



En europeisk gemensam kontaktpunkt för finansiell och icke-finansiell information (Esap)

2021/22:FPM28

Finansdepartementet

2022-01-18

Dokumentbeteckning

COM(2021) 723

Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing a European single access point providing centralised access to publicly available information of relevance to financial services, capital markets and sustainability

COM(2021) 724

Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL amending certain Directives as regards the establishment and functioning of the European single access point

COM(2021) 725

Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL amending Regulations as regards the establishment and functioning of the European single access point

Sammanfattning

Kommissionen har som en del av sin handlingsplan för Kapitalmarknadsunionen (CMU) tagit fram ett förslag om en europeisk gemensam kontaktpunkt för finansiell och icke-finansiell information (Esap).

Kommissionen föreslår att Esap ska införas genom en ny EU-förordning med följdändringar i ett stort antal EU-förordningar och EU-direktiv på olika områden såvitt avser krav på hur och i vilket format information enligt nu gällande rapporteringskrav ska lämnas för att kunna ingå i Esap.

Kommissionen lyfter fram följande delar som de mest centrala:

- Integration av kapitalmarknader inom EU genom fri tillgång för alla och envar till information om finansiella tjänster, kapitalmarknader och hållbarhet.
- Informationen ska göras tillgänglig digitalt genom en användarvänlig hemsida läsbar på alla unionens officiella språk.
- Informationen ska omfatta sådan som redan idag ska rapporteras av företag samt information som lämnas av företag frivilligt.

Regeringen är positiv till att underlätta tillgång till information för att ytterligare integrera finansiella tjänster och kapitalmarknader inom EU samt främja gränsöverskridande investeringar. Regeringen välkomnar åtgärder som förbättrar förutsättningarna för finansiering av små- och medelstora företag och som bidrar till genomförandet av klimatmålen. Regeringen anser att det är av vikt att hänsyn tas till att begränsa den administrativa bördan för företag och myndigheter samt att beakta budgetrestriktivitet i det fortsatta arbetet. Regeringen avser att agera för att förslaget ekonomiska konsekvenser begränsas både för statens budget och EU-budgeten.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

I juni 2020 presenterade ett forum tillsatt av kommissionen ett antal rekommendationer som bl.a. betonade vikten av CMU mot bakgrund av de effekter pandemin covid-19 visat sig ha på den reala ekonomin. Senare samma år presenterade kommissionen en handlingsplan som byggde vidare på dessa rekommendationer.

Handlingsplanen ska verkställas genom 16 åtgärder. En av åtgärderna är inrättandet av Esap.

Kommissionens förslag presenterades den 25 november 2021. Förslaget behandlades vid Ekofin-rådets möte den 7 december 2021.

1.2 Förslagets innehåll

1.2.1 Allmänt

Kommissionen föreslår att Esap införs genom en ny EU-förordning. Förordningen utser Europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten (Esma) som ansvarig myndighet för etablerandet av Esap, vilket ska ske senast den 31 december 2024. Esap ska enligt förslaget omfatta information som företag ska rapportera enligt unionsrätten såvitt avser finansiella tjänster, kapitalmarknader och hållbar finansiering. Det ska även omfatta

annan information som är relevant för finansiella tjänster eller kapitalmarknader inom EU eller som rör hållbarhet och som företag önskar göra tillgänglig via Esap på frivillig basis. Förordningen innehåller vidare bl.a. bestämmelser om krav på format för denna information och om de institutioner som ska samla in informationen och förmedla denna vidare till Esma (insamlande organ). Den innehåller också bestämmelser om hur informationen ska göras tillgänglig.

I övrigt föreslås de följändringar som är nödvändiga att göra i ett stort antal EU-förordningar och EU-direktiv på olika områden avseende krav på hur och i vilket format information enligt redan gällande rapporteringskrav ska lämnas in av berörda företag.

1.2.2 Skäl för förslaget

Kommissionen anför att enkel tillgång till data är av vikt för att kunna fatta välinformerade beslut vilket tjänar en effektivt fungerande marknad. Gemensamma plattformar för data inom EU, t.ex. för den finansiella sektorn, kan tjäna detta syfte.

Kommissionen framhåller att den finansiella sektorn genomgår en digital förvandling som kommer att fortsätta under kommande år och att EU bör stödja denna förvandling, särskilt genom att verka för datadriven finansiering. Kommissionen anser även att det är av stor vikt för en omställning till en grön ekonomi att information om verksamheters hållbarhet är lätt tillgänglig för investerare. För dessa syften behöver enligt kommissionen allmän tillgång till information om t.ex. finansiella och icke-finansiella företag, samt övrig finansiell och icke-finansiell information, förbättras. Ett effektivt sätt att åstadkomma detta på EU-nivå är enligt kommissionen att etablera Esap, som kan ge elektronisk tillgång till all relevant information i dessa avseenden. Detta framhålls av kommissionen även vara i linje med kommissionens strategi för digitalisering av finanssektorn i EU och strategin för att finansiera omställningen till en hållbar ekonomi. Kommissionen anför att det övergripande syftet med förslaget, att bidra till att integrera europeiska finansiella tjänster och kapitalmarknader genom enkel centraliserad tillgång till offentlig information om företag och deras produkter, motiverar att det genomförs på EU-nivå genom en EU-förordning.

1.2.3 Närmare om förslagets innehåll

Ansvarig myndighet och definitioner

Förslaget definierar Esap som något som Esma ska etablera och sköta driften av och som senast den 31 december 2024 ska tillhandahålla centraliserad elektronisk tillgång till

- a) information som ska göras allmän enligt de EU-rättsakter som listas i bilaga till förordningen och eventuella ytterligare EU-rättsakter som kräver att information ska göras tillgänglig genom Esap, och
- b) annan information av relevans för finansiella tjänster som tillhandahålls inom EU eller kapitalmarknader inom EU eller rörande hållbarhet som företag önskar göra tillgänglig genom Esap på frivillig basis.

Förslaget definierar vidare bl.a. insamlade organ som varje EU- eller nationell institution eller myndighet eller register som utpekats som sådant enligt de rättsakter som avses ovan eller enligt de tekniska standarder som enligt förslaget ska antas av de europeiska tillsynsmyndigheternas gemensamma kommitté.

Krav på frivillig information

Förslaget medger att varje fysisk eller juridisk person som önskar kan lämna information om sin verksamhet till ett insamlade organ för att göra denna tillgänglig via Esap. Förslaget uppställer vissa krav på den information som lämnas på detta vis, bl.a. ska den vara i ett data-extraherbart format och inte innehålla irrelevanta personuppgifter. Med data-extraherbart format avses enligt förslaget varje elektroniskt öppet format enligt artikel 2.14 i direktiv (EU) 2019/1024 som är allmänt använt eller påkallat enligt lag, som möjliggör för en maskin att extrahera data och inte endast är läsbar för människor.

Ansvarsuppgifter för insamlade organ

Förslaget innehåller bestämmelser om ett insamlade organs ansvarsuppgifter. Bland annat ska ett sådant organ utföra automatiska utvärderingar av inlämnad information för att tillse att denna är av rätt format. Det ska också bl.a. säkra att användandet av informationen inte är föremål för några villkor och tillhandahålla teknisk assistans. Förslaget innehåller vidare krav på att insamlade organ ska förvägra information som inte lever upp till de tekniska kraven eller som är uppenbart olämplig, stötande eller klart irrelevant. Informationen ska som huvudregel hållas tillgänglig för Esap i minst tio år. Personuppgifter som ingår i informationen ska som huvudregel inte ingå i Esap i mer än fem år. Esma ska enligt förslaget publicera en lista på insamlade organ på den hemsida som innehåller Esap.

Esaps funktioner och datasäkerhet

Förslaget innehåller minimikrav för de funktioner som Esap ska tillhandahålla, bl.a. en användarvänlig hemsida, med sökfunktion, tillgänglig på alla unionens officiella språk. Den ska även innehålla en översättningstjänst, nedladdningstjänst och notifieringstjänst.

De europeiska tillsynsmyndigheternas gemensamma kommitté ska utforma tekniska standarder för bl.a. Esaps söktjänst.

Esma ska enligt förslaget utarbeta en effektiv it-säkerhetspolicy för Esap.

Tillgänglighet till Esap

Förslaget innehåller villkor för användarnas tillgång till Esap, som normalt ska vara avgiftsfri. Esma ska dock enligt förslaget få ta ut avgifter från användare som begär mycket stora mängder information eller frekvent uppdaterad sådan. Dock ska EU-organ och ett antal nationella institutioner och myndigheter ha avgiftsfri tillgång till Esap.

Esmas uppgifter

Esma ska enligt förslaget utföra vissa automatiska utvärderingar för att säkra att informationen den får från insamlade organ uppfyller kraven enligt förordningen och övriga tillämpliga krav. Esma ska vidare bl.a. se till att informationen görs tillgänglig utan fördröjning och att ESAP är tillgänglig minst 95 procent av tiden under en månad och ge support till insamlade organ. Esma ska även i samråd med insamlade organ diskutera bl.a. frågor om Esaps finansiering, t.ex. frågan om avgifter.

Esma ska övervaka Esaps funktionalitet, baserat på vissa kvalitativa och kvantitativa indikatorer såsom t.ex. antalet besökare och sökningar och andelen sökningar som leder till nedladdningar. Esma ska också årligen publicera en rapport om Esaps funktionalitet.

Esmas uppgifter gällande Esap ska ske i nära samarbete med Europeiska bankmyndigheten (Eba) och Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten (Eiopa).

Följändringar i andra EU-rättsakter

I syfte att säkra att Esap ska tillgängliggöra relevant information som omfattas av rapporteringskrav, ska enligt förslaget ett antal EU-direktiv och EU-förordningar på olika områden ändras genom ett ändringsdirektiv respektive en ändringsförordning. Ändringarna innebär att det i respektive EU-rättsakt ska införas en självständig bestämmelse om krav på format på den information som ska rapporteras och krav på att rapportering ska ske till relevant insamlade organ. Kraven på format innebär att informationen ska rapporteras i ett data-extraherbart format eller, när så krävs enligt unionsrätten, i ett maskinläsbart format. Med maskinläsbart format avses ett filformat som är strukturerat på ett sådant sätt att det enkelt kan läsas av ett datorprogram. Kommissionen ska anta genomförandeakter med bestämmelser om maskinläsbara format.

Esaps omfång ska byggas upp gradvis under 2024–2026, med en gradvis upptrappning vad avser insamlande och vidarebefordrande av information. Kommissionen har noterat och låtit förslaget återspegla att det i resultatet av det samråd som föregick förslaget betonas att åtminstone hållbarhetsinformation (ESG-information) bör vara med fr.o.m. starten av Esap, såsom information enligt EU:s taxonomiförordning. Detta gäller även information som rapporteras av utgivare av värdepapper enligt EU:s transparensdirektiv och EU:s prospektförordning.

1.3 Gällande svenska regler och förslagens effekt på dessa

Förslaget kommer inte öka eller ändra kraven avseende innehållet i information som företag redan idag är skyldiga att rapportera. Förslaget innebär följdändringar i ett stort antal EU-förordningar och EU-direktiv på områden, vilka rör nu gällande rapporteringskrav, och som innebär nya bestämmelser om formatet för denna information och om att denna ska sändas till det nationella insamlingsorganet. Svensk rätt kommer att behöva ändras för att genomföra följdändringarna i dessa direktiv och kommer eventuellt behöva anpassas till följdändringarna i förordningarna.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

1.4.1 Offentligfinansiella konsekvenser

Esap förväntas – av kommissionen – belasta både medlemsstaternas och EU:s budget. Enligt kommissionens konsekvensanalys ska etablerandet och driften av Esap finansieras av Esma. Esma ska efter ikraftträdandet av lagstiftningen inhämta denna finansiering av EU och nationella tillsynsmyndigheter enligt en viss finansieringsformel, dvs. 40 procent från EU:s budget och 60 procent genom medlemsstaternas nationella tillsynsmyndigheters avgifter till Esma. I Sverige är det Finansinspektionen som bidrar till Esma. Med kommissionens förslag torde Finansinspektionens anslag belastas, oavsett om Finansinspektionen kommer att pekats ut som insamlingsorgan eller inte. Kommissionen uppskattar att 16,5 miljoner euro kommer krävas i finansiella resurser för perioden 2022–2027, indelat i 14,2 miljoner euro för operationella kostnader och 2,3 miljoner euro för administrativa kostnader. EU:s fleråriga budgetram (2022–2027) kommer att bidra med 9,6 miljoner euro, varvid 5 miljoner euro kommer att belasta EU:s program för ett digitalt Europa (DIGITAL).

Kommissionen uppskattar vidare att Esmas kostnader relaterade till Esap för perioden 2024–2027 kommer uppgå till 11,5 miljoner euro, varvid nationella tillsynsmyndigheter åläggs 6,9 miljoner euro. Den uppskattade andelen som åläggs Finansinspektionen uppgår till cirka 200 000 euro, motsvarande en andel om 10/333.

Insamlande organ kommer även ådra sig kostnader relaterade till den tekniska sammankopplingen med Esap. Kommissionen uppskattar denna kostnad till 50 800 euro per insamlande organ och årliga kostnader om cirka 6 500 euro.

Eventuella kostnader som förslagen 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). Utgiftsdrivande åtgärder på EU-budgeten behöver finansieras genom omprioriteringar i den fleråriga budgetramen (MFF).

1.4.2 Konsekvenser för rapporterande företag och användare

Enligt kommissionen kommer de rapporterande företagen – vilka uppskattas till 167 000 i EU – gynnas av att information om dessa företag synliggörs på EU-nivå, vilket följaktligen bl.a. breddar basen av eventuella investerare. Förslaget innehåller inte ytterligare rapporteringsskyldigheter för de rapporterande bolagen. Däremot förutsätts vissa tekniska anpassningar för rapporterande företag som inte redan har tillgång till den infrastruktur som krävs. De följändringar i EU-förordningar och EU-direktiv på områden, vilka rör nu gällande rapporteringskrav, innebär nya bestämmelser om formatet för denna information och om att denna ska sändas till det nationella insamlande organet. Kostnaderna för de rapporterande företagen, försiktigt beräknat, väntas uppgå till 800 euro per företag och år. Kostnaderna är relaterade till erhållandet av en den globala identifieringskoden för företag på värdepappersmarknaderna, signeringsverktyg, ett digitalt certifikat och eventuella avgifter som tas ut av insamlingsmyndigheterna. Uppskattningen omfattar inte kostnader för att upprätta handlingar i maskinläsbara format enligt eventuella framtida krav i kommissionens genomförandeakter.

De tilltänkta användarna av Esap kommer att gynnas av åtkomst till information. Investerare kommer kunna fatta bättre investeringsbeslut och analytiker kommer att producera bättre analyser. Även andra typer av användare, t.ex. lagstiftare och myndigheter, bör kunna ha nytta av informationen. Lägre finansiella kostnader och tidsåtgång med hänsyn till att bearbeta, söka och jämföra information nämns bland fördelarna i konsekvensanalysen.

1.4.2.1 Hållbarhet

Esap ska bidra till att offentliggöra information om företag som är relevant för kapitalmarknader, finansiella tjänster och hållbar finansiering på ett effektivt och icke-diskriminerande sätt. Det inbegriper information om företags hållbara aktiviteter, inte minst i frågor relaterade till miljö, socialt

ansvar och bolagsstyrning. Regeringen bedömer att Esap därmed kan bidra till omställningen till en hållbar ekonomi.

2021/22:FPM28

1.4.2.2 Jämställdhet

Kommissionen har inte presenterat någon jämställdhetsanalys av förslaget. Den sammantagna effekten på den ekonomiska jämställdheten är svår att bedöma.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen är positiv till att underlätta tillgång till information för att ytterligare integrera finansiella tjänster och kapitalmarknader inom EU samt främja gränsöverskridande investeringar. Regeringen välkomnar åtgärder som förbättrar förutsättningarna för finansiering av små- och medelstora företag och som bidrar till genomförandet av klimatmålen. Regeringen anser att det är av vikt att hänsyn tas till att begränsa den administrativa bördan för företag och myndigheter samt att beakta budgetrestriktivitet i det fortsatta arbetet. Regeringen avser att agera för att förslagets ekonomiska konsekvenser begränsas både för statens budget och EU-budgeten.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaternas ståndpunkter är ännu inte kända.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas ståndpunkter, förutom kommissionens, är inte kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har inte remitterats.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

De rättsliga grunderna är artikel 50.2 g i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Beslut fattas enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet i artikel 294 i EUF-fördraget, dvs. Europaparlamentet är medbeslutande. Rådet beslutar med kvalificerad majoritet.

Kommissionen bedömer att förslaget är förenligt med proportionalitetsprincipen eftersom det innehåller bestämmelser som inte går utöver vad som är nödvändigt för att lösa de konstaterade problemen och uppnå målen. Förslaget kommer inte öka eller ändra rapporteringsskyldigheter avseende innehållet i informationen som ska rapporteras och kommer i så hög grad som möjligt bygga på existerande datainfrastruktur och rapporteringskanaler. Följdändringar i EU-förordningar och EU-direktiv på områden, vilka rör nu gällande rapporteringskrav, innebär nya bestämmelser om formatet för denna information och om att denna ska sändas till det nationella insamlade organet.

Kommissionen anser vidare att förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen eftersom syftet med förslaget inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna på nationell nivå. Enligt kommissionen har medlemsstaterna för närvarande ett visst antal frihetsgrader för utformning av regler om mekanismer och format för företagens rapporteringsskyldigheter som fastställs i EU-rättsakter. Den fragmentering av offentliggörandemekanismer och format som detta leder till ökar åtkomst- och bearbetningskostnaderna för användare av företagsinformation. Kommissionen bedömer att detta kommer att kvarstå om inte ett samordnat tillvägagångssätt etableras – i detta fall genom förslaget om Esap.

Regeringen konstaterar att förslaget har en gränsöverskridande karaktär och att det torde vara svårt att uppnå förslagets syfte genom en reglering var för sig av medlemsstaterna på nationell nivå. Regeringen anser därmed att förslaget är förenligt med subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. Det är emellertid viktigt att förslaget inte blir mer långtgående och detaljerat än vad som är nödvändigt.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förhandlingarna om förslaget i rådsarbetsgrupp påbörjades i december 2021 med ett inledande möte. Kommissionen presenterade vid detta tillfälle förslaget och sin konsekvensanalys. Tidsplanen för Europaparlamentets behandling är inte känd.

4.2 Fackuttryck/termer