

Finansdepartementet
Finansmarknadsavdelningen,
Bankenheten
fi.remissvar@regeringskansliet.se
fi.fma.b@regeringskansliet.se

Yttrande
Fi2025/01311

Stockholm 2025-10-03

En europeisk gemensam åtkomstpunkt för finansiell och hållbarhetsrelaterad information

Allmänt om förslagen i promemorian

Svensk Försäkring har tagit del av promemorian och vill lämna följande synpunkter. Promemorian är svåröverskådlig och lämnar flera frågor obesvarade, eftersom den endast behandlar en begränsad del av vad en europeisk gemensam åtkomstpunkt (ESAP) innebär eller kan komma att innebära. Vi bedömer att promemorians konsekvensanalys kraftigt underskattar både omfattningen och de ekonomiska och organisatoriska effekterna för företagen.

En central fråga rör i vilket format informationen, framför allt årsredovisningarna, ska tillhandahållas för överföring till ESAP. Detta är av stor betydelse för möjligheten att göra en helhetsbedömning av förslagen i promemorian.

Av 8 kap. 3 b § årsredovisningslagen (1995:1554) framgår att företag som ska upprätta en hållbarhetsrapport ska offentliggöra årsredovisningen i det enhetliga elektroniska rapporteringsformat som avses i artikel 3 i ESEF-förordningen (EU/2019/815), dvs. i XHTML-format. Av förarbetena till genomförandet av CSRD i årsredovisningslagen (prop. 2023/24:124, s. 145) anges vidare att hållbarhetsrapporterna ska märkas upp (taggas) i det format som specificeras i ESEF-förordningen, för att göra informationen maskinläsbar (XBRL).

Enligt ESAP:s omnibusdirektiv (EU/2023/2864) delegeras till berörda ESA-myndigheter att ta fram tekniska standarder som anger vilken information som ska tillhandahållas i maskinläsbart format och vilket format som ska användas.

Det är i nuläget alltså ännu inte fastställt i vilket format överföringen av information till ESAP ska ske. Enligt Svensk Försäkrings förståelse krävs dock att uppgifterna taggas för att säkerställa att informationen blir maskinläsbar, analyserbar och jämförbar.

Det är därmed oklart om hela årsredovisningen i framtiden kan komma att omfattas av krav på taggning med anledning av ESAP, men det ligger nära till

hands att anta att en sådan utveckling är sannolik. Promemorian förefaller inte fullt ut beakta denna konsekvens. Till detta kommer all övrig information som enligt den nya regleringen ska lämnas in elektroniskt. Införandet av ESAP kan därför få omfattande följder för företagen, i form av tekniska och operativa anpassningar till nya rapporteringskrav och format, vilket i sin tur innebär betydande resursåtgång och kostnader för investeringar och systemanpassningar.

Vi vill påpeka att promemorian innehåller en felaktighet på sidan 86 som kan ge intryck av att alla företag som omfattas av årsredovisningsdirektivet är skyldiga att rapportera årsredovisningar mm till ESAP. Enligt ESAP:s omnibusdirektiv (EU 2023/2864) artikel 9 ska endast de företag som är skyldiga att upprätta en hållbarhetsrapport lämna information om årsredovisning mm till ESAP, det vill säga de företag som omfattas av artiklarna 19a, 29a och 40a i direktiv 2013/34/EU. Denna begränsning bör tydliggöras i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Kostnads-/nyttoaspekter och tidpunkt för införande

Om hela årsredovisningen ska omfattas av taggningskrav vill Svensk Försäkring understryka att detta innebär ett mycket omfattande och resurskrävande arbete för de rapporteringsskyldiga företagen. Ett sådant krav måste därför noggrant vägas mot den potentiella nyttan. I detta sammanhang vill vi framhålla följande:

Den teknologiska utvecklingen, inte minst inom AI, kan inom en nära framtid göra manuell taggning överflödig eller avsevärt enklare.

Ett av ESAP:s huvudsyften – att bredda investerarbasen – är inte relevant för onoterade försäkrings- och tjänstepensionsföretag. Att påföra dem omfattande taggningskrav riskerar därför att skapa administrativa kostnader utan motsvarande nytta för marknadens aktörer.

En översyn av de europeiska hållbarhetsstandarderna (ESRS) pågår inom ramen för EU-kommissionens förenklingsagenda. Uppdaterade ESRS väntas antas inom något år, vilket i sin tur kräver en ny taxonomi för XBRL-taggar. Detta måste samordnas med ESAP:s rapporteringskrav.

De finansiella rapporterna skiljer sig åt med olika uppställningsformer för balans- och resultaträkningar, beroende på om årsredovisningen upprättas enligt årsredovisningslagen (ÅRL) eller årsredovisningslagen för försäkringsföretag (ÅRFL). Det saknas ännu en taxonomi för taggning av försäkringsföretagens och tjänstepensionsföretagens årsredovisningar, vilket innebär att det inte är möjligt att införa taggningskrav innan en taxonomi för ÅRFL finns på plats.

Mot denna bakgrund anser vi att det är rimligt att företagen ska behöva lägga betydande resurser på ett regelverk vars relevans och innehåll med stor sannolikhet snart kommer att förändras. Överhuvudtaget måste den samlade nyttan med ESAP vägas mot kostnaderna för företagen. Detta ligger även i linje med den pågående förenklingsagendan inom EU, där alla nya regelverk ska föregås av en konkurrenskraftsbedömning.

Svensk Försäkring ser det som viktigt att Finansdepartementet noga överväger införandet av eventuella nya taggningskrav för årsredovisningar i svensk rätt, om

sådana krav skulle uppstå som en konsekvens av införandet av ESAP. Det vore också värdefullt om Finansdepartementet, i de kommandeilogförhandlingarna om Omnibuspaket 1 (regelförenkling), kunde verka aktivt för att Sverige stödjer åtminstone ett uppskov av taggningskraven på EU-nivå. Vi vill särskilt lyfta fram att Europaparlamentets utskott för ekonomi och valutafrågor (ECON) i sin rapport (2025/0045 COD s. 27) om Omnibuspaketet föreslår att kravet på taggning av hållbarhetsrapporter och upplysningar enligt artikel 8 taxonomin (EU/2020/852) bör utgå.

Samordning med Bolagsverkets digitala utveckling

Vi vill även hänvisa till Bolagsverkets pågående utveckling av digitala tjänster. Om Bolagsverkets formatkrav för digital ingivning av årsredovisningar kommer att innebära krav på taggning är det av största vikt att detta samordnas med ESAP:s rapporteringskrav. Dubbelrapportering och parallella systemlösningar måste undvikas. Principen bör vara att samma digitala årsredovisning kan användas för både ESAP-rapportering och elektronisk ingivning till Bolagsverket. Detta understryks även i skälen till ESAP:s omnibusdirektiv (EU/2023/2864), där det anges att information endast ska behöva lämnas en gång ("file once").

Promemorians konsekvensanalys

Effekter för företagen

Vi motsätter oss bestämt promemorians allmänna bedömning att förslagen innebär mycket begränsade kostnader för företagen. Enligt Svensk Försäkrings uppfattning ger den genomförda konsekvensanalysen inte en rättvisande bild av de faktiska effekterna för företagen.

Kostnaderna för att uppfylla kraven i ESAP måste ses i ljuset av det samlade regelverkskomplex som företagen har att hantera och kan inte isoleras till de enskilda åtgärder som behandlas i promemorian.

En central konsekvens av ESAP-regelverket är, som tidigare nämnts, att årsredovisningar måste upprättas i ett maskinläsbart format samt eventuellt också förses med taggning för att kunna rapporteras till den gemensamma åtkomstpunkten. Att utveckla, implementera och underhålla denna informationsöverföring är ett kostsamt och resurskrävande arbete, som inte synes vara tillräckligt beaktat i promemorians konsekvensanalys.

Vidare; i underavsnittet *Effekter för företagen* (s. 101) anges: *"Förslagen innehåller inte nya krav på offentliggörande av information, utan innebär krav på att information som idag offentliggörs också ska göras tillgänglig i ESAP genom att informationen lämnas till insamlingsorganen."* Vi anser att detta påstående är felaktigt.

I 6 kap. 3a § i lagen (2006:531) om särskild tillsyn över finansiella konglomerat föreslås att ett reglerat företag som ingår i ett finansiellt konglomerat regelbundet ska lämna uppgifter om sin ledningsstruktur och organisation, inbegripet alla reglerade företag, icke-reglerade dotterföretag och betydande filialer. Företaget ska

dessutom årligen offentliggöra en beskrivning av uppgifterna, vilken samtidigt ska lämnas till Finansinspektionen.

Detta är en ny rapporteringsskyldighet, vilket även bekräftas i promemorians författningskommentar på s. 121: *"Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om skyldighet för ett reglerat företag i ett finansiellt konglomerat att lämna information om sin ledningsstruktur och sin organisation."*

Mot bakgrund av ovanstående bedömer vi att promemorians konsekvensanalys underskattar såväl omfattningen som de ekonomiska och organisatoriska effekterna av förslagen. Dessa effekter måste redovisas mer fullständigt och kvantifieras där så är möjligt, innan beslut om införande fattas.

Övriga synpunkter

1.9 Förslag till lag om ändring i lagen (2006:451) om offentliga uppköpserbjudanden på aktiemarknaden

I författningskommentaren till 4 kap. 2 § lag om ändring i lagen (2006:451) om offentliga uppköpserbjudanden på aktiemarknaden (s. 118 i promemorian) citeras ett nytt avsnitt i lagtexten enligt följande:

"Informationen ska samtidigt lämnas till Finansinspektionen med angivande av bolagets identifieringskod enligt artikel 7.3 b i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2023/2859. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om hur och när informationen ska lämnas."

I det föreslagna lagtextutkastet på s. 29 saknas dock meningen: *"Informationen ska samtidigt lämnas till Finansinspektionen med angivande av bolagets identifieringskod enligt artikel 7.3 b i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2023/2859."*

För att uppnå en enhetlig och rättssäker reglering bör lagtexten därför kompletteras med denna till synes utelämnade mening, alternativt ta bort den från författningskommentarerna beroende på om denna ska finnas med i lagtexten eller ej.

1.18 Förslag till lag om ändring i lagen (2019:742) om tjänstepensionsföretag

Enligt gällande reglering ska såväl försäkringsföretag som tjänstepensionsföretag offentliggöra vissa uppgifter i enlighet med direktiv 2007/36/EG om aktieägarers rättigheter (se 16 kap. 8 c § försäkringsrörelselagen (2010:2043) respektive 13 kap. 3 § lagen (2019:742) om tjänstepensionsföretag).

Mot bakgrund av införandet av ESAP föreslås i promemorian en ändring i 16 kap. 8 c § försäkringsrörelselagen, innebärande att dessa uppgifter även ska rapporteras till Finansinspektionen. Det förefaller dock som att motsvarande ändring i lagen om tjänstepensionsföretag har utelämnats. Detta framstår som inkonsekvent, inte minst eftersom en justering föreslås för den andra typen av tjänstepensionsinstitut

i Sverige, det vill säga pensionsstiftelserna (jmf. lagen (1967:531) om tryggnad av pensionsutfästelse).

För att uppnå en enhetlig och rättssäker reglering bör därför även lagen (2019:742) om tjänstepensionsföretag justeras i enlighet med det som föreslås för försäkringsföretag och pensionsstiftelser.

4.1.2 Krav på hur informationen ska lämnas

I promemorian föreslås ett antal bemyndiganden, bland annat i försäkringsrörelselagen och lagen om tjänstepensionsföretag, för att möjliggöra föreskrifter på lägre nivå än lag. När sådana bemyndiganden föreslås bör de alltid behandlas i allmänmotiveringen. I detta fall hänvisar författningskommentarerna till avsnitt 4.1.2, men där görs endast en allmän bedömning om att vissa krav bör regleras genom föreskrifter – något faktiskt förslag presenteras inte. De bemyndiganden som föreslås i flera lagar behandlas alltså inte i det avsnitt dit hänvisning sker.

Mot denna bakgrund anser vi att promemorian bör kompletteras med en tydlig redovisning och motivering av de föreslagna bemyndigandena i allmänmotiveringen, för att säkerställa transparens och rättssäkerhet i lagstiftningsarbetet.

7.8 Författningskommentar till förslaget till lag om ändring i aktiebolagslagen (2005:551)

Vi vill uppmärksamma en fråga av redaktionell karaktär som är viktig för tydlighet och konsekvens i författningskommentaren till det föreslagna nya bemyndigandet för Finansinspektionen i 7 kap. 62 § tredje stycket aktiebolagslagen (s. 115 i promemorian).

Enligt bemyndigandet ska rapporten om ersättningar lämnas till Finansinspektionen *"med angivande av bolagets identifieringskod enligt artikel 7.3 b i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2023/2859 av den 13 december 2023 om inrättande av en europeisk gemensam åtkomstpunkt som ger centraliserad tillgång till allmänt tillgänglig information som är relevant för finansiella tjänster, kapitalmarknader och hållbarhet."*

I författningskommentaren på sidan 115 gällande 62 § förefaller den ovan citerade delen av lagtexten, som inleds med *"med angivande av bolagets identifieringskod ..."*, ha fallit bort. Meningen i kommentaren avslutas avklippt, utan punkt, efter formuleringen *"Rapporten ska även lämnas till Finansinspektionen"*

För att undvika missförstånd och säkerställa överensstämmelse mellan lagtext och författningskommentar bör kommentaren därför kompletteras med det saknade avsnittet som inleds med *"med angivande av bolagets identifieringskod ..."*.

Eventuellt bör även den efterföljande kommentaren, som inleds med *"Ändringen i tredje stycket innebär att ..."*, kompletteras med ett förtydligande om att rapporten ska lämnas med angivande av bolagets identifieringskod, alternativt ta bort den från den föreslagna lagtexten beroende på om denna ska finnas med i lagtexten eller ej.

7.18 Författningskommentar till förslaget till lag om ändring i lagen (2019:742) om tjänstepensionsföretag

Vi vill uppmärksamma en fråga av redaktionell karaktär som är viktig för tydlighet och konsekvens i författningskommentaren till det föreslagna nya bemyndigandet för Finansinspektionen i 9 kap. 27 § första stycket, punkt 4 i lagen om tjänstepensionsföretag (s. 135 i promemorian).

Enligt bemyndigandet omfattas uppgifter som ska lämnas enligt 9 kap. 6 § samma lag. I kommentaren anges att detta inkluderar styrdokument för ersättningar *och investeringsriktlinjer*. Här föreligger dock en inkonsekvens. Investeringsriktlinjer ska inte lämnas enligt 9 kap. 6 §, utan enligt 9 kap. 7 §.

För att undvika missförstånd och säkerställa överensstämmelse mellan lagtext och författningskommentar bör därför orden "och investeringsriktlinjer" strykas i näst sista stycket i den rubricerade författningskommentaren.

Svensk Försäkring står till förfogande för frågor och diskussion gällande synpunkterna som framförts i detta yttrande.

Svensk Försäkring

Magnus Vesterlund

Karin Chenon