

Remisspromemoria



Datum 2024-09-03

FI dnr 24-6416

Finansinspektionen
Box 7821
103 97 Stockholm
Tel +46 8 408 980 00
finansinspektionen@fi.se
www.fi.se

Ändrade föreskrifter med anledning av EU:s förordning om europeiska gröna obligationer

Sammanfattning

Finansinspektionen föreslår ändringar i Finansinspektionens föreskrifter (FFFS 2007:17) om verksamhet på marknadsplatser. Ändringarna gäller för europeiska gröna obligationer som har getts ut av emittenter som inte är skyldiga att upprätta prospekt.

Förslaget innebär i huvudsak att svenska blir ett godtaget språk i faktablad, allokeringsrapporter och konsekvensrapporter. Ändringarna föreslås med anledning av det lagförslag med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om europeiska gröna obligationer som regeringen lämnade i lagrådsremissen Europeiska gröna obligationer den 30 maj 2024.

Ändringarna i föreskrifterna föreslås träda i kraft den 21 december 2024.

Innehåll

1	Utgångspunkter	3
1.1	Målet med regleringen.....	3
1.2	Nuvarande och kommande regelverk	3
1.3	Regleringsalternativ	5
1.4	Rättsliga förutsättningar	6
1.5	Ärendets beredning	6
2	Motivering och överväganden	6
2.1	Aktörer som omfattas av förslagen.....	6
2.2	Språket i faktablad, allokeringsrapporter och konsekvensrapporter.....	7
2.3	Ikraftträdande	9
3	Förslagets konsekvenser	9
3.1	Konsekvenser för samhället och konsumenterna.....	10
3.2	Konsekvenser för företagen	10
3.3	Konsekvenser för Finansinspektionen	11
3.4	Övriga konsekvenser.....	12

1 Utgångspunkter

1.1 Målet med regleringen

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2023/2631 av den 22 november 2023 om europeiska gröna obligationer och frivilligt upplysningslämnande för obligationer som marknadsförs som miljömässigt hållbara och för hållbarhetslänkade obligationer (EU-förordningen) ska börja tillämpas den 21 december 2024. EU-förordningen förutsätter att vissa nationella lagstiftningsåtgärder vidtas. I lagrådsremissen Europeiska gröna obligationer från den 30 maj 2024 (lagrådsremissen) föreslår regeringen därför en ny lag med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen. Den föreslagna lagen innehåller bland annat bestämmelser om Finansinspektionens utrednings- och tillsynsbefogenheter, om ingripanden och sanktioner vid överträdelser av EU-förordningen samt om avgifter för att bekosta Finansinspektionens verksamhet enligt förordningen. Regeringen uttalar i lagrådsremissen att föreskrifter om språk som Finansinspektionen godtar att vissa handlingar upprättas på, bör meddelas genom myndighetsföreskrifter (lagrådsremissen s. 61). I den föreslagna lagen finns därför ett bemyndigande för regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, att meddela föreskrifter om vilket språk som ska användas i faktablad enligt artikel 10, i allokeringrapporter enligt artikel 11 och i konsekvensrapporter enligt artikel 12 i EU-förordningen.

Mot den bakgrunden föreslår Finansinspektionen ändringar i Finansinspektionens föreskrifter (FFFS 2007:17) om verksamheter på marknadsplatser (marknadsplatsföreskrifterna). De förslag som Finansinspektionen behandlar i denna remisspromemoria utgår från innehållet i lagrådsremissen och förutsätter att myndigheten får bemyndigande att meddela sådana föreskrifter som nämns i lagrådsremissen.

Målet med Finansinspektionens förslag till ändringar i marknadsplatsföreskrifterna är att anpassa föreskrifterna till EU-förordningen och till förslagen i lagrådsremissen genom att införa bestämmelser om vilket språk som ska användas i faktablad, allokeringrapporter och konsekvensrapporter.

1.2 Nuvarande och kommande regelverk

En grön obligation är en obligation som syftar till att minska klimat- och miljöpåverkan och bidra till en hållbar utveckling. Innan EU-förordningen

antogs fanns ingen nationell eller internationell lagstiftning som reglerade utgivningen av gröna obligationer. I och med EU-förordningen finns ett regelverk som reglerar europeiska gröna obligationer. EU-förordningen innebär en frivillig standard för emittenter som vill ge ut obligationer med beteckningen ”europeisk grön obligation” eller ”EuGB” (European green bond). För att en obligation ska få kallas europeisk grön obligation eller EuGB måste den uppfylla en rad krav under obligationens löptid och fram till förfall. Ett nyckelkrav är att de upplånade medlen omvandlas till ekonomiska verksamheter som antingen är miljömässigt hållbara, och därför anpassade till miljömålen i EU:s taxonomiförordning¹, eller bidrar till att omvandla verksamheter så att de kan uppfylla kriterierna för att bli miljömässigt hållbara (artiklarna 4–8 i EU-förordningen). EU-förordningen kräver därutöver att emittenterna offentliggör externt granskade faktablad, allokeringsrapporter och konsekvensrapporter med information om bland annat hur obligationsintäkterna ska användas, samt vilken positiv respektive negativ miljöpåverkan som intäkterna har (artiklarna 10–12 i EU-förordningen).

Alla typer av emittenter, såväl finansiella och icke-finansiella företag som stater, både inom och utanför Europeiska unionen (EU), ska kunna emittera europeiska gröna obligationer. EU-förordningen omfattar även europeiska gröna obligationer som ges ut i samband med värdepapperisering. EU-förordningen syftar till att hjälpa investerare att identifiera gröna obligationer samt hjälpa emittenter, specialföretag för värdepapperisering och originatorer (nedan kallas de gemensamt för aktörer) att ge standardiserad hållbarhetsinformation vid sin finansiering. EU-förordningen syftar även till att förhindra grönmalning och ställer enhetliga krav på de aktörer som väljer att använda beteckningen europeisk grön obligation eller EuGB. I jämförelse med de standarder för gröna obligationer som finns i dagsläget (till exempel Green Bond Principles, framtagna av branschorganisationen International Capital Markets Association) ställer EU-förordningen tydligare krav på aktörer som vill ge ut obligationer med beteckningen europeisk grön obligation eller EuGB.

Aktörerna kommer även i fortsättningen att kunna ge ut gröna obligationer utan att omfattas av EU-förordningen så länge som obligationerna inte

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2020/852 av den 18 juni 2020 om inrättande av en ram för att underlätta hållbara investeringar och om ändring av förordning (EU) 2019/2088.

kallas för europeisk grön obligation eller EuGB. Finansinspektionen har inte meddelat några specifika föreskrifter för sådana gröna obligationer.

Europeiska kommissionen (kommissionen) har fått befogenhet att anta delegerade akter som kompletterar EU-förordningen på vissa områden. Kommissionen ska även inom vissa angivna tidsfrister lägga fram rapporter med eventuella lagstiftningsförslag.² Några sådana delegerade akter har kommissionen ännu inte antagit och det är därför oklart hur dessa bestämmelser kommer att se ut.

1.3 Regleringsalternativ

När en europeisk grön obligation erbjuds till allmänheten, eller tas upp till handel på en reglerad marknad i Sverige, följer det av EU-förordningen att faktablad, allokeringsrapporter och konsekvensrapporter ska upprättas antingen på ett språk som är brukligt i internationella finanskretsar eller på ett språk som den behöriga myndigheten godtar. Vilket eller vilka språk som godtas av Finansinspektionen bör enligt lagrådsremissen inte bestämmas i varje enskilt fall, utan bör regleras i föreskrifter i likhet med hur det är reglerat inom andra delar av finansmarknadsområdet. I lagrådsremissen anges även att sådana föreskrifter kan ge utrymme för undantag i enskilda fall.³

Ett alternativ till att införa nya föreskrifter är att lämna allmänna råd. Allmänna råd är dock – till skillnad från föreskrifter – inte bindande, utan endast en rekommendation till aktörerna om hur de kan agera för att uppfylla de krav som ställs i lagar, förordningar eller myndighetsföreskrifter. Ett annat alternativ skulle kunna vara att på något annat sätt, genom extern kommunikation, meddela att Finansinspektionen godtar ett eller flera andra språk än det som är brukligt i internationella finanskretsar. Finansinspektionen bedömer dock att bindande bestämmelser om vilket eller vilka språk som är godtagna skapar förutsebarhet för aktörerna, och en likformighet med andra motsvarande regler inom finansmarknadsområdet. Inspektionen anser därför, i likhet med regeringen, att en anpassning till EU-förordningen bör ske genom bindande föreskrifter. Finansinspektionen anser dock att det för närvarande inte finns skäl att meddela föreskrifter om möjligheten att i enskilda fall bevilja undantag från språkraven.

² Lagrådsremissen s. 15.

³ Lagrådsremissen s. 61.

1.4 Rättsliga förutsättningar

I lagrådsremissen föreslås att regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, ska få meddela föreskrifter om vilket språk som ska användas i faktablad enligt artikel 10, i allokeringsrapporter enligt artikel 11 och i konsekvensrapporter enligt artikel 12 i EU-förordningen (1 kap. 5 § förslaget till lag med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om europeiska gröna obligationer). Finansinspektionen utgår i denna remisspromemoria från att inspektionen kommer att få ett bemyndigande att meddela sådana föreskrifter.

1.5 Ärendets beredning

Med hänsyn till ändringsförslagets begränsade omfattning har ärendet inte beretts med någon extern referensgrupp.

2 Motivering och överväganden

Finansinspektionen redogör nedan för de föreskriftsändringar som föreslås. I avsnitt 2.1 behandlas vilka aktörer som omfattas av förslagen. I avsnitt 2.2 redogörs för förslagen till ändringar i marknadsplatsföreskrifterna och skälen för dem. Slutligen, i avsnitt 2.3, behandlas frågan om när de föreslagna föreskriftsändringarna ska träda i kraft.

2.1 Aktörer som omfattas av förslagen

Som regel ska aktörer som vill ge ut obligationer med beteckningen europeisk grön obligation eller EuGB, även ge ut ett prospekt enligt prospektförordningen⁴ (se artikel 14 i EU-förordningen). Enligt artikel 14.2 i EU-förordningen gäller dock inte detta krav när det är fråga om sådana värdepapper som undantas från tillämpningen av prospektförordningen enligt dess artikel 1.2 b och d. Enligt artikel 1.2 b i prospektförordningen ska den förordningen inte tillämpas på icke-aktierelaterade värdepapper som emitteras av en medlemsstat eller av en medlemsstats regionala eller lokala myndigheter, av internationella offentliga organ där en eller flera medlemsstater är medlemmar, av Europeiska centralbanken eller av medlemsstaternas centralbanker. Prospektförordningen ska, enligt artikel 1.2 d i förordningen, inte heller tillämpas på värdepapper som villkorlös

⁴ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/1129 av den 14 juni 2017 om prospekt som ska offentliggöras när värdepapper erbjuds till allmänheten eller tas upp till handel på en reglerad marknad, och om upphävande av direktiv 2003/71/EG.

och oåterkalleligen garanteras av en medlemsstat eller av regionala eller lokala myndigheter i en medlemsstat. Detta innebär för svensk del att kommuner, regioner, Riksgäldskontoret (Riksgälden) och Sveriges riksbank (nedan offentliga aktörer) kan ge ut europeiska gröna obligationer i enlighet med EU-förordningen utan att upprätta ett prospekt. Även privata aktörer kan ge ut europeiska gröna obligationer utan att upprätta ett prospekt om obligationerna garanteras av till exempel Riksgälden, en kommun eller en region.

Privata aktörer, som kreditinstitut, bostadsinstitut eller icke-finansiella företag, vars obligationer inte garanteras av en medlemsstat eller av regionala eller lokala myndigheter i en medlemsstat får alltså använda beteckningen europeisk grön obligation eller EuGB endast om de offentliggör ett prospekt (se artikel 14.1 i EU-förordningen). Under sådana förhållanden ska faktablad, allokeringssrapporter och konsekvensrapporter tillhandahållas på samma språk som används i prospektet eller prospekten (artikel 15.3 i EU-förordningen). Det innebär att förordningens krav på språk är direkt tillämpligt i Sverige när det finns en prospektskyldighet. Bestämmelser om språkkrav för prospekt finns i 11 a kap. marknadsplatsföreskrifterna.

De föreslagna ändringarna i marknadsplatsföreskrifterna gäller alltså endast för sådana aktörer som kan ge ut europeiska gröna obligationer enligt EU-förordningen, utan att omfattas av en skyldighet att offentliggöra prospekt.

2.2 Språket i faktablad, allokeringssrapporter och konsekvensrapporter

Finansinspektionen föreslår att svenska ska vara ett godtaget språk i faktablad, allokeringssrapporter och konsekvensrapporter enligt artikel 15.2 i EU-förordningen.

Språkkraven i EU-förordningen är utformade så att faktablad, allokeringssrapporter och konsekvensrapporter i vissa fall får upprättas på ett språk som den behöriga myndigheten godtar. Regeringen bedömer i lagrådsremissen att det bör bestämmas i föreskrifter vilket språk Finansinspektionen godtar, samt att sådana föreskrifter kan ge utrymme för undantag i enskilda fall.⁵

⁵ Lagrådsremissen s. 61.

Bestämmelser om vilket språk som ska användas i faktablad, allokeringsrapporter och konsekvensrapporter, enligt artiklarna 10–12 i EU-förordningen, finns i artikel 15.2. Enligt denna bestämmelse ska faktablad, allokeringsrapporter och konsekvensrapporter, efter emittentens eget val, tillhandahållas antingen på ett språk som är brukligt i internationella finansketsar eller – om obligationerna erbjuds till allmänheten eller är upptagna till handel i endast en medlemsstat – på ett språk som godtas av den behöriga myndigheten i den medlemsstaten.

Huvudregeln i prospektregelverket är att ett prospekt ska upprättas på svenska (se 11 a kap. marknadsplatsföreskrifterna). Detta har bland annat motiverats av investerarskyddet och vikten av att svenska konsumenter ska kunna tillgodogöra sig innehållet i ett prospekt – ett dokument som många gånger innehåller svårtillgänglig materia och begrepp som inte ingår i normalt språkbruk. Ett annat motiv är att användningen av svenska språket i prospekt kan antas främja en stabil och väl fungerande finansmarknad.⁶ Finansinspektionen anser att dessa argument även gäller i frågan om språkraven för faktablad, allokeringsrapporter och konsekvensrapporter. Därutöver bör det framhållas att svenska är det språk som enligt 10 § språklagen (2009:600) ska användas hos bland annat förvaltningsmyndigheter. Detta argument gäller särskilt starkt i detta fall, eftersom det främst är offentliga aktörer som träffas av förslaget. Finansinspektionen föreslår därför att utgångspunkten ska vara att det språk som inspektionen godtar för faktablad, allokeringsrapporter och konsekvensrapporter enligt artikel 15.2 i EU-förordningen är svenska. Förslaget innebär att motsvarande regler som redan gäller för prospekt enligt 11 a kap. marknadsplatsföreskrifterna också kommer att gälla för faktablad, allokeringsrapporter och konsekvensrapporter.

Om obligationerna erbjuds till allmänheten eller är upptagna till handel i två eller flera medlemsstater, ska dokumenten tillhandahållas på ett språk som är brukligt i internationella finansketsar eller på ett språk som godtas av den behöriga myndigheten i var och en av dessa medlemsstater (artikel 15.2 b i EU-förordningen). Om Sverige är en av dessa medlemsstater ska faktablad, allokeringsrapporter och konsekvensrapporter alltså åtminstone upprättas på svenska eller på ett språk som är brukligt i internationella finansketsar.

⁶ Beslutspromemorian Ändringar i marknadsplatsföreskrifterna med anledning av prospektförordningen (FI dnr 18-18516) s. 11 f.

I artiklarna 10–13 i EU-förordningen finns bestämmelser om granskning av de olika dokumenten. Aktörerna ska begära att så kallade externa granskare granskar faktablad och allokeringsrapporterna. Aktörerna kan även, på frivillig grund, låta konsekvensrapporterna bli föremål för extern granskning. Därutöver ska informationen och de externa granskarnas bedömning offentliggöras tillsammans med eventuella prospekt (artikel 15.1 i EU-förordningen). Samtidigt ska aktören, utan onödigt dröjsmål, underrätta den behöriga myndigheten om offentliggörandet (artikel 15.4 i EU-förordningen). Att faktablad, allokeringsrapporter och konsekvensrapporter godkänns av externa granskare innebär att aktörerna inte behöver få dessa handlingar godkända av Finansinspektionen på förhand. Inspektionen utövar inte heller någon tillsyn över de aktörer som undantas från prospektskyldigheten enligt artikel 1.2 b och d i prospektförordningen (artikel 44.3 i EU-förordningen). Detta innebär att den föreslagna språkbestämmelsen inte kommer att tillämpas inom ramen för inspektionens tillstånds- och tillsynsverksamhet.

2.3 Ikraftträdande

EU-förordningen ska tillämpas från och med den 21 december 2024. I lagrådsremissen föreslås att lagen med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen ska träda i kraft samma dag. Det är lämpligt att föreskrifterna träder i kraft i nära anslutning till den föreslagna lagens ikraftträdande. Finansinspektionen föreslår därför att ändringarna i marknadsplatsföreskrifterna ska träda i kraft samma dag som den föreslagna lagen, det vill säga den 21 december 2024.

Finansinspektionen bedömer att det inte behövs några övergångsbestämmelser till föreskriftsändringarna.

3 Förslagets konsekvenser

I avsnitt 1.1 och 1.3 finns en beskrivning av vad Finansinspektionen vill uppnå med de föreslagna ändringarna och vilka alternativa lösningar som finns.

För uppgifter om de bemyndiganden som förväntas kunna ligga till grund för de föreslagna ändringarna och om ikraftträdande, se avsnitt 1.4 respektive 2.3. Finansinspektionen bedömer att förslaget omfattas av det bemyndigande som föreslås i lagrådsremissen.

Inspektionen bedömer att förslaget överensstämmer med och inte går utöver Sveriges skyldigheter som medlemsstat i EU.

Förslaget innebär att aktörer som ger ut europeiska gröna obligationer i Sverige och inte omfattas av prospektskyldighet kan välja att ge ut faktablad, allokeringrapporter och konsekvensrapporter på ett språk som är brukligt i internationella finansmarknader eller på svenska. Förslaget är en direkt följd av de bestämmelser om språk som framgår av EU-förordningen, och de lagregler som regeringen har föreslagit till följd av dem. Finansinspektionen anser att de förslag som behandlas i denna promemoria är en förutsättning för att skapa den tydlighet och förutsebarhet som krävs för att berörda företag ska veta att svenska är ett godtaget språk i faktablad, allokeringrapporter och konsekvensrapporter.

Nedan behandlas de konsekvenser som förslaget bedöms få för företagen, samhället och konsumenterna och även för Finansinspektionen.

3.1 Konsekvenser för samhället och konsumenterna

Förslaget innebär att faktablad, allokeringrapporter och konsekvensrapporter får upprättas på svenska. Att de aktuella handlingarna kan tillhandahållas på svenska underlättar förståelsen för innehållet i handlingarna. För närvarande tillhör Sverige de tio länder i världen som har störst marknad för gröna obligationer.⁷ Att handlingarna får upprättas på svenska bidrar till att konsumenterna kan göra informerade val. Tillämpningen av EU-förordningen är samtidigt en del i att minska grönvåld och bidra till unionens klimat- och miljömål. Enligt Finansinspektionen kan de föreslagna ändringarna därmed förväntas bidra till positiva effekter för såväl investerare som den finansiella stabiliteten.

3.2 Konsekvenser för företagen

3.2.1 Berörda aktörer

Förslaget berör endast de aktörer som ger ut obligationer med beteckningen europeisk grön obligation eller EuGB, och som samtidigt är undantagna från prospektskyldigheten enligt artikel 1.2 b och d i prospektförordningen. Det är därmed framför allt obligationer emitterade av offentliga aktörer som

⁷ Lagrådsremissen s. 65.

Riksgälden, kommuner, regioner, internationella offentliga organ, Europeiska centralbanken och medlemsstaternas centralbanker som omfattas av förslaget. Även privata aktörer som ger ut obligationer som garanteras av exempelvis Riksgälden, en kommun eller en region omfattas av förslaget.

Eftersom förslaget inte omfattar privata aktörer som kreditinstitut, bostadsinstitut eller icke-finansiella företag, vars obligationer inte garanteras av en medlemsstat eller av en regional eller lokal myndighet, bedömer Finansinspektionen att förslaget inte kommer att få några konsekvenser för sådana företag. Privata företag som ska investera i europeiska gröna obligationer kommer, i likhet med konsumenterna, att kunna ta del av faktablad, allokeringssrapporter och konsekvensrapporter antingen på ett språk som är brukligt i internationella finansskretsar eller på svenska (se avsnitt 3.1 ovan).

Marknadsläget, andra tillämpliga regelverk och andra omständigheter kan påverka i vilken utsträckning aktörer kommer att ge ut obligationer som omfattas av EU-förordningen. Det kan därför inte anges hur många aktörer som kan förväntas omfattas av den föreslagna språkbestämmelsen.

3.2.2 Konsekvenser för berörda aktörer

Genom förslaget preciseras att svenska är det språk som godtas av Finansinspektionen i faktablad, allokeringssrapporter och konsekvensrapporter. Förslaget förväntas leda till ökad tydlighet och förutsebarhet för de aktörer som vill ge ut europeiska gröna obligationer. Därutöver är det, enligt EU-förordningen, alltid tillåtet för aktörerna att använda ett språk som är brukligt i internationella finansskretsar. Förslagen bedöms inte medföra några ökade kostnader för aktörerna.

Förslaget rör kommuner och regioner, men bedöms inte inskränka den kommunala självstyrelsen.

3.3 Konsekvenser för Finansinspektionen

Förslaget förväntas inte påverka Finansinspektionens resursbehov eftersom den föreslagna språkbestämmelsen inte kommer att tillämpas i inspektionens tillstånds- och tillsynsverksamhet. Ändringarna kräver inga särskilda informationsinsatser, utöver en avisering på Finansinspektionens webbplats. De föreslagna föreskriftsändringarna bör utvärderas ett år efter att föreskrifterna har trätt i kraft.

3.4 Övriga konsekvenser

Förslaget bedöms inte i övrigt få några andra konsekvenser än de som behandlas i denna promemoria.