

Βρυξέλλες, 7 Ιουλίου 2021
(OR. en)

Διοργανικός φάκελος:
2021/0191 (COD)

10027/21
ADD 3

EF 206
ECOFIN 618
CODEC 935
ENV 446
SUSTDEV 86

ΔΙΑΒΙΒΑΣΤΙΚΟ ΣΗΜΕΙΩΜΑ

Αποστολέας:	Για τη Γενική Γραμματέα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, η κα Martine DEPREZ, Διευθύντρια
Ημερομηνία Παραλαβής:	7 Ιουλίου 2021
Αποδέκτης:	κ. Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Γενικός Γραμματέας του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης
Αριθ. εγγρ. Επιτρ.:	SWD(2021) 182 final
Θέμα:	ΕΓΓΡΑΦΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΤΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΣΥΝΟΠΤΙΚΗ ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ ΤΗΣ ΕΚΘΕΣΗΣ ΕΚΤΙΜΗΣΗΣ ΕΠΙΠΤΩΣΕΩΝ που συνοδεύει το έγγραφο πρόταση ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΥ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ σχετικά με τα ευρωπαϊκά πράσινα ομόλογα

Διαβιβάζεται συνημμένως στις αντιπροσωπίες το έγγραφο SWD(2021) 182 final.

συνημμ.: SWD(2021) 182 final



ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ
ΕΠΙΤΡΟΠΗ

Βρυξέλλες, 6.7.2021
SWD(2021) 182 final

ΕΓΓΡΑΦΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΤΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ
ΣΥΝΟΠΤΙΚΗ ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ ΤΗΣ ΕΚΘΕΣΗΣ ΕΚΤΙΜΗΣΗΣ ΕΠΙΠΤΩΣΕΩΝ
που συνοδεύει το έγγραφο
πρόταση ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΥ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ
ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ

σχετικά με τα ευρωπαϊκά πράσινα ομόλογα

{COM(2021) 391 final} - {SEC(2021) 390 final} - {SWD(2021) 181 final}

Δελτίο συνοπτικής παρουσίασης
Εκτίμηση επιπτώσεων σχετικά με νομοθετική πρόταση για τα ευρωπαϊκά πράσινα ομόλογα (EuGB)
Α. Ανάγκη ανάληψης δράσης
Γιατί; Ποιο είναι το πρόβλημα;
1) Παρά την ευρεία χρήση των προτύπων της αγοράς για τα πράσινα ομόλογα, μπορεί να είναι δαπανηρό και δύσκολο για τους επενδυτές να προσδιορίσουν τον θετικό περιβαλλοντικό αντίκτυπο των επενδύσεων που βασίζονται σε ομόλογα και να συγκρίνουν διαφορετικά πράσινα ομόλογα. 2) Για τους εκδότες, η έλλειψη κοινών ορισμών των πράσινων οικονομικών δραστηριοτήτων προξενεί αβεβαιότητα σχετικά με τις δραστηριότητες που είναι θεμιτό να θεωρούνται πράσινες και ενδέχεται να βρεθούν αντιμέτωποι με κινδύνους δυσφήμισης λόγω δυνητικών κατηγοριών για προβολή ψευδοοικολογικής ταυτότητας σε ορισμένους τομείς. 3) Για τους εκδότες, ο κατακερματισμός των πρακτικών της αγοράς μπορεί να επιφέρει πρόσθετο κόστος. Τα τρία αυτά προβλήματα συνδέονται 1) με την έλλειψη σαφών και εναρμονισμένων ορισμών για τα πράσινα έργα και τα πράσινα ομόλογα και 2) με την ανομοιογένεια, την έλλειψη διαφάνειας και ζητήματα που σχετίζονται με εικαζόμενες ή πραγματικές συγκρούσεις συμφερόντων στην αγορά εξωτερικής αξιολόγησης. Τα προβλήματα αυτά επιτείνουν τον κίνδυνο μελλοντικής διατάραξης της αγοράς λόγω προβολής ψευδοοικολογικής ταυτότητας και ενδέχεται να οδηγήσουν σε ανεπαρκή διοχέτευση επενδύσεων σε έργα με σημαντικό κλιματικό και περιβαλλοντικό αντίκτυπο, με αποτέλεσμα να παρεμποδίζεται η επίτευξη των περιβαλλοντικών στόχων της ΕΕ.
Τι αναμένεται να επιτευχθεί με την παρούσα πρωτοβουλία;
Στόχος είναι να αξιοποιηθούν καλύτερα οι δυνατότητες της ενιαίας αγοράς να συμβάλει στην επίτευξη των κλιματικών και περιβαλλοντικών στόχων της ΕΕ, διευκολύνοντας την περαιτέρω ανάπτυξη της αγοράς πράσινων ομολόγων υψηλής ποιότητας, και ελαχιστοποιώντας παράλληλα τη διατάραξη των υφιστάμενων αγορών πράσινων ομολόγων. Αυτό θα μπορούσε να επιτευχθεί με τη θέσπιση νέου προτύπου προαιρετικής εφαρμογής για τα πράσινα ομόλογα υψηλής ποιότητας, το οποίο 1) θα βελτιώσει την ικανότητα των επενδυτών να εντοπίζουν και να εμπιστεύονται τα εν λόγω ομόλογα και 2) θα διευκολύνει την έκδοση τέτοιων ομολόγων μέσω της αποσαφήνισης των ορισμών των πράσινων δραστηριοτήτων, της εναρμόνισης των πρακτικών εξωτερικής αξιολόγησης και της μείωσης του δυνητικού κινδύνου δυσφήμισης για τους εκδότες.
Ποια είναι η προστιθέμενη αξία της δράσης σε επίπεδο ΕΕ;
Η αγορά πράσινων ομολόγων έχει εγγενώς διεθνή χαρακτήρα, καθώς οι συμμετέχοντες διαπραγματεύονται και χρησιμοποιούν υπηρεσίες εξωτερικής αξιολόγησης σε διασυνοριακό επίπεδο. Η δράση σε επίπεδο ΕΕ αποτρέπει τον κίνδυνο κατακερματισμού της ευρωπαϊκής αγοράς πράσινων ομολόγων και σχετικών υπηρεσιών εξωτερικής αξιολόγησης, ενώ παράλληλα υποστηρίζει ισότιμους όρους ανταγωνισμού για τους παράγοντες στις αγορές αυτές. Υπάρχουν πολλές αλληλεπιδράσεις με άλλες σχετικές νομοθετικές πράξεις σε επίπεδο ΕΕ, όπως ο κανονισμός για την ταξινόμηση.
Β. Λύσεις
Ποιες νομοθετικές και μη νομοθετικές επιλογές πολιτικής έχουν εξεταστεί; Υπάρχει προτιμώμενη επιλογή ή όχι;
Στην εκτίμηση επιπτώσεων εξετάζεται σειρά επιλογών σε τρεις διαστάσεις πολιτικής, σε σύγκριση με το βασικό σενάριο: 1) Πεδίο εφαρμογής του προτύπου για τους εκδότες πράσινων ομολόγων: 1) προαιρετική προσέγγιση σύμφωνα με την οποία οι εκδότες πράσινων ομολόγων θα είναι ελεύθεροι να επιλέξουν να εναρμονιστούν (ή όχι) με το πρότυπο ή 2) υποχρεωτική προσέγγιση σύμφωνα με την οποία όλα τα πράσινα ομόλογα που εκδίδονται στην ΕΕ ή από εκδότη με έδρα στην ΕΕ θα πρέπει να χρησιμοποιούν το μελλοντικό πρότυπο. 2) Ρυθμιστική αντιμετώπιση των εξωτερικών αξιολογητών πράσινων ομολόγων που εναρμονίζονται με το EuGB: 1) ανάθεση στην ESMA της αδειοδότησης εξωτερικών αξιολογητών του EuGB, με περιορισμένη εποπτεία και απαιτήσεις, και 2) παρόμοια με την περίπτωση 1) αλλά βάσει αυστηρότερου πλαισίου. 3) Δυνητική ευελιξία που θα παρασχεθεί στους κρατικούς εκδότες που επιθυμούν να χρησιμοποιήσουν το EuGB, σε σύγκριση με τους μη κρατικούς εκδότες: 1) καμία ευελιξία, 2) ευελιξία όσον αφορά τις απαιτήσεις που σχετίζονται με τα ομόλογα, ή 3) ευελιξία όσον αφορά τις απαιτήσεις που σχετίζονται με τα ομόλογα και όσον αφορά τον κανονισμό για την ταξινόμηση της ΕΕ. Με βάση την ανάλυση των διαφόρων επιλογών, συνιστάται: 1. να θεσπιστεί το EuGB ως πρότυπο προαιρετικής εφαρμογής που εναρμονίζεται με τις βέλτιστες πρακτικές της αγοράς και την ταξινόμηση της ΕΕ,

2. να ανατεθεί στην ESMA η αδειοδότηση των εξωτερικών αξιολογητών των EuGB, με περιορισμένες εποπτικές απαιτήσεις, και
3. να παρασχεθεί ευελιξία στους κρατικούς εκδότες όσον αφορά τις απαιτήσεις που σχετίζονται με τα ομόλογα, αλλά όχι όσον αφορά τον κανονισμό για την ταξινόμηση της ΕΕ.

Ποιος υποστηρίζει την κάθε επιλογή;

Η εκτίμηση επιπτώσεων υποστηρίζεται από τις παρατηρήσεις που ελήφθησαν από δύο διαδικτυακές διαβουλεύσεις για το θέμα αυτό, οι οποίες ολοκληρώθηκαν το 2020 [στοχευμένη διαβούλευση σχετικά με το πρότυπο πράσινων ομολόγων της ΕΕ (167 απαντήσεις) και δημόσια διαβούλευση σχετικά με την ανανεωμένη στρατηγική για τη βιώσιμη χρηματοδότηση (648 απαντήσεις)]:

- Η μεγάλη πλειονότητα των ενδιαφερόμενων μερών υποστήριξαν την ιδέα ενός προτύπου προαιρετικής εφαρμογής για τα πράσινα ομόλογα της ΕΕ, όπως προτάθηκε από την ομάδα τεχνικών εμπειρογνομόνων για τα βιώσιμα χρηματοοικονομικά.
- Η μεγάλη πλειονότητα των απαντησάντων εξέφρασαν την υποστήριξή τους προς ένα ρυθμιστικό καθεστώς για τους εξωτερικούς αξιολογητές υπό την εποπτεία της ESMA, ενώ πολλοί ζήτησαν αναλογικό καθεστώς, στοιχείο το οποίο δείχνει ότι τα περισσότερα ενδιαφερόμενα μέρη θα προτιμούσαν κατά κύριο λόγο την επιλογή ενός καθεστώτος χαλαρότερης ή πιο στοχευμένης εποπτείας.
- Οι κρατικοί εκδότες πράσινων ομολόγων στην ΕΕ εξέφρασαν μοιρασμένες απόψεις σχετικά με το ζήτημα της ευελιξίας όσον αφορά την ταξινόμηση, αλλά υποστήριξαν ένθερμα τη διατήρηση συνεκτικής προσέγγισης μεταξύ κρατικών και εταιρικών εκδοτών.

Γ. Επιπτώσεις της προτιμώμενης επιλογής

Ποια είναι τα οφέλη της προτιμώμενης επιλογής;

Η προτιμώμενη επιλογή βασίζεται στις βέλτιστες πρακτικές της αγοράς στον τομέα της υποβολής εκθέσεων και της εξωτερικής αξιολόγησης, καθώς και στην εναρμόνιση με την ταξινόμηση της ΕΕ. Κατ' αυτόν τον τρόπο, το EuGB θα αναδειχθεί ως το κυριότερο πρότυπο από την άποψη της διαφάνειας και της περιβαλλοντικής αξιοπιστίας, σύμφωνα με τον στόχο της ανάπτυξης και στήριξης της αγοράς πράσινων ομολόγων υψηλότερης ποιότητας. Το προτεινόμενο πρότυπο προαιρετικής εφαρμογής σε συνδυασμό με μια προσέγγιση χαλαρής εποπτείας θα διασφαλίσει την επίτευξη των στόχων με τον πλέον οικονομικά αποδοτικό και αποτελεσματικό τρόπο.

Ένα πρότυπο προαιρετικής εφαρμογής θα προσελκύσει εκδότες πράσινων ομολόγων υψηλής ποιότητας, πολλοί από τους οποίους εξέφρασαν την υποστήριξή τους προς το EuGB, καθώς θα τους παρέχει τη δυνατότητα να γνωστοποιούν με μεγαλύτερη σαφήνεια τα περιβαλλοντικά διαπιστευτήρια και τις δεσμεύσεις τους σε επενδυτές και άλλους. Ταυτόχρονα, θα αποφευχθούν επιπτώσεις που θα μπορούσαν να διαταράξουν τις υφιστάμενες αγορές πράσινων ομολόγων, οι οποίες θα μπορούν να συνεχίσουν να λειτουργούν ελεύθερα. Μια προσέγγιση χαλαρότερης και στοχευμένης εποπτείας όσον αφορά τους εξωτερικούς αξιολογητές θα αυξήσει τη διαφάνεια των διαδικασιών εξωτερικής αξιολόγησης για τους εκδότες και τους επενδυτές, θα βελτιώσει την εναρμόνιση ορισμένων πτυχών των διαφόρων προσεγγίσεων και θα επιλύσει ζητήματα που σχετίζονται με τις συγκρούσεις συμφερόντων, χωρίς να αποθαρρύνει τους υφιστάμενους παρόχους να ενεργούν ως αξιολογητές για τα EuGB.

Συνολικά, το πρότυπο θα προσφέρει σαφή πλεονεκτήματα από άποψη εμπιστοσύνης, τα οποία μπορούν να μετουσιωθούν σε πλεονεκτήματα τιμολόγησης του ομολόγου που αντισταθμίζουν το κόστος και να παράσχουν στους εκδότες νέο κίνητρο για να το χρησιμοποιήσουν. Ομοίως, οι εκδότες μπορεί να επιθυμούν να επιδείξουν ισχυρότερη δέσμευση για πράσινες δραστηριότητες χρησιμοποιώντας το πρότυπο. Στους επενδυτές θα παρασχεθεί ένα τμήμα πράσινων ομολόγων που θα εξασφαλίζει υψηλό βαθμό ακεραιότητας της αγοράς, διαφάνειας και συγκρισιμότητας. Η πρωτοβουλία θα προσφέρει περισσότερες επιλογές στους επενδυτές.

Ποιο είναι το κόστος της προτιμώμενης επιλογής;

Η πρωτοβουλία θα απαιτήσει περιορισμένες επενδύσεις τόσο από την ESMA όσο και από τους εξωτερικούς αξιολογητές που θα αποφασίσουν να συμμετάσχουν. Η ESMA ενδέχεται να επιβαρυνθεί με εφάπαξ δαπάνες και ελάχιστες τρέχουσες δαπάνες με τη μορφή πρόσθετων πόρων εργατικού δυναμικού, κατάρτισης, καθώς και κόστους εγκατάστασης ΤΠ. Οι εξωτερικοί αξιολογητές ενδέχεται να επιβαρυνθούν με πρόσθετες δαπάνες εάν επιθυμούν να συμμορφωθούν με το πρότυπο. Τα εποπτικά τέλη θα πρέπει να περιοριστούν στο ελάχιστο προς το παρόν, δεδομένου του περιορισμένου μεγέθους της αγοράς. Οι αξιολογητές θα πρέπει να επιβαρυνθούν με κάποιο άμεσο κόστος συμμόρφωσης και παροχής νομικών συμβουλών, καθώς και με οργανωτικές δαπάνες, προκειμένου να λάβουν άδεια από την ESMA. Το πρότυπο θα είναι πλήρως προαιρετικό για τους εκδότες. Το δυνητικό κόστος χρήσης του προτύπου προκύπτει κυρίως λόγω του κόστους που μπορεί να μετακυλιστεί από τους εξωτερικούς αξιολογητές, καθώς και λόγω του κόστους που σχετίζεται με την εφαρμογή της ταξινόμησης. Ωστόσο, το κόστος που σχετίζεται με την εφαρμογή της ταξινόμησης θα προέκυπτε ήδη στο πλαίσιο άλλων

πρωτοβουλιών (π.χ. της οδηγίας για την υποβολή εκθέσεων βιωσιμότητας από τις εταιρείες) και συνεπώς θα αντισταθμιζόταν εν μέρει.
Πώς θα επηρεαστούν οι μεγάλες, οι μικρομεσαίες και οι πολύ μικρές επιχειρήσεις;
Η χρήση του προτύπου θα είναι προαιρετική για τους εκδότες ΜΜΕ. Επιπλέον, το EuGB αποσκοπεί στον περιορισμό της αύξησης του κόστους σε σύγκριση με άλλα πρότυπα της αγοράς, μεταξύ άλλων και για τους δυνητικούς εκδότες ΜΜΕ. Ανάλογα με το μέγεθος και τη συχνότητα έκδοσης, το κόστος αυτό μπορεί να εξακολουθεί να είναι μεγαλύτερο από άποψη σχετικού μεγέθους για τους εκδότες ΜΜΕ σε σύγκριση με τους μεγαλύτερους εκδότες. Στόχος του πλαισίου είναι να προσελκύσει και μικρότερους εξωτερικούς αξιολογητές, περιορίζοντας την έκταση των κανονιστικών απαιτήσεων και των απαιτούμενων οργανωτικών αλλαγών. Ωστόσο, οι μεγαλύτεροι αξιολογητές ενδέχεται να έχουν πλεονεκτήματα από άποψη κόστους έναντι των μικρότερων παραγόντων της αγοράς, κυρίως λόγω του (ήδη) ρυθμιζόμενου καθεστώτος τους βάσει άλλων κανονιστικών πλαισίων. Εντέλει, οι αυξήσεις του κόστους που προκύπτουν είναι μικρές και δεν αναμένεται να αποτελέσουν εμπόδιο για την ανταγωνιστική θέση των μικρότερων αξιολογητών.
Θα υπάρξουν σημαντικές επιπτώσεις στους εθνικούς προϋπολογισμούς και στις εθνικές διοικήσεις;
Η νομοθεσία θα ισχύει άμεσα και θα απαιτεί περιορισμένη εφαρμογή από τις εθνικές διοικήσεις. Η προτιμώμενη επιλογή για καθεστώς εποπτείας υπό τη διαχείριση της ESMA θα έχει επίσης ελάχιστο αντίκτυπο στους εθνικούς προϋπολογισμούς.
Θα υπάρξουν άλλες σημαντικές επιπτώσεις;
Η πρωτοβουλία διευκολύνει τον εντοπισμό πράσινων ομολόγων υψηλής ποιότητας στην αγορά. Η αύξηση της διαφάνειας αναμένεται να βελτιώσει την αποδοτικότητα της αγοράς και να προωθήσει περισσότερες επενδύσεις σε πράσινα έργα και περιουσιακά στοιχεία υψηλότερης ποιότητας, ειδικά σε συνδυασμό με τις νέες απαιτήσεις δημοσιοποίησης που απορρέουν από άλλα μέρη του ευρύτερου σχεδίου δράσης για τη βιώσιμη χρηματοδότηση. Οι παράγοντες αυτοί αναμένεται να βοηθήσουν την ευρωπαϊκή οικονομία να μεταβεί ταχύτερα σε τεχνολογίες και διαδικασίες παραγωγής με ουδέτερο ισοζύγιο διοξειδίου του άνθρακα και συνολικά λιγότερο ρυπογόνες.
Δ. Παρακολούθηση
Πότε θα επανεξεταστεί η πολιτική;
Συνιστάται η επανεξέταση της πολιτικής έπειτα από επαρκές χρονικό διάστημα μετά την έναρξη εφαρμογής της.