

III

(Pripravljalni akti)

EVROPSKA CENTRALNA BANKA

MNENJE EVROPSKE CENTRALNE BANKE

z dne 6. junija 2023

o predlogu direktive o skrbnem pregledu v podjetjih glede trajnostnosti

(CON/2023/15)

(2023/C 249/03)

Uvod in pravna podlaga

Evropska komisija je 23. februarja 2022 objavila predlog direktive o skrbnem pregledu v podjetjih glede trajnostnosti in spremembi Direktive (EU) 2019/1937 ⁽¹⁾ (v nadaljnjem besedilu: predlagana direktiva).

Evropska centralna banka (ECB) se je odločila, da o predlagani direktivi poda mnenje na lastno pobudo. Pristojnost ECB, da poda mnenje, izhaja iz členov 127(4) in 282(5) Pogodbe o delovanju Evropske unije, saj predlagana direktiva vsebuje določbe, ki vplivajo na naloge ECB, ki se nanašajo na bonitetni nadzor kreditnih institucij, v skladu s členom 127(6) Pogodbe in na prispevek Evropskega sistema centralnih bank k nemotenemu vodenju politik glede stabilnosti finančnega sistema, kakor je navedeno v členu 127(5) Pogodbe. To mnenje je v skladu s prvim stavkom člena 17.5 Poslovnika Evropske centralne banke sprejel Svet ECB.

1. Splošne pripombe

- 1.1. Predlagana direktiva nekaterim velikim podjetjem nalaga obveznost izvajanja skrbnega pregleda na področju človekovih pravic in okolja ⁽²⁾, kar vključuje prepoznavanje dejanskih ali morebitnih negativnih vplivov ⁽³⁾, vključitev skrbnega pregleda v politike podjetij ⁽⁴⁾, preprečevanje ali ublažitev negativnih vplivov ⁽⁵⁾, vzpostavitev pritožbenega postopka ⁽⁶⁾, spremljanje ukrepov in politik ⁽⁷⁾ ter poročanje ⁽⁸⁾. V ta namen predlagana direktiva „podjetje“, za katero se uporablja, opredeljuje tako, da to zajema tudi „regulirani finančni podjem“ ⁽⁹⁾, ki med drugim vključuje kreditno institucijo, kot je opredeljena v Uredbi (EU) št. 575/2013 Evropskega parlamenta in Sveta ⁽¹⁰⁾ (v nadaljnjem besedilu: kreditna institucija).
- 1.2. Poleg tega predlagana direktiva od podjetij, za katera se uporablja, zahteva, da sprejmejo ustrezne ukrepe, s katerimi prepoznajo dejanske in morebitne negativne vplive na človekove pravice ter negativne vplive na okolje, ki izhajajo iz njihovega lastnega poslovanja ali poslovanja njihovih hčerinskih družb in – kadar so povezani z njihovimi vrednostnimi verigami – iz vzpostavljenih poslovnih odnosov ⁽¹¹⁾. Pri reguliranih finančnih podjetjih, vključno s kreditnimi institucijami, pojem „vrednostna veriga“ v skladu z opredelitvijo v predlagani direktivi vključuje

⁽¹⁾ COM(2022) 71 final.

⁽²⁾ Glej člen 4 predlagane direktive.

⁽³⁾ Glej člen 6 predlagane direktive.

⁽⁴⁾ Glej člen 5 predlagane direktive.

⁽⁵⁾ Glej člena 7 in 8 predlagane direktive.

⁽⁶⁾ Glej člen 9 predlagane direktive.

⁽⁷⁾ Glej člen 10 predlagane direktive.

⁽⁸⁾ Glej člen 11 predlagane direktive.

⁽⁹⁾ Glej člen 3, točka (a)(iv), predlagane direktive.

⁽¹⁰⁾ Glej člen 4(1), točka 1, Uredbe (EU) št. 575/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o bonitetnih zahtevah za kreditne institucije in o spremembi Uredbe (EU) št. 648/2012 (UL L 176, 27.6.2013, str. 1).

⁽¹¹⁾ Glej člen 6(1) predlagane direktive.

dejavnosti strank, ki prejmejo posojila, kredite in druge finančne storitve ⁽¹²⁾. Skrbni pregled na področju človekovih pravic in okolja je sicer zunaj pristojnosti ECB, bi pa predlagana direktiva lahko imela pomembne praktične posledice za kreditne institucije. S tega vidika se priporoča, da se v predlagani direktivi predvidi ureditev sodelovanja in izmenjave informacij med organi, pristojnimi za nadzor usklajenosti kreditnih institucij s predlagano direktivo, in organi, pristojnimi za bonitetni nadzor kreditnih institucij, vključno z ECB. V zvezi s tem ECB ugotavlja, da sta zakonodajalca Unije vzpostavila ureditev za sodelovanje in izmenjavo informacij med organi za bonitetni nadzor in nadzornimi organi, pristojnimi za nadzor usklajenosti kreditnih institucij z zakonodajo Unije, ki ureja druga področja dejavnosti zunaj pristojnosti ECB za bonitetni nadzor kreditnih institucij. Taka ureditev je bila na primer vzpostavljena na področjih zahtev glede preprečevanja pranja denarja in financiranja terorizma ⁽¹³⁾, trgov finančnih instrumentov ⁽¹⁴⁾ in tržnih infrastruktur ⁽¹⁵⁾.

- 1.3. Predlagana direktiva uvaja civilno odgovornost podjetij, ki ne izpolnijo obveznosti glede preprečevanja morebitnih negativnih vplivov in odprave dejanskih negativnih vplivov, če zaradi neizpolnitve teh obveznosti nastane škoda ⁽¹⁶⁾. Čeprav je treba podrobno ureditve civilne odgovornosti še opredeliti (na primer opredelitev zajete škode in dokazno breme), je pričakovati, da se bo zaradi te ureditve odgovornosti za banke znatno povečalo pravno tveganje. ECB pričakuje, da bodo nadzorovane kreditne institucije to tveganje upravljale v skladu s pričakovanji ECB glede bonitetnega nadzora, ki jih je sporočila ECB. V zvezi s tem je treba ugotoviti, da je ECB doslej pri ocenjevanju izpostavljenosti posamezne banke okoljskim, socialnim in upravljavskim tveganjem uporabila tveganju prilagojen pristop. ECB je na primer sporočila, da morajo banke razumeti, kakšne so posledice prehoda na bolj trajnostno gospodarstvo za njihove transakcije in izpostavljenosti, ter taka tveganja upoštevati v svoji splošni strategiji upravljanja tveganj ⁽¹⁷⁾. S tega vidika se lahko nadaljnje posojanje za financiranje dejavnosti, ki je izpostavljena visokim tveganjem prehoda, obravnava kot skladno z zanesljivim upravljanjem tveganj samo, če ima posojiljemalec verodostojen in znanstveno utemeljen načrt prehoda, usklajen s Pariškim sporazumom ⁽¹⁸⁾, za upravljanje in zmanjševanje tveganja prehoda v daljšem časovnem obdobju. Zanesljivo upravljanje tveganja prehoda vključuje tudi zanesljivo upravljanje pravnega tveganja. V tem okviru ECB poudarja, da bi bilo treba pri uvedbi civilne odgovornosti v zvezi z negativnim vplivom takega posojanja upoštevati in priznati vlogo načrtovanja prehoda v družbah. V skladu z zgoraj navedenim nadzornim pristopom se lahko posojanje za financiranje dejavnosti, ki je izpostavljena visokim tveganjem prehoda, kljub temu šteje za skladno z zanesljivimi pristopi k upravljanju tveganj, če je mejni prispevek načrtovanih ali izvedenih dejavnosti skladen z verodostojnimi načrti prehoda. To je bistveno, če se želi zagotoviti, da bodo banke lahko financirale prizadevanja za prehod tistih strank, ki še niso usklajene s podnebnimi cilji EU in Pariškim sporazumom, imajo pa načrt za uskladitev.

- 1.4. Predlagana direktiva podjetjem, za katera se uporablja, nalaga obveznost, da sprejmejo načrt prehoda za zagotavljanje, da sta poslovni model in strategija podjetja združljiva s prehodom na trajnostno gospodarstvo in omejitvijo globalnega segrevanja na 1,5 °C v skladu s Pariškim sporazumom ⁽¹⁹⁾. Konkretno mora podjetje, ki kot glavno tveganje opredeli podnebne spremembe, v svoj načrt vključiti cilje zmanjšanja emisij. Medtem ko je s predlagano direktivo predpisana obveznost sprejetja načrta prehoda, so vsebina in praktične zahteve za razkritje načrta prehoda

⁽¹²⁾ Glej člen 3, točka (g), predlagane direktive.

⁽¹³⁾ Glej člen 49 Direktive (EU) 2015/849 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. maja 2015 o preprečevanju uporabe finančnega sistema za pranje denarja ali financiranje terorizma, spremembi Uredbe (EU) št. 648/2012 Evropskega parlamenta in Sveta ter razveljavitvi Direktive 2005/60/ES Evropskega parlamenta in Sveta in Direktive Komisije 2006/70/ES (UL L 141, 5.6.2015, str. 73) in odstavke 3.1 do 3.8 Mnenja ECB CON/2022/4. Vsa mnenja ECB so dostopna na spletišču EUR-Lex.

⁽¹⁴⁾ Glej člen 79 Direktive 2014/65/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. maja 2014 o trgih finančnih instrumentov ter spremembi Direktive 2002/92/ES in Direktive 2011/61/EU (UL L 173, 12.6.2014, str. 349).

⁽¹⁵⁾ Glej člen 84 Uredbe (EU) št. 648/2012 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 4. julija 2012 o izvedenih finančnih instrumentih OTC, centralnih nasprotnih strankah in repozitorijih sklenjenih poslov (UL L 201, 27.7.2012, str. 1).

⁽¹⁶⁾ Glej člen 22 predlagane direktive.

⁽¹⁷⁾ Glej Vodnik o podnebnih in okoljskih tveganjih, ki ga je izdala ECB in je dostopen na spletišču bančnega nadzora ECB na naslovu www.bankingsupervision.europa.eu. Glej tudi sporočilo za javnost *ECB sets deadlines for banks to deal with climate risks*, dostopno na spletišču bančnega nadzora ECB na naslovu www.bankingsupervision.europa.eu

⁽¹⁸⁾ Glej govor Franka Eldersona z naslovom *Running up that hill – how climate-related and environmental risks turned mainstream in banking supervision and next steps for banks' risk management practices*, dostopen na spletišču ECB na naslovu www.ecb.europa.eu

⁽¹⁹⁾ Glej člen 15 predlagane direktive.

predpisane ločeno v Direktivi (EU) 2022/2464 Evropskega parlamenta in Sveta ⁽²⁰⁾ (v nadaljnjem besedilu: direktiva o poročanju podjetij o trajnostnosti). Zato je zelo pomembno, da se opredelitve in zahteve predlagane direktive in direktive o poročanju podjetij o trajnostnosti tesno uskladijo in poenotijo. ECB poudarja, da je treba v okviru navedenih dveh zakonodajnih aktov zagotoviti doslednost in interoperabilnost načrtov prehoda. Pomembno je opozoriti, da bi se lahko načrti prehoda, predpisani s predlagano direktivo in direktivo o poročanju podjetij o trajnostnosti, po svojih ciljih in namenu razlikovali od načrtov prehoda, predpisanih z bonitetnega vidika v Direktivi 2013/36/EU Evropskega parlamenta in Sveta ⁽²¹⁾ (v nadaljnjem besedilu: direktiva o kapitalskih zahtevah), ki je trenutno v postopku revizije. Cilj direktive o kapitalskih zahtevah je zagotoviti, da kreditne institucije celovito ocenijo okoljska, socialna in upravljavska tveganja ter da v prihodnost usmerjene vidike teh tveganj zaradi zagotovitve odpornosti kreditne institucije vključijo v svoje strategije, oblikovanje cen, stalno spremljanje in upravljanje tveganj.

1.5. Predlagana direktiva države članice pooblašča, da imenujejo enega ali več nadzornih organov za nadzorovanje izpolnjevanja obveznosti iz direktive ⁽²²⁾. V zvezi s tem bi lahko bili organi, ki so zdaj imenovani kot pristojni organi za nadzor reguliranih finančnih podjetij, imenovani tudi za nadzorne organe za namene predlagane direktive v zvezi s tistimi finančnimi podjetji, za katere se uporablja predlagana direktiva ⁽²³⁾. ECB poudarja, da je nadzorovanje izpolnjevanja obveznosti iz predlagane direktive drugačna naloga od bonitetnih nalog pristojnih nacionalnih organov v okviru enotnega mehanizma nadzora (EMN) ⁽²⁴⁾. Če bi države članice pristojne nacionalne organe v okviru EMN imenovali kot nadzorne organe v skladu s predlagano direktivo, bi jim morale zagotoviti sredstva in vire, da bodo lahko te nove naloge opravljali brez škode za njihove sedanje bonitetne pristojnosti. Poleg tega ECB ponovno poudarja potrebo po ustrezni ureditvi za usklajevanje, sodelovanje in izmenjavo informacij med organi, pristojnimi za nadzorovanje, ali kreditne institucije izpolnjujejo svoje obveznosti iz predlagane direktive, in organi, pristojnimi za bonitetni nadzor kreditnih institucij, vključno z ECB. Taka ureditev bi morala prispevati k temu, da bi bilo čim manj nepotrebnega podvajanja zahtev glede poročanja in nedoslednega odločanja v zvezi z nadzorovanimi kreditnimi institucijami.

1.6. Komisija naj bi vzpostavila evropsko mrežo nadzornih organov, ki jo bodo sestavljali predstavniki nadzornih organov, ki jih imenujejo države članice, in v kateri bodo lahko na povabilo Komisije sodelovale evropske agencije, z namenom izmenjave informacij, zagotavljanja medsebojne pomoči in oblikovanja ukrepov za učinkovito sodelovanje ⁽²⁵⁾. Predlagana direktiva utemeljeno izključuje možnost, da bi bila ECB pooblaščenca za nadzor nad tem, ali so pomembne kreditne institucije, ki so pod njenim neposrednim nadzorom, usklajene s predlagano direktivo. To se ujema z razumevanjem ECB, da ta naloga ne spada v okvir nalog bonitetnega nadzora, ki se lahko v skladu s členom 127(6) Pogodbe prenesejo na ECB. Ne glede na to pa je po mnenju ECB ključno, da se predlagana evropska mreža nadzornih organov razširi in vanjo vključi ECB v vlogi bonitetnega nadzornika kreditnih institucij. S tem bi zagotovili koordinacijo in zanesljivo pravno podlago za ureditev sodelovanja in izmenjave informacij med ECB in nadzornimi organi, imenovanimi v skladu s predlagano direktivo, zlasti v zvezi z reguliranimi finančnimi podjetji pod neposrednim bonitetnim nadzorom ECB (tj. pomembne kreditne institucije), ki bi bili hkrati pod nadzorom nacionalnih nadzornih organov, ki jih države članice imenujejo za namene predlagane direktive.

⁽²⁰⁾ Glej Direktivo (EU) 2022/2464 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. decembra 2022 o spremembi Uredbe (EU) št. 537/2014, Direktive 2004/109/ES, Direktive 2006/43/ES in Direktive 2013/34/EU glede poročanja podjetij o trajnostnosti (UL L 322, 16.12.2022, str. 15).

⁽²¹⁾ Glej člen 76 Direktive 2013/36/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o dostopu do dejavnosti kreditnih institucij in bonitetnem nadzoru kreditnih institucij in investicijskih podjetij, spremembi Direktive 2002/87/ES in razveljavitvi direktiv 2006/48/ES in 2006/49/ES (UL L 176, 27.6.2013, str. 338).

⁽²²⁾ Člen 17(1) predlagane direktive.

⁽²³⁾ Člen 17(5) predlagane direktive.

⁽²⁴⁾ Glej člen 2(2) Uredbe Sveta (EU) št. 1024/2013 z dne 15. oktobra 2013 o prenosu posebnih nalog, ki se nanašajo na politike bonitetnega nadzora kreditnih institucij, na Evropsko centralno banko (UL L 287, 29.10.2013, str. 63).

⁽²⁵⁾ Člen 21 predlagane direktive.

- 1.7. Predlagana direktiva vsebuje opredelitev vrednostne verige reguliranih finančnih podjetij. To bi lahko vplivalo na prihodnje regulativne okvire, na primer na evropske standarde poročanja o trajnostnosti, ki jih pripravlja Evropska svetovalna skupina za računovodsko poročanje ⁽²⁶⁾ in jih bo Komisija sprejela v okviru direktive o poročanju podjetij o trajnostnosti. Opredelitev bi bilo treba skrbno oceniti v povezavi z bonitetnimi regulativnimi okviri, saj morda ni primerna za uporabo v teh okvirih. Z vidika bonitetnega nadzora je namreč pomembno, da imajo regulirani finančni podjetji celovit pregled nad tveganji prehoda, ki so značilna za njihovo vrednostno verigo. Zato je morda potrebna bolj poglobljena analiza in nadaljnji razmislek o opredelitvi vrednostne verige v delu, v katerem se nanaša na regulirane finančne podjetje.
- 1.8. ECB nazadnje poudarja pomen postopnega in urejenega začetka veljavnosti predlagane direktive, da lahko podjetja svoje notranje postopke in poslovna razmerja prilagodijo novim zahtevam. To je zlasti pomembno za to, da lahko regulirani finančni podjetji pravilno ponovno ocenijo tveganja in preprečijo posledice ostrega prehoda, ki bi lahko povzročil nenadno prenehanje zagotavljanja finančnih storitev, to pa bi lahko negativno vplivalo na finančno stabilnost.
- Kadar ECB priporoča, da se predlagana direktiva spremeni, so konkretni predlogi sprememb besedila s pripadajočimi pojasnili navedeni v ločenem tehničnem delovnem dokumentu. Tehnični delovni dokument je dostopen v angleščini na spletišču EUR-Lex.

V Frankfurtu na Majni, 6. junija 2023

Predsednica ECB
Christine LAGARDE

⁽²⁶⁾ Glej Evropska svetovalna skupina za računovodsko poročanje, *First Set of draft ESRS* (prvi sklop evropskih standardov poročanja o trajnostnosti), november 2022, dostopno na spletišču navedene svetovalne skupine na naslovu www.efrag.org