

U 43/2021 rd

Statsrådets skrivelse till riksdagen om kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om europeiska gröna obligationer (*europeiska gröna obligationer*)

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om europeiska gröna obligationer samt en promemoria om förordningen.

Helsingfors den 9 september 2021

Finansminister Annika Saarikko

Konsultativ tjänsteman Milla Kouri

FINANSMINISTERIET

PROMEMORIA
27.8.2021

EU/2021/0745

FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING OM EUROPEISKA GRÖNA OBLIGATIONER

1 Bakgrund

Kommissionen lade fram ett lagstiftningsförslag om europeiska gröna obligationer (COM(2021) 391 final) den 6 juli 2021. Lagstiftningsförslaget är en del av kommissionens mer omfattande åtgärdshelhet kring strategin för hållbar finansiering som också kallas strategi för hållbar finansiering. Kommissionen utfärdade ett meddelande om strategin, ”Strategi för hållbar finansiering” (*Strategy for Financing the Transition to a Sustainable Economy*) den 6 juli 2021. Statsrådet utfärdar en separat utredning om strategin.

2 Förslagets syfte

Syftet med lagstiftningsförslaget är att fastställa regler och ett ramverk för hurdana obligationer som får kallas europeiska gröna obligationer eller EuGB. Med grön obligation (*green bond*) avses en obligation som i regel investerar i objekt som är hållbara med tanke på miljön eller i objekt i vilka miljöaspekterna har beaktats bättre än i genomsnitt. På marknaden finns flera olika marknadsmässiga standarder och märkningar för gröna obligationer. Gröna obligationer är också behäftade med risk för grönmålning, alltså att någonting marknadsförs som miljövänligt även om det i verkligheten inte är det. Genom sitt lagstiftningsförslag eftersträvar kommissionen en entydig och definierad standard som grundar sig på EU:s taxonomi för hållbar finansiering för gröna obligationer. Kommissionen föreslår också tillsyn över EU-standarden samt tillsyn på EU-nivå också över de parter som garanterar miljövänligheten hos dessa obligationer, så kallade externa granskare, vilket avses säkerställa tillförlitligheten hos granskningarna och förebygga grönmålning inom ramen för EU-standarden. Definitionen av miljövänlighet enligt EU-standarden ska grunda sig på så kallade taxonomikrav, alltså de krav som ingår i bestämmelserna i EU:s taxonomiförordning om hållbar finansiering ((EU) 852/2020) och dess delegerade akter.

3 Förslagets huvudsakliga innehåll

Avdelning I – Syfte och definitioner

I artikel 1 i förslaget till förordning anges att syftet med förordningen är att skapa enhetliga krav för de emittenter som vill använda beteckningen europeisk grön obligation eller EuGB för sina obligationer. I artikel 2 i förslaget till förordning anges de centrala definitionerna i förslaget till förordning, såsom emittent, finansiellt företag, offentlig emittent, taxonomikrav och reglerad marknad. Offentliga emittenter är till exempel Euratom, EU och stater samt deras organ, regionala eller kommunala aktörer samt bolag som helt ägs av dessa.

Avdelning II – Villkor för användningen av beteckningen ”europeisk grön obligation” eller ”EuGB”

Kapitel I – Obligationsrelaterade krav

I artikel 3 i förslaget till förordning anges att beteckningen ”europeisk grön obligation” eller ”EuGB” endast får användas för obligationer som uppfyller kraven i avdelning II fram till deras förfallodag. I de övriga artiklarna i kapitel I fastställs villkoren för användning av intäkterna från gröna obligationer (artikel 4), definitionen av finansiella tillgångar (artikel 5), taxonomianpassning av användningen av intäkter (artikel 6) och tillämpning av taxonomikraven (artikel 7). Enligt artikel 6 i förslaget till förordning behöver alla investeringsobjekt inte redan vid tidpunkten för investeringen uppfylla taxonomikraven men de bör uppfylla taxonomikraven inom en bestämd tidsperiod som fastställts i en taxonomianpassningsplan. I artikel 7 i förslaget definieras tillämpningen av taxonomikraven och i den hänvisas till taxonomiförordningen. I artikeln fastställs emellertid att när kraven ändras ska obligationsintäkterna inom fem år överföras till objekt som motsvarar de nya kraven.

Kapitel II – Krav för öppenhet och extern granskning

I kapitel II i förslaget till förordning anges skyldigheter i fråga om öppenhet och information hos emittenter av europeiska gröna obligationer, såsom krav på ett faktablad för europeiska gröna obligationer och granskning av faktabladet för europeiska gröna obligationer före emission (artikel 8), anslagsrapporter och granskning av anslagsrapporter efter emission (artikel 9), konsekvensrapport avseende europeiska gröna obligationer (artikel 10) samt särskilda villkor för offentliga emittenter (artikel 11), krav på prospekt för europeiska gröna obligationer (artikel 12) samt på vilket sätt informationen ska offentliggöras på emittentens webbplats och anmälas Europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten (*Esma*) och nationella behöriga myndigheter (artikel 13).

Avdelning III – Externa granskare av europeiska gröna obligationer

Kapitel I – Villkor för att bli extern granskare av europeiska gröna obligationer

I avdelning III kapitel I anges villkor för registrering av externa granskare och för ansökan om registrering (artiklarna 14, 15 och 16). Ansökan om registrering kan göras på vilket som helst av EU:s officiella språk (artikel 17). Statliga revisorer och andra offentliga organ som enligt förslaget till förordning får granska obligationer av offentliga emittenter behöver inte följa kraven enligt avdelning III och IV, och således behöver de inte till exempel registreras hos *Esma* (artikel 14).

Kapitel II – Organisatoriska krav, processer och handlingar avseende styrning

I avdelning III kapitel II anges för de externa granskare som är underställda *Esma*s tillsyn de organisatoriska krav avseende styrning som de ska uppfylla. Externa granskare ska uppfylla de allmänna principerna (artikel 18), krav på företagsledning (artikel 19), krav på analytiker och anställda hos externa granskare samt andra personer som direkt medverkar i de externa granskarnas bedömningsverksamhet (artikel 20), krav på funktion för regelefterlevnad (artikel 21), krav på interna riktlinjer och förfaranden (artikel 22), krav på bedömningsmetoder och information som används vid granskningar före eller efter emission (artikel 23) samt krav på att externa granskare bör anmäla eventuella fel kopplade till bedömningsmetoderna (artikel 24), krav på utkontraktering (artikel 25), krav på bokföring (artikel 26), krav på intressekonflikter och konfidentialitet vad gäller uppgifter (artikel 27) samt krav på tillhandahållande av andra tjänster (artikel 28).

Kapitel III – Granskningar före och efter emission

Enligt artikel 29 i förslaget till förordning får externa granskare inte i sina granskningar före eller efter emission hänvisa till Esma eller någon behörig myndighet på ett sätt som skulle kunna ange eller antyda att Esma eller någon behörig myndighet stöder eller godkänner den externa granskarens granskning eller bedömningsverksamhet. I artikel 30 i förslaget till förordning anges kraven på offentliggörande av granskningar före och efter emission.

Kapitel IV – Tillhandahållande av tjänster från externa granskare i tredjeländer

I kapitel IV anges de villkor på vilka aktörer i tredjeländer får agera som externa granskare. Artikel 31 i förslaget till förordning gäller allmänna bestämmelser om registrering hos Esma, artikel 32 gäller beslut om likvärdighet av lagstiftningen och tillsynen i tredjeländer för att externa granskare i tredjeländer ska kunna registreras i Esmas register, artikel 33 gäller återkallande av registrering, artikel 34 gäller erkännande av en extern granskare i ett tredjeland och artikel 35 gäller godkännande av tjänster som en inom EU etablerad extern granskare tillhandahåller från ett tredjeland.

Avdelning IV – Tillsyn som utövas av behöriga myndigheter och Esma

Kapitel I – Behöriga myndigheter

I kapitlet anges de bestämmelser som gäller behöriga myndigheter. Enligt artikel 36 i förslaget till förordning ska medlemsstaterna säkerställa att de tillsynsmyndigheter som förordnats enligt prospektivdirektivet ((EU) 2017/1129) övervakar kraven enligt artiklarna 8–13 i förslaget till förordning. I artikel 37 i förslaget anges behöriga myndigheters tillsyns- och undersökningsbefogenheter, i artikel 38 bestämmelserna om samarbete mellan behöriga myndigheter, i artikel 39 yrkesmässig tystnadsplikt, i artikel 40 förebyggande åtgärder, i artikel 41 administrativa sanktioner och andra administrativa åtgärder och i artikel 42 bestämmelserna om utövande av tillsynsbefogenheter och befogenheter att påföra sanktioner. Artikel 43 i förslaget gäller rätt till överklagande och artikel 44 gäller offentliggörande av tillsyns- och sanktionsbeslut. Artikel 45 i förslaget gäller behöriga myndigheters rapportering av sanktioner till Esma.

Kapitel II – Esma

Bestämmelserna i kapitel II ska skapa Esmas tillsynsramverk för externa granskare. I bestämmelserna i kapitlet anges Esmas rätt att begära uppgifter (artikel 47), genomföra utredningar (artikel 48) och genomföra kontroller på plats (artikel 49). Enligt artikel 46 i förslaget får Esma vid vidtagande av åtgärder enligt artiklarna 47, 48 och 49 inte vidta åtgärder för att få tillgång till information som omfattas av advokatsekretess (artikel 46). I förslaget anges också bestämmelser om informationsutbyte mellan olika tillsynsmyndigheter (artikel 50), Esmas tillsynsåtgärder (artikel 51), Esmas rätt att förelägga böter (artikel 52) och viten (artikel 53). I artikel 54 i förslaget finns närmare krav på föreläggande av böter och viten och i artikel 55 finns förfaranderegler för tillsynsåtgärder och föreläggande av böter. I artikel 56 i förslaget anges hur Esma i fråga om åtgärder enligt artiklarna 51–53 ska höra de personer som är föremål för förfarandena. Enligt artikel 57 i förslaget har EU-domstolen obegränsad behörighet att pröva beslut genom vilka Esma har förelagt böter eller viten. I artikel 58 i förslaget till förordning finns bestämmelser om de registrerings-, erkännande- och tillsynsavgifter som tas ut. I artikel 59 i förslaget finns närmare bestämmelser om det register i vilket externa granskare och även externa granskare i tredjeländer ska registreras.

Avdelning V – Delegerade akter

I avdelning V i förslaget till förordning finns bestämmelser om de befogenheter som ska delegeras till kommissionen samt avgränsningar i dem. Till kommissionen delegeras befogenhet att utfärda närmare lagstiftning i fråga om artikel 55 om förfaranderegler samt i fråga om artikel 58 om de avgifter som tas ut av externa granskare utanför Esma. I artikel 61 i förslaget till förordning finns bestämmelser om kommittéförfarande samt om att kommissionen ska biträdas av Europeiska värdepapperskommittén (ESC).

Avdelning VI – Slutbestämmelser

I artikel 62 i förslaget till förordning finns en övergångsbestämmelse. Externa granskare ska meddela tillhandahållande av tjänster till Esma inom 30 månader från att förslaget till förordning har börjat gälla. En dag efter det får tjänster tillhandahållas endast av externa granskare som har registrerats hos Esma. Under denna period ska externa granskare dock tillämpa kraven enligt artiklarna 16–30 i förslaget till förordning med några få undantag. I artikel 63 i förslaget till förordning finns en övergångsbestämmelse för externa granskare i tredjeländer. I artikel 64 i förslaget till förordning föreskrivs att förordningen ska träda i kraft den tjugonde dagen efter det att den har offentliggjorts i Europeiska unionens officiella tidning.

Bilagor till förslaget till förordning

Förslaget till förordning omfattar fyra bilagor: I, II, III, och IV. I bilagorna finns standardunderlag för handlingar som hänför sig till olika meddelanden. I bilaga I till förslaget till förordning finns ett rapporteringsunderlag för faktablad, i bilaga II ett rapporteringsunderlag för en anslagsrapport, i bilaga III ett rapporteringsunderlag för en konsekvensrapport och i bilaga IV ett rapporteringsunderlag för granskningar före och efter emission.

4 Förslagets rättsliga grund och förhållande till proportionalitets- och subsidiaritetsprincipen

Rättslig grund

Lagstiftningsförslaget gäller delad befogenhet som omfattas av artikel 4.2 a (inre marknad) i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Förslaget till förordning grundar sig på artikel 114 (tillnärmning av lagstiftning) i EUF-fördraget. Förslagen behandlas i vanlig lagstiftningsordning och beslut om godkännande fattas i rådet med kvalificerad majoritet.

Artikel 114 i EUF-fördraget gör det möjligt för EU att vidta åtgärder förutom för att undanröja nuvarande hinder för den fria rörligheten men också att förhindra uppkomsten av hinder, till exempel gällande emittenter och investerare på marknaden för gröna obligationer. Medlemsstaterna har ännu inte skapat nationella standarder för gröna obligationer men skapandet av sådana kunde enligt kommissionen leda till splittring. Om EU eller en medlemsstat skapar en grön standard för företagsobligationer ska den enligt artikel 4 i taxonomiförordningen vara förenlig med taxonomikraven. Således har harmonisering delvis redan skett.

Statsrådet anser att kommissionens förslag är motiverade med hänsyn till den rättsliga grunden.

Proportionalitetsprincipen

I lagstiftningsförslaget föreslås en frivillig harmoniserad standard som inte allmänt ska leda till skyldigheter för aktörerna. Lagstiftningsförslaget ska förebygga splittring på marknaden och skapa en entydig, öppen och jämförbar standard för europeiska gröna obligationer. Kommiss-

ionen har uppskattat att den aktuella marknaden för gröna obligationer grundar sig på marknadsmässiga standarder och externa granskare som inte övervakas och vilkas öppenhet och tillförlitlighet således inte kan kontrolleras. Investerarna har haft svårigheter att identifiera, lita på och jämföra miljömässigt hållbara obligationer.

Statsrådet anser att kommissionens förslag är motiverade med hänsyn till proportionalitetsprincipen.

Subsidiaritetsprincipen

Marknaden för gröna obligationer är internationell. De externa granskarna är gränsöverskridande aktörer. Med tanke på marknadens funktion är det därför viktigt att tillsyn utövas på EU-nivå. Därtill grundar sig lagstiftningsförslaget i många avseenden på andra lagstiftningar på EU-nivå och i synnerhet på taxonomiförordningen, och därför anser kommissionen att lagstiftning på EU-nivå är lämpligare än nationell lagstiftning.

Statsrådet anser dock att kommissionens förslag är förenligt med subsidiaritetsprincipen eftersom ett gemensamt lagstiftnings- och tillsynsramverk inom EU förebygger olika tolkningar.

5 Förslagets konsekvenser

Ekonomiska konsekvenser

Syftet med lagstiftningsförslaget är att förbättra transparensen och tillförlitligheten på marknaden för gröna obligationer. Marknaden för gröna obligationer har vuxit betydligt under de senaste åren. För närvarande grundar sig de emitterade gröna obligationerna i stort sett på marknadsmässiga standarder som inte är föremål för någon reglering. Därför vill kommissionen skapa en standard som bygger på entydig lagstiftning och tillsyn, vilket är ägnat att öka transparensen. Eftersom det är fråga om en frivillig standard leder den i sig inte till direkta kostnader för finansmarknadsaktörerna. De aktörer som kommer att emittera gröna obligationer i enlighet med standarden eller fungera som externa granskare av sådana obligationer kommer troligen att orsakas ekonomiska kostnader.

Kommissionen har i samband med förslaget till förordning publicerat en konsekvensbedömning (SWD(2021) 181 final). Enligt kommissionens konsekvensbedömning orsakas de största kostnaderna externa granskare av obligationer i enlighet med standarden eftersom de i fortsättningen omfattas av flera skyldigheter, och dessutom tar Esma ut kostnader för tillsyn. Kommissionen framhåller dock att aktörer av mycket olika storlek och av olika typer kan ansöka om att bli externa granskare, såsom kreditvärderingsinstitut, stora revisionssammanslutningar och övriga företag som specialiserat sig på granskning av hållbarhetsaspekter. Sammanlagt är ett par dussin sådana företag verksamma inom EU och internationellt. Kommissionens beräkningar bygger ändå på antagandet att fyra aktörer kommer att ansöka om att omfattas av Esmas tillsyn och bli externa granskare enligt standarden. Kommissionen uppskattar att externa granskare orsakas kostnader av engångsnatur på 11 500–155 000 euro för inledande av verksamheten som extern granskare och fortlöpande kostnader på 50 500–92 500 euro beroende på aktör och dess beredskap till reglering. Kommissionen uppskattar att kostnaderna kan bli ännu mindre för de stora aktörer som redan följer flera EU-lagar. Inga kreditvärderingsinstitut eller övriga företag som specialiserat sig på granskning av hållbarhetsaspekter är etablerade i Finland. Däremot är sådana dotterbolag till internationella revisionssammanslutningar verksamma i Finland som framöver kunde fungera som externa granskare.

Under de senaste fem åren har ett flertal aktörer emitterat flera gröna obligationer i enlighet med internationella marknadsstandarder i Finland. I detta fall betalar emittenten både för tillämpning av den internationella marknadsstandard och för de externa granskarnas granskningar. Därför uppskattar kommissionen att emittenter av gröna obligationer enligt EU-standard inte orsakas några betydande extra kostnader jämfört med emissioner enligt marknadsmässig standard. Det kan hända att externa granskare enligt EU-standard tar ut de kostnader de orsakats av sina kunder alltså emittenterna, vilket kan höja emissionens pris för emittenten.

Lagstiftningsförslaget har inga direkta konsekvenser för investerarna. För investerarna innebär den nya transparenta standarden bättre tillgång till information och i synnerhet mer tillförlitlig information. Institutionella investerare investerar oftast direkt i obligationer. Hushållen investerar sällan direkt i obligationer men de kan göra indirekta investeringar i gröna obligationer genom fonder. På grund av detta har lagstiftningsförslaget ingen betydande inverkan på hushållen.

Konsekvenserna av lagstiftningsförslaget beror dock på i hur stor omfattning standarden börjar tillämpas. Dessutom bygger standarden vid definitionen av miljövänlighet på EU:s taxonomi och dess tekniska utvärderingskriterier. På så sätt inverkar ändringar i taxonomin indirekt också på standarden och investeringsobjekten i enlighet med den. Det är svårt att uppskatta konsekvenserna för de företag som är investeringsobjekt. Det är ändå sannolikt att de företag som är förenliga med taxonomin ter sig som intressanta investeringsobjekt för finansörer och därigenom också för emittenter av gröna obligationer enligt EU-standard.

Dessutom kan lagstiftningsförslaget ha några mindre konsekvenser för EU:s budget och därigenom eventuellt också för den nationella budgeten. Kommissionen uppskattar att varje registrerad extern granskare förutsätter 0,2 arbetstagare på heltid för tillsyn. Till exempel tillsynen över tre externa granskare innebär ett behov av 0,6 arbetstagare. Kommissionen uppskattar dock att det verkliga resursbehovet kan vara mindre tack vare synergifördelar med annan tillsyn. Eftersom de europeiska tillsynsmyndigheterna också i övrigt måste effektivisera sin verksamhet med hänsyn till EU-budgeten för 2022 finns det enligt kommissionen inget behov att föreslå ytterligare resurser för Esma i detta lagstiftningsförslag.

Konsekvenser för myndigheterna

I och med lagstiftningsförslaget kommer nya aktörer att omfattas av tillsyn på EU-nivå, vilket leder till att Esmas arbetsmängd och tillsynsbefogenheter ökar. Därtill föreslås de nationella behöriga myndigheterna få nya uppgifter i anslutning till tillsynen över prospekt och emittenter, vilket också ökar arbetsmängden hos Finansinspektionen som är den behöriga myndigheten i Finland.

6 Förslagets förhållande till grundlagen och till de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna

Statsrådet anser inte att förslagen strider mot Finlands grundlag eller konventionen om grundläggande rättigheter och mänskliga rättigheter som är bindande för Finland.

7 Ålands behörighet

Ärendet hör i enlighet med 27 § i självstyrelselagen för Åland (1144/1991) till rikets lagstiftningsbehörighet.

8 Behandling av förslaget i Europeiska unionens institutioner och de övriga medlemsstaternas ståndpunkter

I Europaparlamentet är Utskottet för ekonomi och valutafrågor (ECON) det ansvariga utskottet för lagstiftningsförslaget, och Utskottet för miljö, folkhälsa och livsmedelssäkerhet (ENVI) lämnar sitt utlåtande till det. Föredragande och skuggföredragande för betänkandet har ännu inte utsetts i Europaparlamentet.

Behandlingen av förslagen har påbörjats i rådets arbetsgrupp för finansiella tjänster på det första mötet den 19 juli 2021. De andra medlemsstaternas officiella ståndpunkter är ännu inte kända.

9 Nationell behandling av förslaget

U-skrivelsen har beretts vid finansministeriet. Den har behandlats i ett skriftligt förfarande i sektionen för finansiella tjänster och kapitalrörelser (sektion 10) under kommittén för EU-ärenden mellan den 20 juli och den 3 augusti. U-skrivelsen har behandlats skriftligt i EU:s ministerkommitté 26.–27.8.

10 Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet anser att det är motiverat att skapa en frivillig standard för gröna obligationer på EU-nivå. Marknaden för gröna obligationer har vuxit under de senaste åren. Statsrådet anser att lagstiftningsförslaget stöder utvecklingen på både marknaden för obligationer och i större skala också kapitalmarknaden samtidigt som det förbättrar investerarskyddet. Därtill anser statsrådet att en frivillig standard fungerar bättre än en tvingande som kunde försvaga marknaden för och likviditeten hos gröna obligationer. Eftersom EU-standarden bygger på taxonomikrav som ännu inte har fastställts för alla sektorer måste det beaktas att en tvingande standard till exempel oavsiktligt kan styra kapital från objekt som är miljömässigt hållbara men för vilka taxonomikrav ännu inte har fastställts.

Statsrådet anser att EU-standarden för gröna obligationer ska kunna tillämpas på olika slags emittenter av obligationer och olika typer av gröna obligationer. Därtill ska EU-standardens tillförlitlighet och trovärdighet på marknaden bevaras på en hög nivå.

Statsrådet anser att EU-standarden för gröna obligationer kräver ett trovärdigt och fungerande ramverk för informationsskyldighet och tillhörande tillsyn. Externa granskare har en betydande ställning då de granskar miljöaspekten hos investeringarna inom gröna obligationer och lämnar utlåtanden om dessa. Statsrådet anser att det är nödvändigt att det för externa granskare av gröna obligationer enligt EU-standarden skapas organisatoriska krav avseende styrning på det sätt som anges i kommissionens förslag. Med tanke på trovärdigheten av granskningsramverket förhåller sig statsrådet reserverat till möjligheten att riktiga offentliga emittenters granskningsuppgifter till medlemsstaternas myndigheter eller andra offentliga aktörer. För att säkerställa att granskningsramverket är trovärdigt är det minst sagt viktigt att även eventuella offentliga parter som har hand om granskning är oberoende samt att deras styrning och tillsynen över dem är ordnad på lämpligt sätt också med hänsyn till kraven på privata aktörer i kommissionens förslag.

Statsrådet förhåller sig positivt till kommissionens förslag om att externa granskare i enlighet med EU-standarden måste registrera sig hos Esma. Eftersom antalet externa granskare är begränsat och det i allmänhet är fråga om internationella aktörer eller aktörer på EU-nivå har tillsyn på EU-nivå i regel ansetts vara bättre lämpad än nationell tillsyn i fråga om dessa gränsöverskridande aktörer. Statsrådet konstaterar emellertid att de direkta befogenheter som koncentreras till Esma ska vara exakta och noga avgränsade på samma sätt som eventuell delegering av författningsbefogenhet till kommissionen som hänför sig till dem. Fördelningen av tillsynen mellan den nationella behöriga myndigheten och Esma i enlighet med lagstiftningsförslaget anses mestadels vara lyckad. Statsrådet anser att det är en bra lösning att tillsynen över emittenter

av gröna obligationer enligt EU-standarderna huvudsakligen sköts på nationell nivå, och denna lösning är också förenlig med det nuvarande tillsynsramverket.