

Regelrådet är ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket vars ledamöter utses av regeringen. Regelrådet ansvarar för sina egna beslut. Regelrådets uppgifter är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Finansinspektionen

Yttrande över Finansinspektionens förslag till nya regler om att fondbolag m.fl. ska beakta hållbarhetsfaktorer och integrera hållbarhetsrisker

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet finner att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Innehållet i förslaget

I remissen ingår förslag till ändring i Finansinspektionens föreskrifter (FFFS 2013:10) om förvaltare av alternativa investeringsfonder och i Finansinspektionens föreskrifter (FFFS 2013:9) om värdepappersfonder. Det ingår också förslag till ändring i Finansinspektionens föreskrifter (FFFS 2017:2) om värdepappersrörelse.

I sak anges de föreslagna ändringarna i Finansinspektionens föreskrifter (FFFS 2013:9) om värdepappersfonder (fondföreskrifterna) innebära att bolagen ska integrera och beakta hållbarhetsrisker samt beakta investeringsbesluts huvudsakliga negativa konsekvenser för hållbarhetsfaktorer. Det handlar bland annat om att beakta och integrera hållbarhetsaspekterna vid tillämpning av organisatoriska krav och aktsamhetskrav. Företagen ska ha resurser och personal som har den kunskap som krävs för att beakta hållbarhetsaspekterna. Företagen ska också identifiera de typer av intressekonflikter som kan uppstå när hållbarhetsaspekterna integreras i deras processer. Ändringarna anges gälla för fondbolag respektive förvaltningsbolag. Ändringarna i Finansinspektionens föreskrifter (FFFS 2017:2) om värdepappersrörelse (värdepappersföreskrifterna) anges omfatta hållbarhetsfaktorer och hållbarhetsrelaterade mål inom produktstyrningskrav och anges gälla för värdepappersinstitut. Hållbarhetsfaktorer och hållbarhetsrelaterade mål ska beaktas när ett värdepappersinstitut specificerar målgruppen för ett finansiellt instrument. Hållbarhetsaspekter ska också presenteras på ett transparent sätt. Ändringarna anges också gälla även för viss verksamhet som fondbolag och AIF-förvaltare driver. Slutligen anges att de förändringar som föreslås avseende föreskrifterna om förvaltare av alternativa investeringsfonder (FFFS 2013:10) är av redaktionell karaktär.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

I promemorian avsnitt 1 anges att mot bakgrund av EU:s handlingsplan om finansiering av hållbar tillväxt har det på EU-nivå tagits initiativ för att ställa krav på att finansiella institut i sina processer ska integrera och ta hänsyn till hållbarhetsrisker och lämna upplysningar om dessa. Syftet anges vara att styra kapitalflödena bort från verksamheter som inverkar negativt

på samhället och miljön samt att fokusera på ekonomisk verksamhet som skapar verkliga fördelar för samhället på lång sikt. Det anges att ett antal rättsakter har antagits på EU-nivå för att öka transparensen för hållbara investeringar. Ett exempel anges vara EU:s förordning om hållbarhetsrelaterade upplysningar. Förordningen gäller för finansmarknadsaktörer (till exempel förvaltningsbolag samt vissa försäkringsföretag, värdepappersföretag och kreditinstitut) och finansiella rådgivare och innehåller krav på såväl aktörerna som de finansiella produkterna.

Vidare anges att den 2 augusti 2021 publicerades sex delegerade akter som gäller integrering och beaktande av hållbarhetsrisker, hållbarhetsfaktorer och hållbarhetspreferenser i Europeiska unionens officiella tidning. Fyra av de delegerade akterna anges vara delegerade EU-förordningar som är direkt tillämpliga i medlemsstaterna. De två andra är delegerade EU-direktiv; direktiv (EU) 2021/12692 och direktiv (EU) 2021/12703. Det anges att begreppet hållbarhetsrisk definieras i artikel 2.22 i EU:s förordning om hållbarhetsrelaterade upplysningar som en miljörelaterad, social eller styrningsrelaterad händelse eller omständighet som, om den skulle inträffa, skulle ha en faktisk eller potentiell betydande negativ inverkan på investeringens värde. Begreppet hållbarhetsfaktorer definieras i artikel 2.24 i samma förordning som miljörelaterade, sociala och personalrelaterade frågor, respekt för mänskliga rättigheter samt bekämpning av korrupktion och mutor.

Målet med regleringen beskrivs bland annat på följande sätt. Genom direktiv (EU) 2021/1270 respektive direktiv (EU) 2021/1269 har det gjorts ändringar i direktiv 2010/43/EU respektive direktiv (EU) 2017/5935. Ändringarna har sin bakgrund i målet i Parisavtalet om ökade insatser mot klimatförändringar, bland annat genom att finansiella flöden ska bli förenliga med en utveckling mot låga växthusgasutsläpp, samt målet i EU:s handlingsplan att styra kapitalflöden till hållbara investeringar för att uppnå hållbar tillväxt för alla. Ändringarna i direktiv 2010/43/EU anges syfta till att klargöra att det bör ingå i förvaltningsbolagens uppdrag gentemot sina kunder att beakta hållbarhetsfaktorer och att bolagen löpande ska bedöma inte endast finansiella risker utan även hållbarhetsrisker enligt definitionen i EU:s förordning om hållbarhetsrelaterade upplysningar. Det innebär att förvaltningsbolag måste integrera hållbarhetsrisker i sina processer, system och interna kontroller samt att det krävs teknisk kapacitet och kunskap för att analysera dessa risker.

Det anges att EU-kommissionen bedömer att efterfrågan på hållbara investeringar kan komma att öka till följd av EU:s handlingsplan. Därför bör hållbarhetsrelaterade mål och hållbarhetsfaktorer beaktas inom produktstyrningskraven. Ändringarna i direktiv (EU) 2017/593 anges syfta till att klargöra att kundernas hållbarhetsrelaterade mål ska beaktas inom produktstyrningskraven. Det innebär att ett värdepappersinstitut och vissa andra företag ska beakta hållbarhetsfaktorer till exempel när företaget tar fram ett finansiellt instrument, när det finansiella instrumentet distribueras till kunderna och vid översynen av det finansiella instrumentet.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår att förslaget motiveras av miljö- och klimatpolitiska målsättningar och att bakgrunden till förslagen till ändring i föreskrifter finns inom EU-rätten.

Regelrådet finner redovisningen av bakgrund och syfte med förslaget godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

Det anges i remissen att direktiv (EU) 2021/1270 ändrar direktiv 2010/43/EU, som har genomförts i svensk rätt genom fondföreskrifterna. På motsvarande sätt innebär direktiv (EU) 2021/1269 ändringar i direktiv (EU) 2017/593, som har genomförts i svensk rätt genom värdepappersföreskrifterna. Det anges saknas alternativ till att meddela bindande föreskrifter för att genomföra ändringarna.

Regelrådet gör följande bedömning. I andra ärenden kan det vara aktuellt att överväga flera principiella lösningar för att lösa ett identifierat problem. I det här aktuella ärendet framstår det som tydligt att det saknas alternativ som inte innebär reglering. För tydlighetens skull hade det varit önskvärt att det också angavs vad effekten blir av om ingen reglering kommer till stånd, vilket såvitt Regelrådet kan förstå borde vara att Sverige riskerar att bli föremål för ett överträdelseärende i EU-domstolen. Eftersom den bedömning som redovisas i varje fall klargör att det finns ett rättsligt krav att genomföra de EU-rättsliga ändringarna i svensk rätt, kan det likväl anses framgå att ett nollalternativ inte är realistiskt.

Regelrådet finner redovisningen av alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd godtagbar.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

I konsekvensutredningen (promemorians avsnitt 3) anges att de föreslagna ändringarna behövs för att genomföra ändringar i två EU-direktiv. Finansinspektionen bedömer att förslagen överensstämmer med och inte går utöver Sveriges skyldigheter som medlemsstat i EU. Som nämnts ovan i avsnitt 1 krävs att inspektionen utfärdar bindande föreskrifter för att direktiv (EU) 2021/1269 och direktiv (EU) 2021/1270 ska anses vara genomförda i svensk rätt. Alternativa och möjligen mindre kostnadsbetungande regleringar är därför inte möjliga.

I promemorians avsnitt 2 beskrivs mer i detalj hur förslaget förhåller sig till de EU-rättsliga bestämmelserna.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns en tydlig och utförlig beskrivning av förslagets överensstämmelse med EU-rätten.

Regelrådet finner redovisningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

I remissen anges att enligt artikel 2.1 i direktiv (EU) 2021/1270 ska medlemsstaterna senast den 31 juli 2022 anta och offentliggöra de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att genomföra ändringarna i direktiv 2010/43/EU. Bestämmelserna ska tillämpas från och med den 1 augusti 2022. Finansinspektionen föreslår därför att ändringarna i fondföreskrifterna ska träda i kraft den 1 augusti 2022. Ändringen i AIF-föreskrifterna (föreskrifter om förvaltare av alternativa investeringsfonder) föreslås träda i kraft den 1 augusti 2022. Enligt artikel 2.1 i direktiv (EU) 2021/1269 ska medlemsstaterna senast den 21 augusti 2022 anta och offentliggöra de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att genomföra ändringarna i direktiv (EU) 2017/593. Bestämmelserna ska tillämpas från och med den 22 november 2022. Finansinspektionen föreslår därför att ändringarna i värdepappersföreskrifterna ska träda i kraft den 22 november 2022. Finansinspektionen bedömer att det inte behövs några övergångsbestämmelser.

Det anges i konsekvensutredningen att Finansinspektionen bedömer att förslagen inte är av den omfattningen att företagen behöver en längre förberedelsestid än den som tiden före ikraftträdandet ger. Eftersom förslagen överlag inte bedöms innebära några betydande ändringar för de berörda företagen, behövs inte heller några särskilda informationsinsatser utöver en avisering om förändringen på Finansinspektionens webbplats.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår vilka överväganden som ligger bakom den föreslagna tidpunkten för ikraftträdande. Inte minst värdefullt är att det finns en explicit bedömning avseende företagets behov av tid för förberedelser. Beskrivningen av behovet av speciella informationsinsatser är också tillräcklig.

Regelrådet finner redovisningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser godtagbar.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

Det anges i promemorians avsnitt 2.1 att ändringarna i direktiv 2010/43/EU gäller för förvaltningsbolag. Det begreppet motsvaras i svensk rätt av dels fondbolag, det vill säga svenska aktiebolag som har fått tillstånd att driva fondverksamhet, dels förvaltningsbolag, det vill säga utländska företag som i sitt hemland har tillstånd att förvalta fondföretag. De föreslagna ändringarna i fondföreskrifterna gäller för fondbolag. Vissa av förslagen gäller emellertid inte för verksamhet som fondbolag driver från en filial i ett annat land inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES). I 1 kap. 2 § fondföreskrifterna anges vilka bestämmelser i föreskrifterna som dessutom ska tillämpas i viss verksamhet som ett förvaltningsbolag (i begreppets betydelse enligt svensk rätt) inom EES driver från en filial i Sverige. Finansinspektionen föreslår att vissa av de föreslagna ändringarna ska tillämpas i sådan verksamhet. De föreslagna ändringarna i värdepappersföreskrifterna gäller för värdepappersinstitut. Ändringarna gäller även för viss verksamhet som fondbolag och AIF-förvaltare driver.

I konsekvensutredningen anges att det för närvarande finns 44 fondbolag, 104 förvaltningsbolag och 163 svenska värdepappersinstitut (92 värdepappersbolag, 25 banker, ett kreditmarknadsbolag och 45 sparbanker). Sammanlagt anges det röra sig om 311 företag. Storleken på företagen är mycket varierande.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns tillräcklig beskrivning av de berörda företagens branschtillhörighet och antal. Däremot borde det ha varit möjligt att vara åtminstone något tydligare när det gäller företagets storlek. Om det hade angetts exempelvis vilken ekonomisk omsättning det minsta och det största företaget hade, skulle detta ha gett mer information än vad som står i remissen. Även något annat mått på ekonomisk storlek eller antal anställda skulle i princip kunnat vara kriterier för storlek. Skulle det ha klarlagts något om en genomsnittlig storlek, eller gjorts en gruppering av företagen i olika storlekkategorier, hade det kunnat förtydliga bilden ytterligare. Befintlig information klarlägger enbart att det finns väsentliga skillnader, utan att det anges hur dessa skillnader ser ut eller vilket kriterium som använts för att bedöma storlek. Mer information hade behövts.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag utifrån antal och bransch godtagbar.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag utifrån storlek bristfällig.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

I konsekvensutredningen anges att de föreslagna ändringarna i fondföreskrifterna innebär att fondbolag ska integrera och beakta hållbarhetsrisker i olika delar av verksamheten. Några av ändringarna gäller även för viss verksamhet som förvaltningsbolag inom EES driver från filial i Sverige. Ändringarna förväntas inte medföra några stora kostnader för fondbolagen eller förvaltningsbolagen. Fondbolagen och förvaltningsbolagen kan behöva uppdatera sina rutiner, men Finansinspektionen bedömer att det har en marginell påverkan eftersom dessa företag redan i dag ska redovisa hur de integrerar hållbarhetsrisker i sina processer, enligt EU:s förordning om hållbarhetsrelaterade upplysningar. Det anges att Finansinspektionen bedömer att företagens administrativa kostnader endast kommer att öka i begränsad omfattning. Engångskostnaderna för att analysera de nya reglerna och för att göra nödvändiga anpassningar till dem beräknas bli mellan 14 420 kr (10 timmar x 1 442 kr) och 21 630 kr (15 timmar x 1 442 kr). De föreslagna ändringarna i värdepappersföreskrifterna anges innebära att ett värdepappersinstitut som producerar eller distribuerar finansiella instrument måste beakta hållbarhetsfaktorer och kunders hållbarhetsrelaterade mål. Det blir ytterligare en faktor att beakta inom produktstyrningen. Finansinspektionen bedömer att det innebär att värdepappersinstitut som producerar eller distribuerar finansiella instrument bland annat behöver se över sina interna rutiner för produktstyrning och utbilda personal. Detta kommer att medföra en omställningskostnad för värdepappersinstitutet. Vid tidpunkten för de föreslagna föreskrifternas ikraftträdande kommer värdepappersinstitutet att tillämpa regler om hållbarhetsfaktorer, hållbarhetsrisker och hållbarhetspreferenser, enligt ändringarna i den delegerade förordningen om organisatoriska krav för verksamheten i värdepappersföretag. Dessa ändringar anges gälla bland annat investeringsrådgivning och portföljförvaltning. De institut som tillhandahåller investeringsrådgivning eller portföljförvaltning kommer därför att redan ha integrerat hållbarhetsfaktorer och hållbarhetspreferenser i sin verksamhet när ändringarna i värdepappersföreskrifterna träder i kraft. Även viss verksamhet hos fondbolag och AIF-förvaltare omfattas av ändringarna i värdepappersföreskrifterna i den del föreskrifterna omfattar krav på distributörer. Finansinspektionen föreslår inga ändringar i de bestämmelser som innehåller krav på distributörer. Förslag till ändring i 5 kap. 5 och 6 §§ bedöms emellertid innebära att fondbolag och AIF-förvaltare behöver se över sina arrangemang för produktstyrning samt att deras regelbundna översyn av de finansiella instrument de distribuerar ska omfatta även hållbarhetsrelaterade mål. Engångskostnader för att analysera ändringarna i värdepappersföreskrifterna och för att göra nödvändiga anpassningar till dem anges vara svåra att bedöma eftersom företagen är av olika storlek och kan vara producenter, distributörer eller både och. Vidare anges att värdepappersinstitutet vid tidpunkten för de föreslagna föreskrifternas ikraftträdande kommer att tillämpa ändringar inom närliggande områden, som till exempel hållbarhetspreferenser vid investeringsrådgivning. Det bedöms kräva en mer omfattande utbildning av bland annat rådgivare. Det anges att för ett medelstort värdepappersinstitut uppskattas omställningskostnaden bli mellan 100 000 kronor och 500 000 kronor. De föreslagna ändringarna anges också medföra tillkommande krav vid framtagandet av och översynen av de finansiella instrumenten, vilket kommer att medföra löpande kostnader. Eftersom kostnaderna bland annat är beroende av institutets, fondbolagets eller AIF-förvaltarens interna processer, antalet finansiella instrument med hållbarhetsfaktorer samt hur ofta översynen ska genomföras bedömer Finansinspektionen att dessa kostnader inte kan uppskattas på ett rättvisande sätt. Ändringarna av produktstyrningsreglerna kan också kräva att värdepappersinstitutet, fondbolagen och AIF-förvaltarna ändrar sina datasystem. Kostnaden för eventuella ändringar beror på hur datasystemen är utformade och anges därför inte vara möjliga att uppskatta.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns uppskattningar av vissa kostnadsförändringar, vilket är värdefullt. Regelrådet noterar också att det finns andra kostnadsförändringar som inte har uppskattats. Förslagsställaren beskriver i några fall de utmaningar som finns med att ange mer specifik information. Regelrådet finner emellertid att det återstår vissa oklarheter. För det första anges att de berörda företagen i några fall redan bedöms behöva uppfylla krav enligt EU-förordningar. Det finns ingen information om vilka kostnader som bedöms följa av detta, ej heller om var någonstans sådan information skulle kunna återfinnas. Regelrådet har i andra ärenden funnit att det finns en inte oväsentlig risk att konsekvenser för svenska företag av EU-förordningar blir redovisade på ett ofullständigt sätt eller inte alls. Generellt sett brukar de konsekvensanalyser som görs av EU-institutionerna inte ge tydlig information om effekter på medlemsstatsnivå. Det hade därför varit motiverat om förslagsställaren hade angett någon ytterligare information om vilka effekter som följer av EU-rättsakterna eller om sådan har redovisats på ett tydligt sätt i annat sammanhang gett en hänvisning till en sådan redovisning. Även ett konstaterande att denna del av lagstiftningens konsekvenser för svenska företag är okända hade kunnat vara relevant information, i synnerhet om det också hade förklarats varför det är okänt. Sedan noterar Regelrådet det som anges om att vissa kostnader beror på en rad faktorer som anges variera mellan företag. Regelrådet har visserligen förståelse för att det kan finnas en variation som medför utmaningar. Det är emellertid, avseende exempelvis it-relaterade kostnader inte helt tydligt hur stor variationen skulle vara. Är fallet att samtliga bolag inom den berörda populationen använder unika system eller finns det ett begränsat antal vanliga affärssystem som används? Den förstnämnda förutsättningen skulle innebära att det får anses vara självklart att förslagsställaren inte kan göra en uppskattning. Den sistnämnda förutsättningen skulle kunna innebära att exempelberäkningar skulle kunna vara möjliga. Det borde åtminstone ha kunnat förklaras lite tydligare vad problemet består i. Sammantaget finner Regelrådet att det hade varit motiverat med en något tydligare beskrivning av kostnadspåverkan, eftersom det finns ett förhållandevis stort antal kostnadskategorier som beskrivs knapphändigt. Det är mycket värdefullt att det finns tydligare information i några avseenden, men inte tillräckligt för att fullt ut väga upp de oklarheter som finns. Däremot är beskrivningen av påverkan på företagets verksamhet tillräckligt tydlig.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på berörda företags tidsåtgång och kostnader bristfällig.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på berörda företags verksamhet godtagbar.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

I konsekvensutredningen anges att Finansinspektionen bedömer att de tillkommande administrativa kostnaderna relativt sett kan ha en större negativ effekt på vinstmarginalerna för mindre företag än för större företag. Detta eftersom de administrativa kostnaderna för de små företagen uppskattas bli större i förhållande till deras omsättning.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns viss information om hur företag kan påverkas olika till följd av sin storlek, vilket är värdefullt i sig. Det finns, som redan nämnts, mycket lite information om de berörda företagens storlek, vilket gör att det blir svårt att bedöma vikten av den effekt som förslagsställaren har tagit upp. Att flera andra kostnadskategorier inte har beskrivits påfallande tydligt, utöver en generell bedömning om att de inte antas bli stora, underlättar inte bedömningen. Det kan vidare konstateras att även om det aktuella förslaget följer av EU-rätt skulle det kunna finnas internationell konkurrens av annat slag med aktörer som helt eller delvis är föremål för andra slags regler än de som behöver följas av de svenska

företagen. Om sådana aspekter inte bedöms vara relevanta hade detta kunnat anges. Sammantaget finner Regelrådet att även om det finns viss värdefull information om påverkan på konkurrensförhållandena borde den ha kunnat vara i vart fall något tydligare.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag bristfällig.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Inget anges om regleringens påverkan på företagen i andra avseenden.

Regelrådet finner inget som uppenbart talar för en påverkan på företagen i andra avseenden och bristen är därför inte väsentlig.

Regelrådet finner, utifrån förutsättningarna i ärendet, avsaknad av information om påverkan på företagen i andra avseenden godtagbar.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Inget anges om att särskilda hänsyn tagits till små företag vid reglernas utformning. Som angetts ovan bedömer förslagsställaren att administrativa kostnader skulle kunna påverka mindre företags vinstmarginaler mer.

Regelrådet gör följande bedömning. Det kan anses framgå att ingen särskild hänsyn har tagits till små företag. Eftersom det inte är känt hur många av företagen som är små är det svårt eller omöjligt att dra någon slutsats om hur omfattande effekter detta kan väntas ge. Det har visserligen angetts att förslaget inte bedöms ge stora kostnader, men det har också angetts kostnadsslag som inte har kunnat uppskattas närmare. Beskrivningen är som helhet betraktad inte tillräckligt tydlig.

Regelrådet finner redovisningen av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning bristfällig.

Sammantagen bedömning

Regelrådet finner att redovisningen i flera avseenden håller tillräcklig kvalitet. Detta gäller delvis också beskrivningen av konsekvenser för företag. Skillnader i företagens storlek har emellertid inte beskrivits tillräckligt tydligt och även om det finns viss värdefull information om kostnadspåverkan finns det också oklarheter när det gäller kostnader. Även när det gäller konkurrensförhållanden och särskild hänsyn till små företag finns det viss information som har ett värde men som likväl inte är tillräcklig.

Regelrådet finner därför att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Stöd till regelgivare i konsekvensutredningsarbetet finns i [Tillväxtverkets handledning för konsekvensutredning](#).

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 20 april 2022.

I beslutet deltog: Claes Norberg, ordförande, Anna-Lena Bohm, Hans Peter Larsson och Lennart Renbjär.

Ärendet föredrogs av: Per Högström.



Claes Norberg
Ordförande



Per Högström
Föredragande