



Брюксел, 24.5.2018
COM(2018) 355 final

2018/0180 (COD)

Предложение за

РЕГЛАМЕНТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА

за изменение на Регламент (ЕС) 2016/1011 по отношение на бенчмарковете за ниски въглеродни емисии и бенчмарковете за положително въздействие в областта на въглеродните емисии

(текст от значение за ЕИП)

{SEC(2018) 257 final} - {SWD(2018) 264 final} - {SWD(2018) 265 final}

ОБЯСНИТЕЛЕН МЕМОРАНДУМ

1. КОНТЕКСТ НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО

• Основания и цели на предложението

Настоящото предложение е част от по-мощната инициатива на Комисията в областта на устойчивото развитие. С него се полагат основите за създаване на рамка на ЕС, която поставя екологичните, социалните и управленските (ЕСУ) съображения в основата на финансовата система с цел да бъде подкрепен преходът на европейската икономика към по-екологосъобразна, по-устойчива и кръгова система. За да станат инвестициите в по-висока степен свързани с устойчивото развитие, в процеса на вземане на инвестиционни решения следва да се вземат под внимание ЕСУ факторите, като се отчитат емисиите на газове, изчерпването на ресурсите или условията на труд. Настоящото предложение и предложените с него законодателни актове имат за цел интегрирането на ЕСУ съображения в инвестиционния процес и в процеса на консултиране по съгласуван начин в различните сектори. По този начин следва да се гарантира, че всички участници на финансовите пазари (дружества за управление на ПКИПЦК, ЛУАИФ, застрахователни предприятия, ИППО, управители на EuVECA и управители на EuSEF), разпространители на застрахователни продукти или консултанти по инвестиционни въпроси, които получават мандат от своите клиенти или бенефициери да вземат инвестиционни решения от тяхно име, интегрират ЕСУ съображения в своите вътрешни процеси и предоставят информация на своите клиенти в тази връзка. Освен това с предложенията се въвеждат нови категории бенчмаркове за ниски въглеродни емисии и за положително въздействие в областта на въглеродните емисии, за да се помогне на инвеститорите да сравняват въглеродния отпечатък на инвестициите. Тези предложения взаимно се укрепват и следва да улеснят инвестициите в проекти и активи, свързани с устойчивото развитие, в целия ЕС.

Пакетът на Комисията съответства на глобалните усилия за постигането на икономика, ориентирана към по-устойчиво развитие. С приемането на **Парижкото споразумение относно изменението на климата през 2016 г. и Програмата на Организацията на обединените нации (ООН) до 2030 г. за устойчиво развитие**, правителства от целия свят избраха по-устойчив път за развитие на нашата планета и на нашата икономика.

ЕС се ангажира с развитие, с което да се отговори на сегашните потребности, без да се излага на риск възможността на бъдещите поколения да задоволяват своите потребности. Устойчивото развитие отдавна заема централно място в европейския проект. В договорите за ЕС се отдава признание на неговите социални и екологични измерения, които следва да се разглеждат заедно.

В Съобщението на Комисията от 2016 г. „Следващи стъпки към устойчиво европейско бъдеще“ се прави връзка между целите за устойчиво развитие (ЦУР)¹ по Програмата на ООН до 2030 г. за устойчиво развитие и рамката на европейската политика, за да се гарантира включването на ЦУР от самото начало във всички действия и инициативи на политиката на ЕС както в рамките на Съюза, така и на глобално равнище. ЕС е изцяло ангажиран също така с постигането на целите на ЕС в областта на климата и енергетиката до 2030 г. и с включването на устойчивото развитие в политиките на ЕС, както беше обявено през 2014 г. от Жан-Клод Юнкер в **политическите насоки за**

¹ 17-те ЦУР включват качествени и количествени цели за следващите 15 години, за да се подготвим за бъдещето и да работим за осигуряването на човешко достойнство, стабилност, здравословна околна среда, справедливи и устойчиви общества и благоденстващи икономики.

Европейската комисия². Поради това много от приоритетите в политиките на Европейската комисия за периода 2014—2020 г. са включени в целите на ЕС в областта на климата и изпълняват Програмата до 2030 г. за устойчиво развитие. Те включват **План за инвестиции за Европа**³, **пакета от мерки за кръговата икономика**⁴, **пакета за енергийния съюз**⁵, **актуализацията на стратегията на ЕС за биоикономика**⁶, **съюза на капиталовите пазари**⁷ и **бюджета на ЕС за периода 2014—2020 г.**, в това число **Кохезионния фонд** и научноизследователски проекти. Освен това Комисията стартира платформа с участието на множество заинтересовани страни за последващи действия и обмен на най-добри практики във връзка с изпълнението на ЦУР.

За постигането на целите на ЕС, свързани с устойчивото развитие, са необходими значителни инвестиции. По оценки само в сферата на климата и енергетиката са необходими допълнителни годишни инвестиции в размер на 180 млрд. евро, за да бъдат изпълнени целите в областта на климата и енергетиката до 2030 г.⁸ Значителна част от тези финансови потоци ще трябва да постъпи от частния сектор. Преодоляването на недостига на инвестиции предполага значително пренасочване на частни капиталови потоци към повече устойчиви инвестиции и изисква цялостно преосмисляне на европейската финансова рамка.

В тази връзка през декември 2016 г. Комисията сформира **експертна група на високо равнище (ЕГВР)**, която да разработи всеобхватна стратегия на ЕС за финансиране за устойчиво развитие. ЕГВР публикува окончателния си доклад⁹ на 31 януари 2018 г. Този доклад предостави цялостна визия за финансирането в Европа, свързано с устойчивото развитие, като определи две неотложни задачи за европейската финансова система. Първата е да се повиши приносът на финансовия сектор към устойчивия и приобщаващ растеж. Втората е да се укрепи финансовата стабилност, като в процеса на вземане на инвестиционни решения се включат ЕСУ факторите. ЕГВР предложи осем основни препоръки, които счита за най-важните съставни елементи на една европейска финансова система, която отчита устойчивото развитие. В тези препоръки ЕГВР смята, че от доставчиците на индекси следва да бъде поискано да разкриват данни относно

² „Ново начало за Европа: моята програма за работни места, растеж, справедливост и демократична промяна“ — Политически насоки за следващата Европейска комисия, Страсбург, 15 юли 2014 г., на разположение на адрес: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/junker-political-guidelines-speech_bg.pdf

³ Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет, Комитета на регионите и Европейската инвестиционна банка: План за инвестиции за Европа (COM(2014)903 final).

⁴ Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите: Затваряне на цикъла — план за действие на ЕС за кръговата икономика, COM(2015) 614 final.

⁵ Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет, Комитета на регионите и Европейската инвестиционна банка: Рамкова стратегия за устойчив енергиен съюз с ориентирана към бъдещето политика по въпросите на изменението на климата, COM(2015) 80 final.

⁶ Ares(2018)975361.

⁷ Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите: План за действие за изграждане на съюз на капиталовите пазари (COM(2015) 468 final).

⁸ Прогнозната стойност представлява средният годишен недостиг на инвестиции за периода 2021—2030 г. въз основа на прогнозите според модела PRIMES, използван от Европейската комисия в Оценката на въздействието в Предложението за Директива относно енергийната ефективност (2016 г.), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1483696687107&uri=CELEX:52016SC0405>.

⁹ Окончателен доклад за 2018 г. на експертната група на високо равнище по финансирането за устойчиво развитие: „Финансиране на европейска икономика за устойчиво развитие“.

експозицията на индекса на параметрите на устойчивостта въз основа на ценните книжа, които са включени в индекса, както и съответната им тежест. В същото време ЕОЦКП следва да включи препратки към съображенията за устойчивост в своите насоки относно „декларацията за бенчмарк“, в която следва ясно да се посочва по какъв начин съображенията за устойчивост, включително прехода към икономика с ниски въглеродни емисии, са отразени в методиката за определяне на бенчмарка.

ЕГВР отбелязва, че индексите и бенчмарковете оказват непряко, но важно въздействие върху инвестициите. Много инвеститори разчитат на бенчмаркове, по-специално за разпределение на портфейла и измерване на резултатите на финансовите продукти. Макар доставчиците на индекси да са разработили широк спектър от индекси, с които се цели да бъдат обхванати съображения, свързани с устойчивото развитие и климата, тяхното значение в цялостното разпределение на портфейлите продължава да бъде ограничено.

За да проследява работата на ЕГВР и да даде своя принос към по-общия стремеж финансирането да се обвърже с нуждите на планетата и обществото, на 8 март 2018 г. Комисията публикува **План за действие: Финансиране за устойчив растеж**¹⁰. В този план за действие Комисията обяви предстоящите мерки за повишаване на прозрачността на ЕСУ факторите в методиките за определяне на бенчмарковете, както и инициативата за въвеждане на стандарти за методиката за определяне на бенчмаркове за ниски въглеродни емисии в Съюза.

С общите стандарти за бенчмаркове за ниски въглеродни емисии ще се цели преодоляване на риска от „екологични заблуди“, т.е. невярна информация относно положителното въздействие върху околната среда, в резултат на което всички индекси за ниски въглеродни емисии са представяни еднакво като екологосъобразни, макар да имат различни характеристики. В допълнение към това различните нива на прозрачност на ЕСУ факторите в методиката затруднява задачата на участниците на пазара по сравняване на индексите с оглед на избора на подходящите бенчмаркове за тяхната инвестиционна стратегия.

С цел решаване на идентифицираните проблеми с настоящото предложение се предлага изменение на Регламента за бенчмарковете. С него се определят две категории бенчмаркове: i) бенчмаркове за ниски въглеродни емисии и ii) бенчмаркове за положително въздействие в областта на въглеродните емисии.

- **Съгласуваност с действащите разпоредби в тази област на политиката**

С предложението ще се измени Регламентът за бенчмарковете, като се въведат правила за установяване и регламентиране на изготвянето на бенчмаркове за ниски въглеродни емисии и за положително въздействие в областта на въглеродните емисии. То съответства на целта на Регламента за бенчмарковете, насочена към гарантиране на точното и надеждно представяне на икономическата реалност от бенчмарковете и към лесното им разбиране от всички заинтересовани страни, като по този начин се подкрепя високото ниво на защита за потребителите и инвеститорите. С предложението се въвеждат допълнителни изисквания за прозрачност на методиката за новите категории бенчмаркове, за да се осигури тяхната по-добра сравнимост и да се даде възможност на управителите на инвестиционни портфейли да вземат по-добри решения.

¹⁰ Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите: План за действие: Финансиране за устойчив растеж (COM(2018)097 final).

- **Съгласуваност с други политики на Съюза**

С предложението се допълват съществуващите политики на ЕС в областта на околната среда и климата, като се подобрява прозрачността на ЕСУ факторите в методиките за определяне на бенчмаркове и се въвеждат хармонизирани правила за бенчмаркове за ниски въглеродни емисии, което следва да доведе до по-ефективно насочване на инвестициите към активи, съобразени с устойчивото развитие.

Настоящото предложение е част от пакета от мерки за финансиране за устойчиво развитие, който представлява приоритетно действие в рамките на проекта за съюз на капиталовите пазари. То съдържа мерки за оползотворяване на преобразяващата сила на финансовия опит и за насочване на частния капитал към устойчиви инвестиции. То допринася за развитието на по-интегрирани капиталови пазари, като улеснява достъпа на инвеститорите до единния пазар, а в същото време позволява вземането на информирани решения.

Настоящото предложение е част така също от по-общата стратегия на ЕС за изпълнение на програмата на ЕС в областта на климата и устойчивото развитие и се вписва в целите на Съюза в областта на енергетиката и климата за периода 2014—2020 г., като например политиката за чист въздух, пакета от мерки за кръговата икономика, стратегията за енергиен съюз, в т.ч. пакета „Чиста енергия за всички европейци“ и стратегията на ЕС за адаптация към изменението на климата.

Настоящото предложение е в съответствие с прегледа на Европейската система за финансов надзор¹¹, според който се предвижда Европейският банков орган,¹² Европейският орган за застраховане и професионално пенсионно осигуряване¹³ и Европейският орган за ценни книжа и пазари¹⁴ да вземат предвид рисковете, свързани с екологичните, социалните и управленските фактори, при изпълнението на своите задачи, така че дейностите на финансовите пазари да бъдат в по-висока степен съобразени с целите на устойчивото развитие. Накрая, настоящото предложение съответства на предложението на Комисията за общоевропейски продукт за лично пенсионно осигуряване (ОЕПЛПО), в което се предвиждат също така няколко задължения за оповестяване на информация във връзка с екологични, социални и управленски фактори¹⁵.

¹¹ Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на регламенти (ЕС) № 1093/2010, 1094/2010, 1095/2010, 345/2013, 346/2013, 600/2014, 2015/760, 2016/1011, 2017/1129 (COM(2017) 536 final).

¹² Регламент (ЕС) № 1093/2010 на Европейския парламент и на Съвета от 24 ноември 2010 г. за създаване на Европейски надзорен орган (Европейски банков орган), за изменение на Решение № 716/2009/ЕО и за отмяна на Решение 2009/78/ЕО на Комисията (ОВ L 331, 15.12.2010 г., стр. 12).

¹³ Регламент (ЕС) № 1094/2010 на Европейския парламент и на Съвета от 24 ноември 2010 г. за създаване на Европейски надзорен орган (Европейски орган за застраховане и професионално пенсионно осигуряване), за изменение на Решение № 716/2009/ЕО и за отмяна на Решение 2009/79/ЕО на Комисията (ОВ L 331, 15.12.2010 г., стр. 48).

¹⁴ Регламент (ЕС) № 1095/2010 на Европейския парламент и на Съвета от 24 ноември 2010 г. за създаване на Европейски надзорен орган (Европейски орган за ценни книжа и пазари), за изменение на Решение № 716/2009/ЕО и за отмяна на Решение 2009/77/ЕО на Комисията (ОВ L 331, 15.12.2010 г., стр. 84).

¹⁵ Предложение на Комисията за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно общоевропейски продукт за лично пенсионно осигуряване (ОЕПЛПО) (COM(2017) 343 final).

2. ПРАВНО ОСНОВАНИЕ, СУБСИДИАРНОСТ И ПРОПОРЦИОНАЛНОСТ

• Правно основание

С член 114 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) Европейският парламент и Съветът се оправомощават да приемат мерки за сближаване на законовите, подзаконовите или административните разпоредби на държавите членки, които са свързани със създаването и функционирането на вътрешния пазар. Според член 114 от ДФЕС ЕС има право да взема мерки не само за преодоляването на настоящите пречки пред упражняването на основните свободи, но и за предотвратяването на възникването на такива пречки, включително онези, които затрудняват икономическите оператори, в това число инвеститорите, да се възползват в пълна степен от ползите на вътрешния пазар.

При липсата на хармонизирани на ниво ЕС правила за бенчмаркове за ниски въглеродни емисии бяха създадени разнопосочни стандарти за тези бенчмаркове, което евентуално би довело до объркване на инвеститорите и неоптимален избор на индекси за измерване на резултатите на фондовете и продуктите с ниски въглеродни емисии. В съответствие с член 114 от ДФЕС ЕС има право да действа с цел да: i) осигури функционирането на вътрешния пазар по отношение на индексите за ниски въглеродни емисии, които се използват за измерване на резултатите на инвестиционни портфейли с ниски въглеродни емисии; ii) намали пречките пред безпроблемното функциониране на вътрешния пазар; както и iii) улесни трансграничните инвестиции в дейности за устойчиво развитие в целия Съюз.

• Субсидиарност (при неизключителна компетентност)

Предложението на Комисията за изменение на Регламента за бенчмарковете е в съответствие с принципа на субсидиарност, установен в член 5, параграф 3 от Договора за Европейския съюз (ДЕС), според който Съюзът действа само в случай и доколкото целите на предвиденото действие не могат да бъдат постигнати в достатъчна степен от държавите членки, а поради обхвата или последиците от предвиденото действие могат да бъдат по-добре постигнати от Съюза.

Макар някои бенчмаркове да са национални, често във финансови договори и продукти бенчмарковете се използват в трансграничен контекст. Докато на национално ниво дадено действие във връзка с определен индекс може да спомогне да се гарантира, че индексът е съобразен по подходящ начин със специфичния национален контекст, то с това действие се рискува да бъде пропуснато трансграничното измерение и в крайна сметка може да се получи компилация от разнопосочни правила, създаваща неравнопоставени условия на конкуренция на единния пазар, което би довело до непоследователен подход в рамките на ЕС. Действията на национално ниво не биха били съвместими също така с целите на Регламента за бенчмарковете, който е насочен към хармонизиране на правилата, регламентиращи определянето и използването на бенчмаркове в Съюза. Този проблем е известен на G-20 и Съвета за финансова стабилност, които възложиха на IOSCO да изработи общ набор от принципи, които да се прилагат за финансовите бенчмаркове в световен мащаб. Изменението на Регламента за бенчмарковете би спомогнало също така за укрепването на единния пазар чрез усъвършенстване на общата рамка за надеждни и подходящо използвани бенчмаркове в различните държави членки.

- **Пропорционалност**

Предложеното изменение на Регламента за бенчмарковете е пропорционално съгласно изискването по член 5, параграф 4 от ДЕС. То е насочено към индексите, които включват свързани с устойчивостта съображения, и по-специално индекси за ниски въглеродни емисии. Настоящото предложение ще засегне само тези доставчици.

Предложението следва пропорционален подход като създава условия за налагането на нови задължения на администраторите на бенчмаркове, които вече подлежат на аналогични изисквания според Регламента за бенчмарковете. Следователно административната тежест не би трябвало да се увеличи непропорционално. Освен това в някои случаи тежестта за администраторите на бенчмаркове за ниски въглеродни емисии може дори да намалее, тъй като с предложението се въвеждат ясни и хармонизирани правила по отношение на тези бенчмаркове, което е възможно да понижи разходите, свързани с разработването на вътрешни политики.

- **Избор на инструмент**

Изменението на Регламента за бенчмарковете е най-подходящият правен инструмент за въвеждането на правила за оповестяване на информация относно ЕСУ факторите, както и на хармонизирани минимални стандарти за бенчмаркове за ниски въглеродни емисии в целия Съюз, като се има предвид трансграничния характер на много от бенчмарковете. Използването на регламент, който е директно приложим, без да изисква акт на националното законодателство, ще ограничи възможността за предприемане на разнопосочни мерки от компетентните органи на национално ниво и ще гарантира последователен подход и по-голяма правна сигурност в целия ЕС.

3. РЕЗУЛТАТИ ОТ ПОСЛЕДВАЩИТЕ ОЦЕНКИ, ОТ КОНСУЛТАЦИИТЕ СЪС ЗАИНТЕРЕСОВАНИТЕ СТРАНИ И ОТ ОЦЕНКИТЕ НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

- **Консултации със заинтересованите страни**

През декември 2016 г. беше сформирана ЕГВР с цел да помогне за разработването на стратегия на ЕС за финансиране за устойчиво развитие под формата на препоръки: в средата на юли 2017 г. беше публикуван междинен доклад на ЕГВР „Финансиране на устойчива европейска икономика“, а на 18 юли 2017 г. групата представи доклада на мероприятие със заинтересовани страни, наред с въпросник за консултация. На 31 януари 2018 г. беше публикувано изявление за получените мнения заедно с окончателния доклад на ЕГВР „Финансиране на устойчива европейска икономика“. В изявлението за получените мнения са обобщени отговорите, дадени от респондентите, и по-специално по отношение на ролята на бенчмарковете, отразяващи ЕСУ факторите.

Освен това Комисията направи консултация с някои заинтересовани страни относно i) необходимостта от хармонизиране на стандарти за методики на европейско ниво; ii) пречките пред използването на индекси за ниски въглеродни емисии; както и iii) основните елементи, които следва да бъдат включени в методиката за определяне на бенчмаркове за ниски въглеродни емисии. По-долу са обобщени мненията на заинтересованите страни.

Целенасочени интервюта със заинтересовани страни

Бяха проведени интервюта с разнообразна група заинтересовани страни, включително респонденти от сферата на управлението на активи, администратори на бенчмаркове, пазарна инфраструктура, банково дело и застъпници/мозъчни тръстове.

Интервютата показаха, че управителите на активи обикновено използват два вида индекси за ниски въглеродни емисии: „традиционен индекс за ниски въглеродни емисии“ и „специален индекс за ниски въглеродни емисии“. Управителите на активи считат индексите за ниски въглеродни емисии за инструмент за управление на риска от възможна бъдеща регулаторна намеса, която би могла да доведе до „блокирани“ активи. До голяма степен те са съсредоточени върху „декарбонизирани“ индекси. Тези индекси се разглеждат като база за стандартен бенчмарк или бенчмарк „майка“, чрез който се отстраняват или се намалява тежестта на дружествата с относително високи въглеродни емисии.

Доставчиците на индекси за ниски въглеродни емисии се стремят да намалят цялостния въглероден отпечатък на базовия портфейл на индекса в сравнение със стандартните индекси, при които обикновено се използва тежест на база на пазарната капитализация. Например те биха могли да целят 40 % намаление на въглеродния отпечатък в сравнение със стандартен индекс или индекс „майка“. Доставчиците на „специални“ индекси, считат, че традиционните „декарбонизирани“ индекси не са съгласувани с целите на Парижкото споразумение относно изменението на климата за ограничаване на глобалното затопляне под 2 °C; те се застъпват за по-строга методика за избора на компонентите на бенчмарковете, като например коефициент на въздействието на въглеродните емисии.

Интервютата показаха също така важни разлики в начина, по който доставчиците на индекси измерват въглеродния отпечатък. По-голямата част от доставчиците на традиционни индекси вземат предвид по-скоро въглеродните емисии, които са пряк резултат от производствената дейност на дружеството („обхват на емисии 1“), и непреките емисии, генерирани при доставката на суровини или други влагани материали, с които дружеството се снабдява нагоре по веригата, за да произвежда своите продукти или да предоставя своите услуги („обхват на емисии 2“). Представители на доставчиците на „специални“ индекси вярват обаче, че този подход не е достатъчен, за да се отрази въглеродния отпечатък на дружеството, тъй като емисиите, които се генерират от клиентите на дружеството, изобщо не се вземат предвид („обхват на емисии 3“).

Въпросник

Управителите на активи, презастрахователните дружества, доставчиците на бенчмаркове и една банкова асоциация отговориха на въпросите за практическата полза от хармонизираните стандарти за методиката на индексите за ниски въглеродни емисии.

Респондентите посочиха, че те не използват индекс за ниски въглеродни емисии, тъй като: i) настоящите методики не отразяват всички източници на въглеродни емисии; ii) техните клиенти (инвеститори) нямат доверие на методиката, използвана при наличните индекси за ниски въглеродни емисии; както и iii) няма индекси за ниски въглеродни емисии, които да отразяват техните инвестиционни подходи и стилове.

Респондентите отбелязаха, че си заслужава да се разработят хармонизирани стандарти за методиката на индекси за ниски въглеродни емисии на ниво ЕС и подчертаха колко

важни са надеждните данни за непреките въглеродни емисии, генерирани от потребителите или доставчиците на дадено дружество.

На въпроса какви трябва да са основните характеристики на индексите за ниски въглеродни емисии, по-голямата част от респондентите посочиха, че обхват на емисии 3 следва да бъде включен в оценяването на въглеродните емисии. Някои от респондентите отбелязаха, че методиката на индекси за ниски въглеродни емисии следва да бъде съгласувана с потенциалната бъдеща таксономия на ЕС. Някои респонденти обаче бяха скептични по отношение на разработването на хармонизирана методика на ниво ЕС, като изразиха загриженост относно наличните данни, неясната връзка между въглеродния отпечатък и екологичните рискове с финансово въздействие (напр. риск от преход), както и ретроспективния характер на повечето методи.

- **Събиране и използване на експертни становища**

Предложението се основава на доклада на ЕГВР относно финансирането за устойчиво развитие, в който се препоръчва да бъдат предприети стъпки за подобряване на прозрачността на бенчмарковете и насоките за тях на финансовите пазари. В настоящото предложение внимателно е отчетено също така съответствието с други препоръки на ЕГВР, като оповестяването и таксономията за това какво се счита за „устойчиво“.

Предложението се основава също така на проучването *Defining 'green' in the context of green finance* (Дефиниране на понятието за екологосъобразност в контекста на финансирането за екологосъобразност), възложено от Комисията през 2017 г. Проучването включва:

- преглед и анализ на усилията, които се полагат в световен план, за да се дефинира понятието за „екологосъобразност“ във връзка със „зелените“ облигации, кредити и борсово търгувани капиталови инструменти;
- средствата и обхвата за идентифициране на „зелените“ активи и дейности чрез определения на понятията, таксономии, методики и други механизми за определяне на рейтинга, както и необходимостта за отразяването им в методиките, които се използват за изготвянето на „зелените“ бенчмаркове и фондове; както и
- съпоставяне на огромните различия в методиките, на които се основават индексите за „зелени“ капиталови инструменти и облигации.

За изготвянето на делегираните актове, регламентиращи параметрите на методиката за подбор на базовите активи за индексите за ниски въглеродни емисии и за положително въздействие в областта на въглеродните емисии, Комисията ще разчита на съветите на създадената от нея група от технически експерти по финансиране за устойчиво развитие.

- **Оценка на въздействието**

В съответствие с политиката за по-добро регулиране Комисията направи оценка на въздействието на алтернативите на политики.

Алтернативите за цялостна политика, разгледани в оценката на въздействието, включваха следните варианти:

- (1) без действия на ниво ЕС (вариант 1);

- (2) подобряване на прозрачността на методиката и установяване на минимални стандарти за „декарбонизирани“ индекси или индекси за „ниски въглеродни емисии“¹⁶ — общ подход с минимално хармонизиране (вариант 2);
- (3) хармонизирани правила на ниво ЕС за „специални“ индекси за ниски въглеродни емисии, т.е. за „положително въздействие в областта на въглеродните емисии“, които са съгласувани с целта за ограничаване на глобалното затопляне под 2 °C — специализиран подход с подробни правила (вариант 3);
- (4) минимални стандарти за хармонизиране на методиката, която следва да се прилага за индексите за ниски въглеродни емисии и за положително въздействие в областта на въглеродните емисии (вариант 4, подвариант а), или хармонизирани правила на ниво ЕС за различните видове индекси за ниски въглеродни емисии — цялостен регулаторен подход (вариант 4, подвариант б).

При вариант 1 има вероятност разпокъсаността на пазара да се увеличи още повече с течение на времето, а съответните разходи на инвеститорите за търсене биха останали високи. Инвеститорите, които биха желали да инвестират в активи, оказващи реално въздействие и съответстващи на целта за ограничаване на глобалното затопляне под 2 °C, пак не биха разполагали с подходящите инструменти (бенчмаркове) за оценяване на резултатите на своите фондове/портфейли с ниски въглеродни емисии. Липсата на хармонизиране на методиките на индексите за ниски въглеродни емисии ще продължи да се отразява върху тяхната съпоставимост и релевантност. Освен това този факт няма да стимулира дружествата да съобразяват своите корпоративни стратегии с целите по отношение на климата.

Вариант 2 би довел до подобряване на прозрачността на методиката на бенчмарковете, както и до съгласуване на някои от нейните елементи. При този вариант инвеститорите биха разполагали с подробни данни за включването на свързани с климата параметри, описанието на компонентите на бенчмарка, както и критериите, използвани за подбора на тези компоненти и за определянето на тяхната тежест. Администраторите на бенчмаркове биха могли да приложат този вариант относително лесно и икономически ефективно, тъй като те биха били задължени да спазват само минимални стандарти за своята методика и ще разполагат с известна гъвкавост да добавят други елементи/критерии. Тази хармонизирана методика обаче би била приложима само за една част от индексите за ниски въглеродни емисии, които не са предвидени за постигането на целта за ограничаване на глобалното затопляне под 2 °C, и съответно не може да осигури значителен принос към политиките за смекчаване на последиците от изменението на климата, като даде яснота на ниво ЕС относно това какво представляват активите/инвестициите за устойчиво развитие. Следователно този вариант не съответства на цялостното постигане на целите на ЕС, свързани с устойчивото развитие.

При вариант 3 Комисията би създала хармонизиран набор от правила, регламентиращи „специални“ индекси за ниски въглеродни емисии или индекси за

¹⁶ Обикновено тези индекси се създават на основата на стандартен бенчмарк, например S&P 500 или NASDAQ 100, чрез които се отстраняват или се намалява тежестта на дружествата с относително голям въглероден отпечатък. За повече подробности вж. приложение 9 към оценката на въздействието [връзка].

„положително въздействие в областта на въглеродните емисии“¹⁷. Тези индекси биха дали възможност на управителите на активи/институционалните инвеститори правилно да проследяват/оценяват резултатите на техните фондове, които са подбрани в съответствие с целта на Парижкото споразумение относно изменението на климата за ограничаване на глобалното затопляне под 2 °C , както и да докажат на техните клиенти/бенефициери, че се придържат към тази инвестиционна стратегия. За разлика от вариант 2 тази методика би позволила включването на активите на тези дружества, които допринасят в значителна степен за намаляване на емисиите, и следователно за насочването на по-големи инвестиционни потоци към такива емитенти¹⁸. „Специалните“ индекси за ниски въглеродни емисии обаче може да съсредоточат инвестициите само в някои сектори и не се считат за подходящи за създаването на основен портфейл от капиталови инструменти от голяма група заинтересовани страни, което поражда риск от ограничено прилагане на бенчмарка на пазара.

При вариант 4 биха били въведени хармонизирани правила за 1) „декарбонизирани“ версии или версии за „ниски въглеродни емисии“ на стандартните индекси и 2) „специални“ индекси за ниски въглеродни емисии или индекси за „положително въздействие в областта на въглеродните емисии“. Следователно този вариант би бил приложим за по-широк кръг от индекси, отколкото вариантите 2 или 3. Той би дал възможност на институционалните инвеститори и на управителите на активи правилно да проследяват/оценяват резултатите на повече видове фондове с ниски въглеродни емисии и би предоставил относително богат избор на инструменти за доказване на тяхното съответствие с предпочитанията на техните клиенти по отношение на ниските въглеродни емисии.

Този вариант беше анализиран в два различни подварианта.

Подвариант 4а (предпочитаният вариант): според подхода, който се предвижда в този подвариант, новата рамка би въвела минимални стандарти за хармонизиране на методиката, която да се прилага за индексите за ниски въглеродни емисии и индексите за „положително въздействие в областта на въглеродните емисии“. При този вариант се предвижда да бъдат въведени някои минимални ключови елементи на методиката, използвана за определяне на „декарбонизирани“ бенчмаркове и бенчмаркове за „положително въздействие в областта на въглеродните емисии“, като се осигурят стандарти за критериите и методите, използвани за подбора и определянето на тежестта на базовите активи на бенчмарка, както и да бъдат изчислявани свързаните с базовите активи въглероден отпечатък и икономии на въглеродни емисии при максимално използване на съществуващите европейски методики, одобрени от Комисията и широко използвани от дружествата за изчисляване на своите показатели за екологосъобразност, като например продуктивният отпечатък върху околната среда (ПООС) и организационният отпечатък върху околната среда (ОООС)¹⁹.

Подвариант 4б: с него биха били въведени условия за максимално хармонизиране, при което методиката на двете нововъведени категории бенчмаркове би била напълно хармонизирана въз основа на подробен и всеобхватен набор от правила, определени на равнище 1 и прецизирани с подробни изисквания на равнище 2. С тези правила ще

¹⁷ С тези индекси обикновено се подбират дружества от инвестиционните кръгове, които допринасят в значителна степен за намаляването на въглеродните отпечатъци въз основа на фактори като коефициента на въздействие на въглеродните емисии. За подробно обяснение вж. приложение 9 към оценката на въздействието.

¹⁸ За обяснение вж. приложение 9 към оценката на въздействието [връзка].

¹⁹ Препоръка 2013/179/ЕС, приета от колегиума на 9 април 2013 г. и публикувана в *Официален вестник* на 4 май 2013 г.

бъдат въведени подробни критерии за подбора и определянето на тежестта на базовите активи на бенчмарковете за ниски въглеродни емисии и за положително въздействие в областта на въглеродните емисии. Този подход би позволил постигането на по-висока степен на съпоставимост на методиките на новите категории бенчмаркове. Администраторите на бенчмаркове обаче няма да разполагат с особена гъвкавост при проектирането на своята методика и биха направили значителни разходи за спазването на новите строги изисквания, въведени със законодателството на ЕС.

При подвариант 4а, като се има предвид че инвеститорите биха имали малко по-ниска степен на съпоставимост за методиките на бенчмарковете, администраторите на бенчмаркове биха разполагали със значителна гъвкавост при разработването на формулата за изчисление на своята методика. В по-общ план този подход ще даде на участниците на пазара свобода да разработват нови стратегии за преодоляване на тревожните аспекти по отношение на околната среда. Освен това администраторите на бенчмаркове ще направят незначителни разходи по приспособяване на своите собствени установени методики към минималните стандарти, предвидени в законодателството на ЕС.

Този подвариант е съвместим също така с други предложения на Комисията в областта на финансирането за устойчиво развитие²⁰, тъй като той би допринесъл за повишаване на качеството на информацията, която управителите на активи предоставят на крайните инвеститори в съответствие с инвестиционната цел. Аналогично на вариант 3 подвариант 4а също би могъл да насочи повече инвестиции към дружества от секторите с висок въглероден интензитет, което допринася значително за намаляване на емисиите. С този вариант обаче са свързани няколко предизвикателства: i) наличните данни не са стабилни и обикновено не са пълни; ii) сравняването на въглеродните емисии на дружества от различни сектори може да се окаже сложно; както и iii) съществува потенциален риск установяването на хармонизирани методики да възпрепятства иновациите.

Комисията предвижда следните въздействия от предпочитания вариант от икономическа, екологична и социална гледна точка:

Що се отнася до икономическите въздействия, хармонизираните стандарти на ниво ЕС за прозрачни методики на индексите за ниски въглеродни емисии и за положително въздействие в областта на въглеродните емисии, съчетани с оповестяването на като цяло по-подробна информация относно ЕСУ факторите за други бенчмаркове, биха оказали следното въздействие: i) по този начин ще се намали асиметрията на информацията между инвеститорите и доставчиците на индекси, тъй като управителите на активи и инвестиционни портфейли ще разполагат с цялата необходима информация, за да подберат индекс за ниски въглеродни емисии или за положително въздействие в областта на въглеродните емисии, който отразява техния инвестиционен стил; ii) по този начин би намаляла настоящата разпокъсаност на пазара, тъй като методиките на индексите за ниски въглеродни емисии все още не са стандартизирани; както и iii) по този начин би имало подобряване на качеството и съпоставимостта на информацията по отношение на климата, оповестявана от корпоративните дружества, които тогава биха имали стимул да оповестяват тази информация, за да бъде включена в индекса. Поради това използването на хармонизирани стандарти на ниво ЕС за прозрачни методики би довело до разработването на бенчмаркове, които биха били подходящи за измерване на резултатите на даден портфейл или финансов продукт,

²⁰ ВРЪЗКА към други текстове от майския пакет.

който съответно следва или инвестиционната стратегия за „ниски въглеродни емисии“ или тази за постигането на „целта за ограничаване на глобалното затопляне под 2 °C“.

От гледна точка на **въздействията върху околната среда** с този вариант относително бързо ще се пренасочи финансиране към активи и проекти с цели за устойчиво развитие, които оказват положително въздействие, що се отнася до емисиите на парникови газове, и допринасят за постигането на целите на Парижкото споразумение относно изменението на климата. Поради тази причина хармонизирането на стандартите за методиката на различните видове индекси за ниски въглеродни емисии и за положително въздействие в областта на въглеродните емисии и оповестяването на тази методика би предоставило подходящи инструменти на инвеститорите, които изпълняват различни стратегии за ниски въглеродни емисии, с които да оценяват съответствието между техните фондове/портфейли и подбрания бенчмарк, както и би позволило на тези инвеститори по-добре да проследяват/измерват резултатите в зависимост от съответния бенчмарк за ниски въглеродни емисии.

Предложението не оказва съществени преки или непреки **социални въздействия**.

В предложението са отчетени становищата (положителното становище с резерви, издадено на 14 май 2018 г., и предишните две отрицателни становища), издадени от Комитета за регулаторен контрол (КРК). В предложението и в преразгледаната оценка на въздействието са взети предвид коментарите на КРК, който стигна до заключението, че са необходими корекции преди да се продължи с настоящата инициатива (връзка).

В своите коментари КРК предполага, че в оценката на въздействието не са взети надлежно предвид рисковете от изискването за използване на таксономията от администраторите на бенчмаркове за ниски въглеродни емисии. Комитетът изрази загриженост така също, че предвид бъдещото развитие на методиката на бенчмарковете за ниски въглеродни емисии, в оценката на въздействието не са разгледани в достатъчна степен въпросите за разходите на администраторите и ползвателите на тези бенчмаркове.

В отговор на загрижеността на Комитета Комисията премахна задължението на администраторите на бенчмаркове за ниски въглеродни емисии и за положително въздействие в областта на въглеродните емисии да използват таксономията на ЕС, когато проектират параметрите на методиката за подбор на базови активи и изпълняват задълженията за оповестяване. Освен това настоящото предложение беше допълнително коригирано, за да се гарантира, че въпросите за разходите са взети предвид надлежно при разработването на методиката на бенчмаркове за ниски въглеродни емисии и за положително въздействие в областта на въглеродните емисии. Комисията ще бъде оправомощена да приема делегирани актове, с които да бъдат само уточнени минимални стандарти за хармонизираната методика на бенчмаркове за ниски въглеродни емисии и за положително въздействие на въглеродните емисии. Следователно с тези делегирани актове няма да бъде въведена напълно хармонизирана методика, а по-скоро минимални критерии, в резултат на което администраторите на бенчмаркове ще разполагат с необходимата гъвкавост. Така разходите за постигане на съответствие биха били ограничени.

• Основни права

Предложението спазва основните права и зачита принципите, заложи в Хартата на основните права на Европейския съюз, предвид задължението, че определените като екологично устойчиви икономически дейности трябва да се извършват в съответствие с минимални социални, управленски и етични гаранции.

Правото на свобода на изразяване на мнение и свободата на информация изискват зачитане на свободата на медиите. Настоящият регламент следва да бъде тълкуван и прилаган в съответствие с това основно право. Затова когато дадено лице публикува или се позовава на бенчмарк за ниски въглеродни емисии или за положително въздействие в областта на въглеродните емисии в рамките на журналистическата си дейност, но няма контрол върху изготвянето на дадения бенчмарк, за това лице не следва да се прилагат изискванията, наложени на администраторите с настоящия регламент. Следователно това предоставя на журналистите свобода при изпълняването на журналистически дейности по отразяване на финансовите и стоковите пазари. Съответно определението за администратор на бенчмарк е тясно формулирано, за да се гарантира, че то обхваща изготвянето на даден бенчмарк, но журналистическата дейност не се включва в обхвата му.

4. ОТРАЖЕНИЕ ВЪРХУ БЮДЖЕТА

Не се очаква инициативата да окаже въздействие върху бюджета на ЕС. Изискванията за бенчмаркове за ниски въглеродни емисии и за положително въздействие в областта на въглеродните емисии ще допълнят вече съществуващите изисквания за администраторите на бенчмаркове и следователно няма да окажат съществено въздействие върху разходите, направени от съответните надзорни органи, предвид техния настоящ капацитет и ресурсите, с които разполагат, по линия на Регламента за бенчмарковете.

5. ДРУГИ ЕЛЕМЕНТИ

- **Планове за изпълнение и механизми за мониторинг, оценка и докладване**

Комисията ще създаде програма за мониторинг на крайните продукти, резултатите и въздействията на тази инициатива една година, след като правният инструмент влезе в действие. В програмата за мониторинг ще бъдат определени начините за събиране на данните и другите необходими сведения. Извършването на оценка е предвидено пет години след въвеждането на мерките. Целта на оценката е да се определят, наред с другото, ефективността и ефикасността на мерките по отношение на постигането на целите, представени в настоящата оценка на въздействието, и да се прецени дали са необходими нови мерки или изменения.

Специфичните ключови показатели за ефективност, предвидени за оценяването на прилагането и на приноса на бенчмарковете за ниски въглеродни емисии и за положително въздействие в областта на въглеродните емисии към постигането на целите, очертани в плана за действие за финансиране на устойчив растеж, както и за разрешаването на проблемите, посочени в раздел 1 от настоящия обяснителен меморандум, са следните:

- изменение на броя и размера на фондовете/портфейлите, използващи бенчмаркове за ниски въглеродни емисии и за положително въздействие в областта на въглеродните емисии;
- брой на жалбите, получени в Комисията от ползвателите на бенчмаркове за ниски въглеродни емисии и за положително въздействие в областта на въглеродните емисии;
- разходи по изготвянето на бенчмаркове за ниски въглеродни емисии и за положително въздействие в областта на въглеродните емисии;

- доклад на Комисията в съответствие с Регламента за бенчмарковете за преглед на действието и ефективността на бенчмарковете за ниски въглеродни емисии и целесъобразността на техния надзор (клауза за преглед по член 54).

Подробно разяснение на конкретните разпоредби на предложението

С член 1, параграф 1 в Регламента за бенчмарковете се въвеждат определенията на новите категории бенчмаркове, а именно „бенчмарк за ниски въглеродни емисии“ и „бенчмарк за положително въздействие в областта на въглеродните емисии“.

С член 1, параграф 2 се изменя член 13, параграф 1 от Регламента за бенчмарковете („Прозрачност на методиката“), като се добавя нова буква г) към списъка с информация, която администраторът на бенчмаркове трябва да публикува или да направи достъпна. По-специално според новото задължение администраторите на бенчмаркове или група от бенчмаркове, които изпълняват или са съобразени с ЕСУ целите, ще са задължени да предоставят, освен останалата информация, която вече би следвало да бъде оповестявана, обяснение за начина, по който основните елементи на методиката отразяват ЕСУ факторите. Комисията е оправомощена допълнително да уточни минималното съдържание на такова оповестяване.

С член 1, параграф 3 в дял III от Регламента за бенчмарковете се вмъква нова глава 3А, съдържаща една разпоредба (член 29а), в която се определят основните изисквания, приложими за методиката на бенчмарковете за ниски въглеродни емисии и за положително въздействие в областта на въглеродните емисии (изброени в нововъведеното приложение). Първоначално Комисията възнамеряваше да въведе напълно хармонизиран режим за методиката на новите категории бенчмаркове въз основа на всеобхватен набор от правила. Според този подход основните елементи на методиката, предвидени в настоящото законодателно предложение, би трябвало да бъдат допълнително определени с подробни изисквания за подбора и определянето на тежестта на базовите активи посредством делегирани актове, които да бъдат приети от Комисията въз основа на съветите на експертната група. Освен това беше предвидено с посочените делегирани актове да се изисква от администраторите на бенчмаркове за ниски въглеродни емисии и за положително въздействие в областта на въглеродните емисии да използват таксономичните разпоредби на ЕС при проектирането на параметрите на методиката за подбор на базови активи.

Все пак в отговор на загрижеността на КРК по отношение на евентуалните разходи, които може да бъдат направени при бъдещото разработване на толкова строга методика, Комисията коригира настоящото предложение, така че правомощията за приемане на делегирани актове да се ограничат до допълнителното уточняване на минималните стандарти за бенчмаркове за ниски въглеродни емисии и за положително въздействие в областта на въглеродните емисии. Този подход е предпочитан така също, защото той все пак би позволил значителна степен на съпоставимост за методиките на бенчмарковете за ниски въглеродни емисии. В същото време администраторите на бенчмаркове не биха направили големи разходи за привеждането на своите методики в съответствие със стандарта на ЕС и биха запазили известна степен на гъвкавост при проектирането на своята методика. В по-общ план този подход би дал възможност при пазарни условия да бъдат разработени иновативни стратегии за преодоляване на опасенията по отношение на околната среда.

С цел да се вземе предвид изразената от Комитета загриженост за рисковете от задължителното използване на таксономията от администраторите на бенчмаркове за ниски въглеродни емисии, предложението беше допълнително коригирано, така че с делегираните актове за уточняване на минималните стандарти за хармонизиране няма

да се изисква от администраторите на бенчмаркове за ниски въглеродни емисии и за положително въздействие в областта на въглеродните емисии да използват таксономията на ЕС, когато проектират параметрите на методиката за подбор на базови активи. Отделянето на методиката от таксономията на ЕС ще даде на администраторите така също необходимата степен на гъвкавост, от която се нуждаят.

С член 1, параграф 4 се изменя член 27 от Регламента за бенчмарковете („Декларация за бенчмарк“), като се въвежда нов параграф, с който се цели за всеки предоставен бенчмарк или група от бенчмаркове, които изпълняват или са съобразени с ЕСУ целите, от администраторите да се изисква да обясняват в декларацията за бенчмарк по какъв начин са отразени екологичните, социалните и управленските фактори за всеки предоставен бенчмарк или група от бенчмаркове, които изпълняват или са съобразени с ЕСУ цели. Комисията е оправомощена допълнително да уточни информацията, която да бъде предоставяна.

С параграф 5 се въвежда ново приложение III към Регламента за бенчмарковете, в което са определени основните изисквания към методиката на бенчмарковете за ниски въглеродни емисии и за положително въздействие в областта на въглеродните емисии, като са посочени елементите, които администраторите трябва да оповестяват, и процедурата, която трябва да се прилага при изменение на тяхната методика.

В съответствие с член 2 настоящият регламент ще влезе в сила в деня след публикуването му в *Официален вестник на Европейския съюз*.

Предложение за

РЕГЛАМЕНТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА

за изменение на Регламент (ЕС) 2016/1011 по отношение на бенчмарковете за ниски въглеродни емисии и бенчмарковете за положително въздействие в областта на въглеродните емисии

(текст от значение за ЕИП)

ЕВРОПЕЙСКИЯТ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,

като взеха предвид Договора за функционирането на Европейския съюз, и по-специално член 114 от него,

като взеха предвид предложението на Европейската комисия,

след предаване на проекта на законодателния акт на националните парламенти,

като взеха предвид становището на Европейската централна банка²¹,

като взеха предвид становището на Европейския икономически и социален комитет²²,

в съответствие с обикновената законодателна процедура,

като имат предвид, че:

- (1) На 25 септември 2015 г. Общото събрание на ООН прие нова глобална рамка за устойчиво развитие: Програмата до 2030 г. за устойчиво развитие²³, в чиято основа са залегнали целите за устойчиво развитие (ЦУР). В Съобщението на Комисията от 2016 г. „Следващи стъпки към устойчиво европейско бъдеще“²⁴ се прави връзка между ЦУР и рамката на политиката на Съюза, за да се гарантира включването на ЦУР от самото начало във всички действия на Съюза и инициативи на политиката както в рамките на Съюза, така и на глобално равнище. В заключенията на Европейския съвет от 20 юни 2017 г.²⁵ е потвърден ангажиментът на Съюза и на държавите членки за цялостно, съгласувано, всеобхватно, интегрирано и ефективно изпълнение на Програмата до 2030 г. в тясно сътрудничество с партньори и други заинтересовани страни.
- (2) През 2015 г. Съюзът сключи Парижкото споразумение относно изменението на климата²⁶. В член 2, буква в) от това споразумение е заложена целта за укрепване на възможностите за реакция спрямо изменението на климата, наред с други средства, чрез привеждане на капиталовите потоци в съответствие с целта за постигане на ниски емисии на парникови газове и устойчиво на климатичните изменения развитие.

²¹ ОВ С [...], [...] г., стр. [...].

²² ОВ С [...], [...] г., стр. [...].

²³ *Да преобразим света: Програма до 2030 г. за устойчиво развитие (ООН, 2015 г.).*

²⁴ COM(2016) 739 final.

²⁵ CO EUR 17, CONCL. 5.

²⁶ ОВ L 282, 19.10.2016 г., стр. 4.

- (3) Устойчивото развитие и преходът към нисковъглеродна и устойчива на климатичните изменения кръгова икономика, в която ресурсите се използват по-ефективно, са ключ към осигуряването на дългосрочна конкурентоспособност на икономиката на Съюза. Устойчивото развитие отдавна заема централно място в проекта Европейския съюз, а в договорите за Съюза се отдава признание на неговите социални и екологични измерения.
- (4) През март 2018 г. Комисията публикува своя „План за действие: Финансиране за устойчив растеж“²⁷, в който е заложена амбициозна и цялостна стратегия за финансиране за устойчиво развитие. Една от целите в посочения план за действие е пренасочване на капиталовите потоци към устойчиви инвестиции, за да се постигне устойчив и приобщаващ растеж.
- (5) С Решение № 1386/2013/ЕС на Европейския парламент и на Съвета²⁸ беше отправен призив за увеличаване на финансирането от частния сектор за разходи, свързани с околната среда и климата, по-специално чрез въвеждането на стимули и методики, които насърчават предприятията да измерват екологичните разходи от стопанската си дейност и печалбата от използването на екологични услуги.
- (6) За постигането на ЦУР в Съюза е необходимо насочването на капиталовите потоци към устойчиви инвестиции. Пълното оползотворяване на потенциала на вътрешния пазар е важно за постигането на тези цели. В този контекст е от решаващо значение да се премахнат пречките на вътрешния пазар пред ефективното движение на капитали към устойчиви инвестиции, както и да се предотврати възникването на такива очаквани пречки.
- (7) С Регламент (ЕС) 2016/1011 на Европейския парламент и на Съвета²⁹ се установяват единни правила за бенчмаркове в Съюза и се предвиждат различни видове бенчмаркове. Все повече инвеститори прилагат нисковъглеродни инвестиционни стратегии и прибягват до бенчмаркове за ниски въглеродни емисии за справка или за измерване на резултатите на инвестиционните портфейли.
- (8) Понастоящем широка гама от индекси са групирани като индекси за ниски въглеродни емисии. Тези индекси за ниски въглеродни емисии се използват като бенчмаркове за инвестиционни портфейли и продукти, които се продават в трансграничен контекст. Качеството и достоверността на бенчмарковете за ниски въглеродни емисии засягат ефективното функциониране на вътрешния пазар при редица индивидуални и колективни инвестиционни портфейли. Много индекси за ниски въглеродни емисии, използвани като мярка за резултатите на инвестиционните портфейли, и по-специално за отделни инвестиционни сметки и схеми за колективно инвестиране, се предлагат в една държава членка, а се използват от управителите на инвестиционни портфейли и активи в други държави членки. Освен това управителите на инвестиционни портфейли и

²⁷ COM(2018) 97 final.

²⁸ Решение № 1386/2013/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 20 ноември 2013 г. относно Обща програма на Европейския съюз за действие за околната среда до 2020 година „Да живеем добре в пределите на нашата планета“ (ОВ L 354, 28.12.2013 г., стр. 171).

²⁹ Регламент (ЕС) 2016/1011 на Европейския парламент и на Съвета от 8 юни 2016 г. относно индекси, използвани като бенчмаркове за целите на финансови инструменти и финансови договори или за измерване на резултатите на инвестиционни фондове, и за изменение на директиви 2008/48/ЕО и 2014/17/ЕС и на Регламент (ЕС) № 596/2014 (ОВ L 171, 29.6.2016 г., стр. 1).

активи често хеджират експозициите си на рискове, свързани с въглеродни емисии, като използват бенчмаркове, създадени в други държави членки.

- (9) На пазара се появиха различни категории индекси за ниски въглеродни емисии с различни равнища на амбиция. Докато с някои бенчмаркове се цели да се намали въглеродният отпечатък на стандартен инвестиционен портфейл, други са насочени към подбора само на компоненти, които допринасят за постигането на предвидената в Парижкото споразумение относно изменението на климата цел за ограничаване на глобалното затопляне под 2 °C. Въпреки различията в целите и стратегиите, всички тези бенчмаркове обикновено се представят като бенчмаркове за ниски въглеродни емисии.
- (10) Различните подходи към методиките на бенчмарковете водят до разпокъсаност на вътрешния пазар, тъй като ползвателите на бенчмаркове не са наясно дали даден индекс за ниски въглеродни емисии е бенчмарк, който е съгласуван с целта за ограничаване на глобалното затопляне под 2°C, или е просто бенчмарк, с който се цели да се намали въглеродният отпечатък на стандартен инвестиционен портфейл. За да отговорят на потенциално неправомерни претенции от страна на администратори по отношение на характера на техните бенчмаркове като такива за ниски въглеродни емисии, има вероятност държавите членки да приемат различни правила за преодоляване на съответното объркване и неяснотата за инвеститорите по отношение на целите и равнището на амбиция, залегнала в различните категории от т.нар. индекси за ниски въглеродни емисии, използвани като бенчмаркове за инвестиционен портфейл с ниски въглеродни емисии.
- (11) При отсъствието на хармонизирана рамка за осигуряване на точност и достоверност на основните категории бенчмаркове за ниски въглеродни емисии, които се използват в индивидуалните или колективните инвестиционни портфейли, има вероятност различията в подходите на държавите членки да създадат пречки за гладкото функциониране на вътрешния пазар.
- (12) Поради това, за да се запази правилното функциониране на вътрешния пазар, с оглед на допълнителното подобряване на условията за неговото функциониране и с цел да се гарантира високо ниво на защита на потребителите и инвеститорите, е уместно Регламент (ЕС) 2016/1011 да бъде адаптиран, за да се установи регулаторна рамка за хармонизирани бенчмаркове за ниски въглеродни емисии на равнището на Съюза.
- (13) Освен това е необходимо да се направи ясно разграничение между бенчмарковете за ниски въглеродни емисии и за положително въздействие в областта на въглеродните емисии. Докато базовите активи в бенчмарк за ниски въглеродни емисии следва да се подбират с цел да се намалят въглеродните емисии на портфейла на индекса в сравнение с индекса „майка“, индексът за положително въздействие в областта на въглеродните емисии следва да включва единствено компоненти, чиито икономии на емисии надхвърлят техните въглеродни емисии.
- (14) Всяко дружество, чиито активи са подбрани като базови при бенчмарк за положително въздействие, следва да икономисва повече въглеродни емисии, отколкото генерира, а оттам и да има положително въздействие върху околната среда. Следователно управителите на активи и на инвестиционни портфейли, които имат претенции, че изпълняват инвестиционна стратегия, съвместима с

Парижкото споразумение относно изменението на климата, следва да използват бенчмаркове за положително въздействие в областта на въглеродните емисии.

- (15) Редица администратори на бенчмаркове твърдят, че техните бенчмаркове изпълняват екологични, социални и управленски (ЕСУ) цели. Ползвателите на тези бенчмаркове обаче не винаги разполагат с необходимата информация за степента, в която методиката на тези администратори на бенчмаркове отразява тези ЕСУ цели. Съществуващата информация често е разпокъсана и не позволява ефективно сравняване за инвестиционни цели в трансграничен контекст. За да се даде възможност на участниците на пазара да правят добре информиран избор, от администраторите на бенчмаркове следва да се изисква да оповестяват как в тяхната методика се вземат предвид ЕСУ факторите за всеки бенчмарк или група от бенчмаркове, които се представят като изпълняващи ЕСУ целите. Тази информация следва да се оповестява в декларацията за бенчмарка. Това задължение за оповестяване не следва да се прилага за администраторите на бенчмаркове, които не насърчават или не вземат предвид ЕСУ цели.
- (16) Поради същите причини, администраторите на бенчмаркове за ниски въглеродни емисии и за положително въздействие в областта на въглеродните емисии също следва да публикуват методиката си, използвана за тяхното изчисление. Тази информация следва да описва начина, по който са били подбрани базовите активи и по който е определена тяхната тежест, както и кои активи са били изключени и по каква причина. Администраторите на бенчмаркове следва така също да уточнят по какво бенчмарковете за ниски въглеродни емисии се различават от базовия индекс майка, и по-специално от гледна точка на приложимата тежест, пазарна капитализация и финансова ефективност на базовите активи. За да се оцени как бенчмаркът допринася за постигането на екологичните цели, администраторът на бенчмарка следва да оповести как са били измерени въглеродният отпечатък и икономите на въглеродни емисии на базовите активи, съответните им стойности, в това число общ въглероден отпечатък на бенчмарка, както и вида и източника на използваните данни. За да могат управителите на активи да изберат най-подходящия бенчмарк за инвестиционната си стратегия, администраторите на бенчмаркове следва да обяснят мотивите за избора на параметрите на тяхната методика и да посочат по какъв начин бенчмаркът допринася за постигането на екологичните цели, в това число въздействието му върху смекчаването на последиците от изменението на климата. Публикуваната информация следва да включва също така данни за честотата на прегледите и за следваната процедура.
- (17) Освен това администраторът на бенчмаркове за положително въздействие в областта на въглеродните емисии следва да оповести положителното въздействие в областта на въглеродните емисии на всеки базов актив, който е включен в тези бенчмаркове, като уточни използвания метод за определяне дали икономите на емисии надвишават въглеродния отпечатък на инвестиционния актив.
- (18) За да се гарантира постоянното спазване на избраната цел за смекчаване на последиците от изменението на климата, администраторите на бенчмаркове за ниски въглеродни емисии и за положително въздействие в областта на въглеродните емисии следва да правят редовен преглед на методиките си и да информират ползвателите за приложимите процедури за всяка съществена промяна. Когато правят съществена промяна, администраторите на бенчмаркове

следва да оповестяват причините за тази промяна и да обясняват по какъв начин промяната съответства на първоначалните цели на бенчмарковете.

- (19) За да се повиши прозрачността и да се осигури подходящо ниво на хармонизиране, на Комисията следва да се делегира правомощие да приема актове в съответствие с член 290 от Договора за функционирането на Европейския съюз, за да уточни допълнително минималното съдържание на задълженията за оповестяване, които следва да се прилагат за администраторите на бенчмаркове, вземащи предвид ЕСУ цели, както и да уточни минималните стандарти за хармонизиране на методиката на бенчмарковете за ниски въглеродни емисии и за положително въздействие в областта на въглеродните емисии, в това число метода за изчисляване на въглеродните емисии и на икономите на въглеродни емисии, свързани с базовите активи, като се вземат предвид методите за определяне на продуктивния отпечатък и на организационния отпечатък върху околната среда, определени в точка 2, букви а) и б) от Препоръка 2013/179/ЕС на Комисията³⁰. От особена важност е Комисията да проведе подходящи консултации по време на подготвителната си работа, включително на експертно равнище, както и тези консултации да бъдат проведени в съответствие с принципите, заложи в Междунституционалното споразумение за по-добро законотворчество от 13 април 2016 г. По-специално, с цел осигуряване на равно участие при подготовката на делегираните актове, Европейският парламент и Съветът получават всички документи едновременно с експертите от държавите членки, като техните експерти получават системен достъп до заседанията на експертните групи на Комисията, занимаващи се с подготовката на делегираните актове.

- (20) Поради това Регламент (ЕС) 2016/1011 следва да бъде съответно изменен,
ПРИЕХА НАСТОЯЩИЯ РЕГЛАМЕНТ:

Член 1

Изменения на Регламент (ЕС) 2016/1011

Регламент (ЕС) 2016/1011 се изменя, както следва:

1. в член 3, параграф 1 се вмъкват следните точки 23а и 23б:

„23а) „бенчмарк за ниски въглеродни емисии“ е бенчмарк, при който базовите активи, за целите на точка 1, буква б), подточка ii) от настоящия параграф, са подбрани по такъв начин, че полученият портфейл на бенчмарка е с по-ниски въглеродни емисии в сравнение с активите, включени в стандартен, претеглен спрямо капитала бенчмарк, и който е формиран в съответствие със стандартите, установени в делегираните актове, посочени в член 19а, параграф 2;

23б) „бенчмарк за положително въздействие в областта на въглеродните емисии“ е бенчмарк, при който базовите активи, за целите на точка 1, буква б), подточка ii) от настоящия параграф, са подбрани въз основа на факта, че

³⁰

Препоръка 2013/179/ЕС на Комисията от 9 април 2013 г. относно използването на общи методи за измерване и оповестяване на показатели за екологосъобразността на продукти и организации на база жизнения цикъл (ОВ L 124, 4.5.2013 г., стр. 1).

техните икономии на въглеродни емисии надвишават въглеродния отпечатък на актива, и който е формиран в съответствие със стандартите, установени в делегираните актове, посочени в член 19а, параграф 2.“;

2. член 13 се изменя, както следва:

а) в параграф 1 се добавя следната буква г):

„г) обяснение на начина, по който основните елементи на определената в буква а) методика отразяват екологичните, социалните и управленските (ЕСУ) фактори за всеки бенчмарк или група от бенчмаркове, които изпълняват или са съобразени с ЕСУ цели.“;

б) вмъква се следният параграф 2а:

„2а. В съответствие с член 49 Комисията се оправомощава да приема делегирани актове, с които да се уточни минималното съдържание на обяснението, посочено в параграф 1, буква г).“;

3. в дял III се създава следната глава 3а:

„Глава 3а

Бенчмаркове за ниски въглеродни емисии и за положително въздействие в областта на въглеродните емисии

Член 19а

Бенчмаркове за ниски въглеродни емисии и за положително въздействие в областта на въглеродните емисии

(1) Изискванията, предвидени в приложение III, се прилагат по отношение на изготвянето и предоставянето на входящи данни за бенчмаркове за ниски въглеродни емисии или за положително въздействие в областта на въглеродните емисии в допълнение към или вместо изискванията по дял II, III и IV.

(2) В съответствие с член 49 Комисията се оправомощава да приеме делегирани актове, с които да се уточнят минималните стандарти за бенчмарковете за ниски въглеродни емисии и за положително въздействие в областта на въглеродните емисии, в това число:

а) критериите за подбор на базови активи, включително, ако е приложимо, критериите за изключване на активи;

б) критериите и методът за определяне на тежестта на базовите активи в бенчмарка;

в) методът за изчисление на въглеродните емисии и икономии на въглеродни емисии, свързани с основните активи.“;

4. в член 27 се вмъкват следните параграфи 2а и 2б:

„2а. За всяко изискване в параграф 2 в декларацията за бенчмарка се посочва обяснение за начина, по който екологичните, социалните и управленските фактори са отразени за всеки изготвен и публикуван бенчмарк или група от бенчмаркове, които изпълняват или са съобразени с ЕСУ цели.

2б. В съответствие с член 49 Комисията се оправомощава да приема делегирани актове, с които да се уточни информацията, посочена в параграф 2а.“;

5. добавя се текстът от приложението към настоящия регламент.

Член 2

Настоящият регламент влиза в сила в деня след публикуването му в *Официален вестник на Европейския съюз*.

Той е задължителен в своята цялост и се прилага пряко във всички държави членки.

Съставено в Брюксел на [...] година.

За Европейския парламент
Председател

За Съвета
Председател