



Förordning om hållbarhetsbetyg

2022/23:FPM109

Finansdepartementet

2023-07-12

Dokumentbeteckning

COM(2023) 314

Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on the transparency and integrity of Environmental, Social and Governance (ESG) rating activities

Tidigare faktapromemorior i ärendet:

2017/18:FPM63 Handlingsplan för finansiering av hållbar tillväxt

2017/18:FPM123 Åtgärder för en hållbar finansmarknad

2020/21:FPM128 Strategi för att finansiera omställningen till en hållbar ekonomi

Sammanfattning

Kommissionen föreslår en förordning om hållbarhetsbetyg. Hållbarhetsbetyg bedömer företags och finansiella produkters risker och påverkan kopplade till miljömässiga, sociala och styrningsmässiga aspekter (ESG – environmental, social och governance). Investerare kan utgå ifrån dessa betyg när de fattar beslut om hållbar finansiering. Förslaget är en del av kommissionens arbete med en hållbar finansmarknad och syftar till att stärka oberoende, transparens, ansvar, bolagsstyrning och kvalitet på marknaden för hållbarhetsbetyg.

Med förordningen ska juridiska personer som vill leverera hållbarhetsbetyg i EU ställas under tillsyn. Det gäller dels de som är etablerade i EU, dels tredjelandsleverantörer. Förordningen innehåller organisatoriska krav för att säkerställa att betygsättning av graden av hållbarhet är oberoende och tillförlitlig. Dessutom ställs krav på transparens kring metoder, modeller och nyckelantaganden bakom hållbarhetsbetygen.

Regeringen välkomnar förslaget om en förordning om hållbarhetsbetyg.

1.1 Ärendets bakgrund

År 2015 antog ett stort antal länder FN-resolutionen Agenda 2030 för hållbar utveckling och slöt Parisavtalet vars kärna är att begränsa den globala uppvärmningen genom att minska utsläpp av växthusgaser. EU undertecknade och ratificerade Parisavtalet året därpå och har därefter vidtagit åtgärder för att skapa förutsättningar att nå de överenskomna målen.

Kommissionen presenterade 2018 en handlingsplan för finansiering av hållbar tillväxt (se 2017/18:FPM63 och 2017/18:FPM123). Som en del av handlingsplanen gjorde kommissionen en studie av marknaden för hållbarhetsrelaterade produkter och tjänster. Studien pekade på flera brister vad gäller öppenheten om hur hållbarhetsbetyg sätts. Hållbarhetsbetyg bedömer företags och finansiella produkters risker och påverkan kopplade till miljömässiga, sociala och styrningsmässiga aspekter (ESG).

År 2021 presenterade kommissionen en strategi för finansiering av omställningen till en hållbar ekonomi (se 2020/21:FPM128). I strategin aviserade kommissionen att den skulle överväga åtgärder för att förbättra tillgänglighet, integritet och transparens när det gäller hållbarhetsbetyg och leverantörer av hållbarhetsbetyg. Som ett steg i detta höll kommissionen 2022 en offentlig konsultation. Konsultationen kunde bekräfta att denna marknad lider av bristande transparens och tydlighet.

Kommissionen presenterade ett förslag till förordning om hållbarhetsbetyg den 13 juni 2023.

1.2 Förslagets innehåll

1.2.1 Övergripande

Förslaget innebär att ett gemensamt regelverk införs för de företag som verkar på marknaden för hållbarhetsbetyg. Esma uppskattar att det idag finns 59 leverantörer av hållbarhetsbetyg i EU, varav tre med verksamhet i Sverige. Fler aktörer har tillkommit och marknaden har fått större betydelse de senaste åren i takt med att hållbarhetsrelaterade risker hamnat mer i fokus. Marknaden för hållbarhetsbetyg är idag oreglerad inom EU och på nationell nivå bland EU:s medlemsländer. Det gör det svårt att förstå innebörden av och jämföra de betyg som sätts, vilket i sin tur skadar förtroendet för marknaden, skapar risker för vilseledande information och bidrar till en mindre effektiv allokering av kapital.

Den föreslagna förordningen syftar till att stärka oberoende, transparens, ansvar, bolagsstyrning och kvalitet på denna marknad. Förslaget ställer krav på transparens kring hållbarhetsbetyg samt organisations- och

uppföranderegler för leverantörer av sådana betyg. Därigenom ska förordningen bidra till att den inre marknaden fungerar väl, konsumenter och investerare skyddas och att information inte är vilseledande. Förslaget syftar inte till att harmonisera metoderna eller den data som används för att ta fram hållbarhetsbetyg.

Kommissionen ska enligt förslaget få rätt att anta delegerade akter för att närmare precisera ansökan om auktorisation, upplysningskrav kring hållbarhetsbetygen, processer för att utfärda böter eller viten samt tillsynsavgifter.

1.2.2 Omfattning och Esma's roll

Den föreslagna förordningen omfattar leverantörer av hållbarhetsbetyg som verkar i EU vars betyg antingen är offentliga eller levereras till reglerade finansiella företag, företag som omfattas av EU:s redovisningsdirektiv 2013/34/EU eller EU:s och medlemsstaternas offentliga organ. Förordningen omfattar därmed inte exempelvis interna hållbarhetsbetyg som tas fram av företag för eget bruk och inte heller hållbarhetsrelaterade rådata.

Med förordningen ska juridiska personer som vill leverera hållbarhetsbetyg i EU ställas under tillsyn. Det gäller dels sådana etablerade i EU, dels tredjelandslieferantörer. För den förstnämnda gruppen införs auktorisation via den europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten (Esma). För tredjelandslieferantörer införs tre olika möjligheter att underställa sig tillsyn och få verka i EU; likvärdighetsbedömning via kommissionen, erkännande via auktoriserade leverantörer samt, för vissa mindre tredjelandslieferantörer, möjlighet till godkännande av Esma. Den tredjelandslieferantör som vill få ett sådant godkännande ges möjlighet att uppfylla kraven i förordningen genom att följa IOSCO:s rekommendationer om hållbarhetsbetyg om den tillämpningen anses likvärdig med efterlevnaden av kraven i den föreslagna förordningen.

Esma får enligt förslaget en rad befogenheter för att kunna utöva tillsyn, såsom rätt att begära in information, genomföra utredningar, göra platsbesök samt utfärda böter och utdöma vite. Tillsynen ska finansieras genom avgifter från de auktoriserade leverantörerna. Esma ska samarbeta med Europeiska bankmyndigheten (Eba) och Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten (Eiopa), bland annat när det gäller riktlinjer för auktorisering av tredjelandslieferantörer. Esma ges befogenhet att delegera tillsynsuppgifter till behöriga nationella myndigheter i enlighet med Esma-förordningen.

Esma ska upprätta och tillhandahålla ett register med information om leverantörer av hållbarhetsbetyg som omfattas av tillsyn. Esma ska även göra viss information tillgänglig via den europeiska gemensamma kontaktpunkten för finansiell och icke-finansiell information (Esap).

2022/23:FPM109

1.2.3 Organisatoriska krav och krav på informationsgivning

Förordningen ställer krav på leverantörer av hållbarhetsbetyg. Kraven innebär bland annat att betygssättningen ska vara oberoende från politisk och ekonomisk påverkan samt att den interna organisationen ska säkerställa att förordningens krav uppfylls. Metoder för att sätta betyg ska vara rigorösa, systematiska, objektiva och möjliga att verifiera. De ska ses över och utvärderas samt rättas till vid behov. En funktion för översyn ska finnas och betygsmetoder ska kvalitetssäkras.

Leverantörer av hållbarhetsbetyg får inte erbjuda till exempel konsulttjänster, kreditvärdering, investeringstjänster, revision, banktjänster och försäkringstjänster. Krav ställs på analytiker och andra anställda samt på processer för journalföring, klagomålshantering och utkontraktering. När det gäller små och medelstora företag ger dock förordningen möjlighet för Esma att medge lättnader om kraven bedöms som oproportionerliga.

Den föreslagna förordningen innehåller även krav på att offentliggöra metoder, modeller och nyckelantaganden bakom hållbarhetsbetyg, både till kunder och allmänheten. Dessutom ställs krav för att säkra oberoende och undvika intressekonflikter. Förordningen innehåller även regler för att säkerställa att de avgifter som tas ut av kunder är rättvisa, rimliga, transparenta, icke-diskriminerande samt kostnadsbaserade.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Eftersom den föreslagna regleringen är i form av en förordning är den direkt tillämplig. Motsvarande reglering av marknaden för hållbarhetsbetyg finns inte i Sverige. Viss kompletterande svensk lagstiftning behövs.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Kommissionen har gjort en konsekvensanalys av förslaget (SWD(2023) 204 final) och konstaterar där att marknaden upplever att hållbarhetsbetyg inte alltid är tillförlitliga, korrekta och aktuella. De verksamheter som betygsätts är samtidigt osäkra på vilka kriterier som används, hur korrekt betygssättningen är och hur den kan förbättras. Dessa brister leder bland annat till missvisande hållbarhetsanalyser, försämrad tillgång till kapital och bristande möjligheter att utkräva ansvar. I slutändan drabbas den inre

Kommissionen övervägde flera policyalternativ innan den landade i nuvarande förslag med relativt stränga regler för leverantörer i kombination med krav på upplysningar till både allmänhet och kunder.

Esma bedömer att 20 heltidstjänster kommer att krävas för den nya tillsynsverksamhet som följer av förslaget. Detta baseras på ett uppskattat behov om motsvarande 1,7 heltidstjänster årligen för tillsyn över stora leverantörer respektive 0,2 heltidstjänster för tillsyn över små. Den årliga kostnadsökningen beräknas till 3,7 – 3,8 miljoner euro men då tillsynen ska avgiftsfinansieras via tillsynsobjekten kommer EU-budgeten inte att belastas.

Regeringens bedömning är att förslaget kommer att öka transparensen på marknaden för hållbarhetsbetyg och underlätta för investerare och betygssatta företag och produkter att förstå betygen och kunna fatta välgrundade beslut utifrån dessa. Förordningen kan därmed bidra till att förbättra kapitalmarknadens funktionssätt och stärka den finansiella sektorns medverkan till en hållbar utveckling.

Vid behov föreslås Esma kunna delegera uppgifter till nationella myndigheter, till exempel vid utredningar och platsbesök. Esma ska då ersätta den nationella myndigheten för uppdraget, men eftersom det ändå kommer att krävas en kompetensuppbyggnad och arbetsinsats förväntas förslaget ändå få vissa, men begränsade, budgetära konsekvenser för Finansinspektionen. Utgångspunkten är att eventuella tillkommande kostnader för Finansinspektionen kan hanteras inom befintlig ram. Esmas auktoriseringsprocess och den löpande tillsynen väntas ge nationella myndigheter ökad information om sektorn som de kan använda i sitt tillsynsarbete i övrigt.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar förslaget om en förordning om hållbarhetsbetyg. Regeringen stödjer ambitionen att stärka oberoende, transparens, ansvar, bolagsstyrning och kvalitet hos leverantörerna. Regeringen stödjer även ambitionen att skydda konsumenter och investerare samt att motverka vilseledande information. Tydlig, jämförbar och lättillgänglig information bidrar till effektiva marknader för hållbara investeringar. Regeringen ser positivt på ansatsen att skapa enhetliga regler för EU.

Förslaget berör ett nytt tillsynsområde där tillsynsobjekten ofta bedriver gränsöverskridande verksamhet. Därtill är hållbarhetsutmaningen internationell till sin karaktär. Därför bedömer regeringen att det är mer effektivt att tillsynen sker på EU-nivå än att motsvarande tillsyn byggs upp nationellt. Vad gäller eventuella nya tillsynsuppgifter i Sverige kommer

regeringen att verka för förutsägbarhet och tydlighet. Sverige bör verka för att tillsynen av regelverken är effektiv, relevant och har en välavvägd och tydlig ansvarsfördelning mellan nationella och europeiska tillsynsmyndigheter.

Regeringen förespråkar ett proportionerligt och ändamålsenligt regelverk med en rimlig grad av detaljreglering. Det är positivt att tillsynen avgiftsfinansieras men viktigt att prissättningsmekanismen för tillsynsavgifter är transparent och proportionerlig. Förordningen bör inte leda till prisreglering på marknaden. Mot bakgrund av Sveriges budgetrestriktiva hållning ska Sverige agera för att förslaget ekonomiska konsekvenser begränsas både för statens budget och EU-budgeten. Eventuella kostnader som förslaget kan leda till för den nationella budgeten ska finansieras i linje med de principer om neutralitet för statens budget som riksdagen beslutat om (prop. 1994/95:40, bet. 1994/95:FiU5, rskr. 1994/95:67). Om utgiftsdrivande åtgärder på EU-budgeten skulle bli aktuella ska dessa finansieras genom omprioriteringar inom EU:s budget.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaternas ståndpunkter är ännu inte kända.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas ståndpunkter är ännu inte kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Flera myndigheter, företag och andra organisationer har inbjudits att lämna synpunkter på förslaget och en referensgrupp har bildats. Referensgruppens ståndpunkter är ännu inte helt kända men vissa initiala synpunkter har inkommit och dessa har överlag varit positiva.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Den rättsliga grunden för förslaget utgörs av artikel 114 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Beslut fattas av rådet med kvalificerad majoritet efter ordinarie lagstiftningsförfarande med Europaparlamentet enligt artikel 294 i EUF-fördraget.

Marknaden för hållbarhetsbetyg växer och väntas fortsätta att göra det under kommande år. Det finns idag inga regler inom EU eller på nationell nivå som reglerar denna marknad. Varje leverantör av hållbarhetsbetyg arbetar därmed efter sina egna regler, vilket resulterar i bristande tydlighet kring vad de gör och hur de gör det. Kommissionen anser därför att EU bör anta gemensamma regler för marknadens funktion.

Förslaget syftar till att förbättra tydligheten kring hållbarhetsbetyg och leverantörer av hållbarhetsbetyg. Kommissionen menar att målen inte kan uppnås enskilt av medlemsstaterna, varför åtgärder bör vidtas på EU-nivå enligt subsidiaritetsprincipen. Marknaden för hållbarhetsbetyg är gränsöverskridande. Om åtgärder skulle vidtas på nationell nivå skulle de troligen skilja sig åt och leda till skillnader i transparenskrav. Det skulle skapa utmaningar för de som verkar i flera länder och försvåra för aktörer att jämföra olika hållbarhetsbetyg.

Kommissionen anser vidare att förslaget är tillräckligt återhållet för att inte utmana proportionalitetsprincipen. Kommissionen menar att de åtgärder som föreslås begränsats till de som är nödvändiga för att åstadkomma de uppsatta målen på ett effektivt sätt. Åtgärderna omfattar ett auktoriseringssystem för leverantörer inom EU med regler kring deras verksamhet och tillsyn som är proportionerlig. Åtgärderna omfattar även upplysningskrav om betygens egenskaper och metoder för att ta fram dem. Förslaget omfattar inte betyg som tas fram av företag för internt bruk.

Eftersom både de finansiella marknaderna och många bindande målsättningar för hållbarhet är gränsöverskridande delar regeringen kommissionens bedömning att det är motiverat med reglering på EU-nivå. Regeringen delar kommissionens bedömning att förslaget är förenligt med subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förhandlingar i rådsarbetsgruppen för finansiella tjänster och bankunionen (finansiella tjänster) inleddes med ett första möte den 10 juli. Tidsplanen för förhandlingarna i Europaparlamentet är ännu inte känd.

4.2 Fackuttryck/termer

Eba: Europeiska bankmyndigheten.

Eiopa: Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten.

Esap: En europeisk gemensam kontaktpunkt för finansiell och icke-finansiell information.

ESG: Akronymen står för Environmental, Social and Governance och används för att beteckna miljömässig, social och styrningsmässig hållbarhet.

2022/23:FPM109

Hållbarhetsbetyg: Ett utlåtande, en poäng eller en kombination därav som bedömer risker och påverkan hos organisationer, företag, finansiella instrument och produkter kopplade till miljömässiga, sociala och styrningsmässiga aspekter. Baseras på metoder och graderade betygs kategorier och levereras till tredje part. Investerare kan utgå ifrån dessa betyg när de fattar hållbara finansieringsbeslut.

Esma: Europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten.

IOSCO: International Organization of Securities Commissions är en sammanslutning av organisationer som reglerar världens värdepappers- och terminsmarknader.

Leverantör av hållbarhetsbetyg: En juridisk person som erbjuder och levererar hållbarhetsbetyg eller -poäng professionellt.