

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.

Justitiedepartementet

Yttrande över Nya regler om hållbarhetsredovisning, SOU 2023:35

Regelrådets ställningstagande

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

Innehållet i förslaget

Betänkandet innehåller förslag till ändringar i följande lagar och förordningar

- Årsredovisningslagen (1995:1554),
- Lagen (1995:1559) om årsredovisning i kreditinstitut och värdepappersbolag,
- Lagen (1995:1560) om årsredovisning i försäkringsföretag,
- Aktiebolagslagen (2005:551),
- Lagen (2018:672) om ekonomiska föreningar,
- Stiftelselagen (1994:1220),
- Revisionslagen (1999:1079),
- Lagen (2004:297) om bank och finansieringsrörelse,
- Försäkringsrörelselagen (2010:2043),
- Sparbankslagen (1987:619),
- Lagen (1992:160) om utländska filialer m.m.,
- Lagen (1998:293) om utländska försäkringsgivares och tjänstepensionsinstituts verksamhet i Sverige,
- Lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden,
- Revisorslagen (2001:883),
- Aktiebolagsförordningen (2005:559),

- Förordningen (1995:1633) om vissa årsredovisningsfrågor,
- Förordningen (1995:1600) om årsredovisning i kreditinstitut, värdepappersbolag och försäkringsföretag,
- Förordningen (1995:665) om revisorer, och
- Förordningen (2016:1048) med instruktion för Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser.

Betänkandet innehåller framför allt förslag till genomförande av EU-direktiv om företagens hållbarhetsrapportering¹, men behandlar även en ny ordning för dateringen av årsredovisningar och genomförandet av EU-direktivet om könsfördelningen i bolagsstyrelser. Granskningen fokuserar framför allt på den del som rör företagens hållbarhetsrapportering.

Kravet på att lämna en hållbarhetsrapport ska utvidgas till att omfatta fler företag än vad som gäller med nuvarande regler. Hållbarhetsrapporten ska innehålla den information som behövs för förståelsen av företagets inverkan på hållbarhetsfrågor och hur hållbarhetsfrågor påverkar företagets utveckling, resultat och ställning. Hållbarhetsrapporten ska även granskas av en auktoriserad revisor som ska uttala sig om huruvida rapporten uppfyller kraven.

Ändringen avseende genomförandet av EU-direktivet hållbarhetsrapportering föreslås träda i kraft den 1 januari 2024.

Kravet på att årsredovisningen ska innehålla uppgift om den dag då den undertecknades tas bort och ersätts med ett krav på att årsredovisningen som sådan ska dateras.

Ändringen föreslås träda i kraft den 1 maj 2024.

Vad gäller genomförandet av EU-direktivet om könsfördelningen i bolagsstyrelser utökas skyldigheten i årsredovisningslagen att lämna uppgifter om könsfördelningen inom företagets ledning på så sätt att ett börsnoterat aktiebolag som uppfyller storleksvillkoren för att vara ett stort företag även ska upplysa om vilken förändring som har skett i fördelningen mellan kvinnor och män bland styrelseledamöterna sedan året innan.

Ändringen föreslås träda i kraft den 28 december 2024.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

Syftet med hållbarhetsrapportering är att ge finansmarknaderna tillgång till information om miljö, samhällsansvar och bolagsstyrning som är tillförlitlig, relevant och jämförbar. Rapporteringen ska bidra till att styra in kapital mot hållbara investeringar för att uppnå en hållbar tillväxt. Dessutom ska den underlätta hanteringen av finansiella risker som följer av klimatförändringar, utarmning av naturresurser, miljöförstöring och brister i sociala förhållanden. Även företagen har nytta av en högkvalitativ rapportering i hållbarhetsfrågor. En

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2022/2464 av den 14 december 2022 om ändring av förordning (EU) nr 537/2014, direktiv 2004/109/EG, direktiv 2006/43/EG och direktiv 2013/34/EU vad gäller företagens hållbarhetsrapportering.

sådan rapportering kan underlätta finansiering och bidra till att företagen identifierar och hanterar sina egna risker och möjligheter relaterade till hållbarhetsfrågor. Den kan utgöra en grund för bättre dialog mellan företagen och deras intressenter och kan hjälpa dem att förbättra sitt anseende. Investerare och andra intressenter får därmed bättre förutsättningar att fatta välgrundade beslut.

Direktivet innebär att företag som omfattas av regelverket ska lämna detaljerad hållbarhetsinformation i enlighet med standarder för hållbarhetsrapportering som antas av kommissionen. Det kräver även att hållbarhetsrapporterna granskas. Den standardiserade rapporteringen gör det lättare att jämföra hållbarhetsresultat från olika företag. Direktivets rapporteringskrav omfattar stora företag och företag som är noterade på en reglerad marknad, utom mikroföretag, samt företag hemmahörande utanför EU som har betydande verksamhet i EU. Vissa europeiska dotterföretag och filialer till sådana tredjelandsföretag ska då upprätta, offentliggöra och tillgängliggöra hållbarhetsrapporterna.

De nya reglerna, som anknyter till globala standarder, lägger ett större ansvar på företagen för deras inverkan på samhället och miljön. Jämfört med den tidigare EU-lagstiftningen, som innebar att obligatorisk hållbarhetsrapportering från 2016 infördes för vissa stora företag, ställer det nya direktivet således avsevärt större krav på informationsgivningen från de företag som omfattas, t.ex. när det gäller den s.k. värdekedjan och utsläpp av växthusgaser.

Hållbarhetsrapporten ska innehålla den information som behövs för förståelsen av företagets inverkan på hållbarhetsfrågor och hur hållbarhetsfrågor påverkar företagets utveckling, resultat och ställning. Hållbarhetsrapportens närmare innehåll regleras i de standarder för hållbarhetsrapportering som EU-kommissionen kommer att anta. Små och medelstora noterade bolag och vissa finansiella företag ska få begränsa sin hållbarhetsrapportering i enlighet med anpassade standarder. Hållbarhetsrapporten ska granskas av en auktoriserad revisor som ska uttala sig om huruvida den uppfyller kraven. Granskningen ska utmynnas i en granskningsberättelse över hållbarhetsrapport.

Förslagsställaren menar att de nya kraven om hållbarhetsrapportering förväntas få företagen att satsa på mer hållbara investeringar. Hållbarhetsrapporteringen kan också antas bidra till att minska möjligheterna till s.k. grönmalning, dvs. att ett företag försöker skapa en bild av sin verksamhet som miljövänlig genom exempelvis marknadsföring som överdriver enskilda miljövänliga insatser.

Det har ansetts råda en osäkerhet i fråga om tidpunkten för bedömningen av händelser i ett företag som inträffat efter balansdagen och om huruvida det är rätt personer som har undertecknat. När ett företag avslutar den löpande bokföringen med en årsredovisning ska den undertecknas. En årsredovisning i ett aktiebolag ska skrivas under av samtliga styrelseledamöter och, i förekommande fall, den verkställande direktören (2 kap. 7 § årsredovisningslagen). Detsamma gäller för andra företag som företräds av en styrelse. Vidare ska årsredovisningen innehålla uppgift om den dag då den undertecknades (2 kap. 7 § årsredovisningslagen åttonde stycket). Det innebär att det ska framgå vilket datum respektive befattningshavare har skrivit under. I sammanhanget kan anmärkas att när undertecknande sker med avancerad elektronisk underskrift kommer datum för underskriften i många fall att framgå automatiskt.

Förslagsställaren anser att en årsredovisning liksom hittills bör undertecknas av samtliga behöriga företrädare för företaget. Det bör inte tas in några nya föreskrifter i lagen om hur en årsredovisning ska färdigställas. Förslagsställaren föreslår att kravet på att årsredovisningen

ska innehålla uppgift om den dag då den undertecknades tas bort och ersätts med ett krav på att årsredovisningen som sådan ska dateras.

Ett annat nytt EU-direktiv² syftar till att åstadkomma en jämnare könsfördelning bland icke verkställande styrelseledamöter i börsnoterade bolag. Skyldigheten för företagen i årsredovisningslagen att lämna uppgifter om könsfördelningen inom företagets ledning utökas på så sätt att ett börsnoterat aktiebolag som uppfyller storleksvillkoren för att vara ett stort företag ska upplysa även om vilken förändring som har skett i fördelningen mellan kvinnor och män bland styrelseledamöterna sedan året innan.

Regelrådet bedömer att det framgår mot vilken bakgrund förslagen lämnas och vilka syften de avser uppfylla. Beskrivningen är tillräckligt tydlig.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning av bakgrund och syfte med förslagen är godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

Utgångspunkten är att Sveriges medlemskap i EU medför en skyldighet att, inom en bestämd tid, införliva bestämmelser i direktiven med bindande regler i den svenska rättsordningen. Bestämmelserna i direktivet om hållbarhetsrapportering är av flera olika slag. I betydande delar är direktivet tvingande, vilket innebär att medlemsstaterna är skyldiga att se till att den nationella rätten anpassas till de normer som direktivet uppställer. I vissa delar har medlemsstaterna dock ett handlingsutrymme, vilket i direktivet kommer till uttryck genom att medlemsstaterna får tillåta vissa förfaranden och undantag.

Förslagsställarens utgångspunkt är att de svenska reglerna inte ska vara mer långtgående än de krav som direktivet ställer. De nya bestämmelser som Sverige inför på grund av direktivet ska tas in i författning genom anpassning av befintliga lagar. Förslagsställaren anger som allmän utgångspunkt för förslagen att direktivet ska genomföras på ett sätt som ger företagen största möjliga flexibilitet.

Medlemsstaterna får tillåta att företaget anlitar en annan revisor än företagets valda revisor för räkenskapsrevision att granska hållbarhetsrapporten. I direktivet finns även en möjlighet att tillåta att andra än revisorer, dvs. oberoende leverantörer av kvalitetsgranskningstjänster, ska kunna anlitas för att granska hållbarhetsrapporter.

Utredningen ställer sig tveksam till möjligheten att tillåta att hållbarhetsrapporten granskas av en oberoende leverantör av kvalitetsgranskningstjänster. Detta skulle visserligen förbättra konkurrensen på marknaden för granskningstjänster ytterligare genom att företagen skulle få tillgång till ett större urval av aktörer som kan bestyrka hållbarhetsinformationen. Kunskaper och erfarenheter om hållbarhetsfrågor hos andra yrkesgrupper än revisorer, t.ex. ingenjörer och naturvetare, skulle kunna tas tillvara bättre. Kompetensförsörjningen skulle således underlättas, vilket är inte minst viktigt i ett inledande skede av reformen.

Förslagsställaren konstaterar dock att ett tillåtande av oberoende leverantörer av kvalitetsgranskningstjänster skulle föranleda ett separat och tämligen komplext system för

² Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2022/2381 om en jämnare könsfördelning bland styrelseledamöter i börsnoterade företag och därmed sammanhängande åtgärder.

utbildning, ackreditering, examination, fortbildning, oberoende, system för kvalitetskontroll, val och entledigande av granskarna, rapporteringsskyldighet, utredningar och sanktioner samt organisation av arbetet och tillsyn av dessa aktörer, vilket kan förväntas medföra ökade kostnader för flera myndigheter och i förlängningen för företagen. I alla nämnda avseenden ska kraven på de oberoende granskarna vara likvärdiga med de krav som ställs på en revisor. Det skulle också krävas betydande ändringar i den associationsrättsliga lagstiftningen t.ex. om företagets val av granskare, tystnadsplikt, upplysningsskyldighet och skadeståndsansvar. Utredningen anser därför att det inte finns tillräckliga skäl för att föreslå att andra än auktoriserade revisorer ska få granska hållbarhetsrapporterna. Det anges dock att det inom ett par år kan finnas anledning att utvärdera förslaget utifrån företagets och intressenternas behov.

I ett särskilt yttrande till utredningen anges att utredningen borde ha tagit ställning för att införa ett system som möjliggör att oberoende kvalitetsgranskare av hållbarhetsrapporter ackrediteras för att kunna tillhandahålla dessa tjänster i Sverige. Av ingressen till direktivet framgår att ambitionen är att skapa en öppnare och mer diversifierad revisionsmarknad. Den som skrivit det särskilda yttrandet anser att det är en brist att utredningen inte redogör för det alternativa förslaget till genomförande av direktivet som innebär att leverantörer av oberoende kvalitetsgranskningstjänster tillåts i Sverige. De argument som utredningen för fram anses inte tillräckliga för att avstå från att överväga en sådan lösning.

Förslagsställaren förordar i stället en lösning där företaget får lov att utse en annan revisor för att granska hållbarhetsrapporten än den som reviderar de finansiella rapporterna. Granskningen av hållbarhetsrapporter blir i och med det nya regelverket, som ska tillämpas redan för räkenskapsåret 2024, avsevärt mer omfattande och ställer stora krav på specialistkompetens. Genom att öppna upp för valet av andra revisorer än de som reviderar företagets årsredovisning i övrigt minskar risken för att det uppstår brist på kompetens. De frågor som kan uppkomma om tystnadsplikt, upplysningsplikt, skadeståndsansvar och disciplinärt ansvar kan tas om hand inom ramen för det befintliga regelverket.

Regelrådet gör följande bedömning. Eftersom direktivet i betydande delar är tvingande finns det ingen möjlighet att avstå från en reglering. Förslagsställaren resonerar kring en alternativ lösning för granskning av hållbarhetsrapporter och motiverar varför man valt att inte gå vidare med denna lösning. I det särskilda yttrandet som bifogats till betänkandet kritiserar detta ställningstagande. Regelrådets uppfattning är att förslagsställaren har belyst de frågeställningar som tas upp i det särskilda yttrandet på ett tillräckligt sätt och det framgår dessutom att det finns en möjlighet att åter ta ställning till den lösning som förordas i det särskilda yttrandet vid ett senare tillfälle.

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

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Som angetts ovan innebär Sveriges medlemskap i EU en skyldighet att, inom en bestämd tid, införliva bestämmelser i direktiven med bindande regler i den svenska rättsordningen. Direktivet om hållbarhetsrapportering är i betydande delar tvingande och medlemsstaterna är skyldiga att se till att den nationella rätten anpassas till de normer som direktivet uppställer. I vissa delar har medlemsstaterna dock ett handlingsutrymme, vilket i direktivet kommer till uttryck genom att medlemsstaterna får tillåta vissa förfaranden och undantag.

Förslagsställaren redogör för att bestämmelser som har utfärdats inom ramen för näringslivets självreglering normalt inte är att betrakta som bindande föreskrifter i denna bemärkelse. Direktivet om hållbarhetsrapportering anger inte heller att det kan genomföras genom självreglering. Eftersom svensk rätt inte fullt ut motsvarar de krav på nationella regler som direktivet uppställer behöver införlivandet därmed ske genom att kraven tas in i en ny eller befintlig lag eller förordning. Skyldigheten att lämna en hållbarhetsrapport som föreskrivs i direktivet överensstämmer i flera delar med rapporteringen enligt årsredovisningslagen. Väsentliga skillnader är att hållbarhetsrapporten för närvarande får upprättas avskild från årsredovisningen och att revisorn bara behöver uttala sig om en hållbarhetsrapport har upprättats eller inte. Framför allt kommer det nya direktivet föra med sig att kraven på hållbarhetsrapportens innehåll blir avsevärt större. Utgångspunkten bör vara att kompletteringarna i möjligaste mån görs enhetliga beträffande såväl innehåll som form för all berörd lagstiftning.

Detta sätt att reglera EU-krav om hållbarhetsrapportering ligger även i linje med den lagstiftningsteknik som har använts vid genomförandet av direktivet om icke-finansiell rapportering. Med beaktande även av det nära sambandet med redovisningslagstiftningen bedöms det lämpligaste vara att ta in de nya reglerna om hållbarhetsrapportering i årsredovisningslagen och anslutande lagar. Vissa regler kan tas in i förordning.

Förslagsställaren menar att bestämmelserna bör utformas på samma sätt som i direktivet, nämligen med karaktären av ramlagstiftning. Reglerna om granskning av hållbarhetsinformationen bör alltså tas in i de associationsrättsliga lagarna. Det kan tilläggas att medlemsstaterna får tillämpa nationella standarder, förfaranden eller krav på bestyrkande, om inte kommissionen har antagit en standard som täcker samma område. Dessa standarder ska i så fall ange de för faranden som revisorn ska utföra för att dra sina slutsatser (skäl 59 till direktivet). Eftersom några sådana standarder inte finns för tillfället ska god revisionsbedömning i övrigt gälla för granskningen. När väl granskningsstandarder antas kommer också dessa att utgöra god revisionsbedömning, varvid kommissionens standarder ska följas i första hand.

Regelrådet gör följande bedömning. Förslagsställaren redogör för vilken koppling förslaget har till EU-rätten, vilka bestämmelser som är tillämpliga och på vilket sätt förslaget uppfyller de skyldigheter som Sverige har till följd av EU-lagstiftning. Beskrivningen är tillräckligt tydlig.

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

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Förslaget innebär att författningsändringarna avseende EU-direktivet om företagens hållbarhetsrapportering ska träda i kraft den 1 januari 2024 och tillämpas första gången för det räkenskapsår som inleds närmast efter utgången av 2023.

Direktivet ska vara genomfört senast den 6 juli 2024 (artikel 5.1). Den tid som behövs för de återstående leden i lagstiftningsprocessen, bl.a. ett sedvanligt remissförfarande, talar för att författningsändringarna ska träda i kraft den dagen. Samtidigt ska nödvändiga åtgärder för vissa företag och revisorer vidtas för räkenskapsår som börjar redan den 1 januari 2024 (artikel 5.2). Vidare ska ändringarna i EU:s revisorsförordning, som är direkt tillämplig i medlemsstaterna, tillämpas från och med den 1 januari 2024 för räkenskapsår som börjar vid denna tidpunkt eller senare. Direktivets ikraftträdandebestämmelser innebär i praktiken

således att vissa företag måste tillämpa de nya och mycket omfattande reglerna om hållbarhetsrapport för förra delen av 2024, då medlemsstaternas skyldighet att genomföra direktivet ännu inte har inträtt.

Med förbehåll för vad som sägs ovan om lagstiftningsprocessen bör författningsändringarna därför träda i kraft den 1 januari 2024.

För stora företag av allmänt intresse med i genomsnitt över 500 anställda föreslås att de nya bestämmelserna om hållbarhetsrapportering ska tillämpas första gången för det räkenskapsår som inleds närmast efter utgången av 2023. Detsamma ska gälla koncerner som uppfyller motsvarande villkor. För andra stora företag, med undantag för små och icke-komplexa institut och captivebolag för försäkring respektive återförsäkring, ska rapporteringskravet tillämpas första gången för räkenskapsår som inleds närmast utgången av 2024.

Rapporteringskravet ska tillämpas på små och medelstora börsnoterade företag första gången för det räkenskapsår som inleds närmast efter utgången 2025. Dessa företag får dock för de räkenskapsår som inleds före 2028 undantas från rapporteringsskyldigheten, om företaget i förvaltningsberättelsen kortfattat anger varför hållbarhetsinformationen inte har lämnats. Företagen ska, om nödvändiga uppgifter om företagets hela värdekedja inte finns tillgängliga, i högst tre år efter att de har blivit skyldiga att tillämpa lagen i stället få redogöra i hållbarhetsrapporten för bl.a. de ansträngningar som gjorts för att ordna fram den nödvändiga informationen. Ett rapporteringsskyldigt dotterföretag vars moderföretag har sitt säte i tredjeland ska till och med den 6 januari 2030 få upprätta hållbarhetsrapport för koncernen. Hållbarhetsrapporten ska då omfatta alla dotterföretag inom EU till ett annars rapporteringsskyldigt moderföretag, förutsatt att dotterföretaget är ett av de dotterföretag som har genererat den största omsättningen i EU under minst ett av de fem föregående räkenskapsåren, i tillämpliga fall på koncernnivå.

I små och icke-komplexa kreditinstitut eller captivebolag för försäkring respektive återförsäkring som är stora företag eller små och medelstora noterade företag ska rapporteringskravet tillämpas första gången för det räkenskapsår som inleds närmast efter utgången av 2025.

Om ett aktiebolag, handelsbolag i vilket samtliga direkta eller indirekta delägare är begränsat ansvariga, kreditinstitut eller försäkringsföretag var skyldigt att upprätta en hållbarhetsrapport före ikraftträdandet av författningsändringarna gäller de hittillsvarande bestämmelserna i årsredovisningslagarna om hållbarhetsrapport till dess den nya regleringen ska börja tillämpas. Ändringarna i lagen om värdepappersmarknaden ska tillämpas av emittenterna från det att de är skyldiga att upprätta hållbarhetsrapport enligt de nya bestämmelserna om sådana rapporter. De nya bestämmelserna om granskning av hållbarhetsrapporter ska tillämpas första gången för det räkenskapsår som inleds närmast efter utgången av 2023. Dock ska äldre bestämmelser om granskning av hållbarhetsrapport gälla till dess det granskade företaget är skyldigt att upprätta hållbarhetsrapport enligt det nya rapporteringskravet.

Medlemsstaterna bör alltså enligt direktivet överväga att vidta åtgärder för att hjälpa mindre företag som inte måste, men har möjlighet, att använda de rapporteringsstandarder som anpassas för noterade små och medelstora företag. Ett första steg i att främja en sådan ordning bör enligt förslagsställarens mening vara att Bokföringsnämnden utreder lämpliga informationsinsatser för dessa företag och analyserar hur den frivilliga användningen av de

anpassade rapporteringsstandarderna kan underlättas till 2026. De merkostnader som kan uppstå för Bokföringsnämnden till följd av den föreslagna insatsen bör kunna finansieras inom befintliga budgetramar. Det kan noteras att nämnden i sitt budgetunderlag den 1 mars 2023 har begärt medel för informationsgivning kopplat till hållbarhetsrapportering.

Lagändringen gällande dateringen av årsredovisningar föreslås träda i kraft den 1 maj 2024 och tillämpas första gången för det räkenskapsår som inleds närmast efter den 30 april 2024.

Slutligen föreslås ändringen i årsredovisningslagen med anledning av EU-direktivet om könsfördelningen i bolagsstyrelser träda i kraft den 28 december 2024. Ändringen i årsredovisningslagen ska tillämpas första gången för det räkenskapsår som inleds närmast efter den 31 december 2024.

Regelrådet bedömer att det framgår varför förslagsställaren har valt den föreslagna tidpunkten för ikraftträdande. Det framgår varför man valt olika tidpunkter för olika företag. Det finns också en bedömning av behovet av informationsinsatser, även om dessa ännu inte utformats.

Regelrådet finner att redovisningen av särskilda hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser är godtagbar.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

Förslagsställaren uppskattar att det finns 1 600–2 000 stora företag i Sverige som ska upprätta, offentliggöra och tillgängliggöra hållbarhetsrapporter enligt de nya bestämmelserna. Uppskattningen grundar sig på att det enligt SCB den 12 februari 2023 fanns 1 975 företag i Sverige med över 250 anställda, varav hälften omsatte mer än 500 miljoner kronor årligen. Drygt 1 500 företag hade en sådan omsättning men med färre anställda. Ungefär hälften av de stora företagen hade över 500 anställda. I likhet med hittillsvarande svensk rätt föreskriver det nya direktivet att alla stora företag, såväl noterade som onoterade, ska rapportera om hållbarhet. Samma stora företag som i dag omfattas av rapporteringskravet faller även under tillämpningsområdet för direktivet. Direktivet innebär emellertid att fler företag kommer att vara skyldiga att informera om miljömässig hållbarhet enligt taxonomiförordningen.

Vidare uppskattas att knappt ett hundratal små och medelstora företag kommer att vara skyldiga att upprätta, offentliggöra och tillgängliggöra en hållbarhetsrapport enligt den nya regleringen. Företag av denna storlek omfattas av rapporteringskravet enbart om de har överlåtbara värdepapper upptagna till handel på en reglerad marknad (en börs).

I Sverige drivs i dag två sådana reglerade marknader; en av Nasdaq OMX Stockholm AB och den andra av Nordic Growth Market NGM AB. Förslagsställarens uppskattning grundar sig delvis på att det enligt SCB:s företagsregister den 7 maj 2023 fanns 82 företag noterade på Stockholmsbörsens Small Cap- och Mid Cap-listor med 10–249 anställda. Dessa företag omsätter mellan 10 och 500 miljoner kronor årligen. Räknar man i stället med en årsomsättning under 100 miljoner kronor uppgår antalet till 51. Vid NGM har fyra små eller medelstora företag värdepapper upptagna till handel. Mot denna bakgrund beräknas det för närvarande finnas totalt mellan 60 och 80 företag i kategorin. Antalet lär emellertid öka något till dess rapporteringskravet för små och medelstora företag träder i kraft.

Enligt SCB:s företagsregister finns drygt 40 bankaktiebolag och ungefär lika många sparbanker. Även andra typer av kreditinstitut, t.ex. kreditmarknadsbolag, omfattas av rapporteringskravet. Antalet försäkringsbolag uppgår till 153. Förslagsställaren uppskattar att

ungefär 140 finansiella företag kommer att vara skyldiga att upprätta och offentliggöra en hållbarhetsrapport enligt den nya regleringen.

Förslagsställaren uppskattar att ett mindre antal dotterföretag och filialer kommer att vara skyldiga att offentliggöra och tillgängliggöra en hållbarhetsrapport enligt den nya regleringen. Enligt det nya direktivet ska alla företag som är moderföretag i stora koncerner upprätta en hållbarhetsrapport för koncernen. Eftersom kravet inte knyts till vilken typ av företag moderföretaget är omfattas även mindre onoterade moderföretag i sådana koncerner av rapporteringsskyldigheten.

Förslagsställaren bedömer att svenska moderföretag i internationella koncerner inte kommer att påverkas negativt i konkurrenshänseende i förhållande till andra moderföretag inom EU. När det gäller dotterföretag och filialer kan dessa undantas från rapporteringsskyldighet om vissa villkor uppfylls.

Utredningen föreslår att vissa handelsbolag, föreningar, stiftelser, europeiska grupperingar för territoriellt samarbete och Eric-konsortier som inte bedriver finansiell verksamhet inte ska vara skyldiga att rapportera om hållbarhet, vilket minskar rapporteringsbördan för dessa företag. Dessa kan emellertid ändå påverkas av nedsipprings effekter.

Kravet på att årsredovisningen ska dateras gäller samtliga företag som lämnar en årsredovisning, dvs. ungefär 800 000 företag.

Förslaget om att det av årsredovisningen ska framgå vilken förändring som har skett i fördelningen mellan kvinnor och män bland styrelseledamöterna sedan året innan kan uppskattas beröra drygt 200 börsbolag.

Regelrådet gör följande bedömning. Förslagsställaren presenterar en utförligt undersökning som gjorts på EU nivå, men även information över hur många svenska företag i respektive storlekskategori som kan tänkas omfattas av förslagen. Även om det anges att vissa uppgifter är osäkra lyckas förslagsställaren ge läsaren en uppfattning om hur många företag som kan komma att påverkas, hur stora dessa företag är och inom vilka branscher de verkar. Beskrivningen är tillräckligt tydlig.

Regelrådet finner att redovisningen av berörda företag utifrån antal, storlek och bransch är godtagbar.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Efrag (European Financial Reporting Advisory Group), som bistår EU-kommissionen vid utarbetandet av standarder för hållbarhetsrapportering, har gjort en analys av de kostnader och fördelar för olika kategorier intressenter som den första uppsättningen utkast till rapporteringsstandarder innebär.³ Berörda intressenter som behandlas är företag som omfattas av det nya direktivet, liksom små och medelstora företag i dessa företags värdekedja, investerare, ickestatliga organisationer, fackföreningar och samhället i stort.

För att uppnå syftet med Efrags konsekvensanalys har en stor mängd data samlats in från ett hundratal intressenter, däribland olika kategorier av företag, granskare och användare. Det

³ EFRAG, Cost-benefit analysis of the first draft European Sustainability Reporting Standards, final report, November 2022.

kan tilläggas att också kommissionen och Sustainability Institute (ERM) har gjort vissa undersökningar av de förväntade kostnaderna till följd av direktivet.

Eftersom Efrags analys tar sikte på konsekvenserna av den första uppsättningen standarder för hållbarhetsrapportering utesluts små och medelstora noterade företag från bedömningen av direkta kostnader. Även om sådana företag omfattas av det nya direktivet kommer de nämligen inte att behöva följa de rapporteringsstandarder som behandlas i rapporten, utan de får använda en annan anpassad uppsättning rapporteringsstandarder för att uppfylla kraven. Att det inte finns utkast till sådana för mindre företag anpassade standarder försvårar analysen av kostnader för denna företagskategori. Däremot innehåller Efrags rapport uppskattningar av indirekta kostnader för små och medelstora företag som ingår i stora företags värdekedjor.

Förslagsställaren menar att de nya rapporteringskraven kommer att bli mycket resurskrävande för företagen. Mångsidigheten och komplexiteten hos uppgifterna som ska samlas in och bearbetas kräver ny kompetens. Nya IT-system behöver också köpas in eller utvecklas. När företagen ska hållbarhetsrapportera för första gången kommer de att ställas inför engångskostnader. Därutöver talar Efrag om återkommande kostnader. Engångskostnader omfattar uppstarten första räkenskapsåret med de nya kraven. De hänför sig främst till nya interna processer och modeller som måste införas. Återkommande kostnader omfattar personal och beror i första hand på själva rapporteringen. I sammanhanget aktualiseras behovet av systeminvesteringar, där kostnaderna för granskningen av en revisor också ingår som en stor andel av både uppstartskostnaderna och återkommande kostnader.

Enligt Efrag utgör den initiala kostnaden som uppstår uteslutande vid första rapporteringstillfället (engångskostnaden) sannolikt en väsentlig del av den totala kostnaden för hållbarhetsrapporteringen. Detta beror på att den administrativa bördan för att under det första året skapa eller implementera en rapporteringsmekanism är stor, särskilt för företag som inte har någon tidigare erfarenhet av att samla in denna typ av information.

De totala administrativa merkostnaderna i hela EU uppskattas av Efrag till cirka 1,7 miljarder euro i engångskostnader och ytterligare 1,9 miljarder euro per år i återkommande kostnader. Detta gäller för företag som redan har rapporterat icke-finansiell information före implementeringen av de europeiska rapporteringsstandarderna och för de som ännu inte har börjat hållbarhetsrapportera.

Utöver ett ökat behov av resurser för själva upprättandet av en hållbarhetsrapport förväntas betydande kostnader tillkomma för granskningen av rapporten. Granskningskostnaderna kan skilja sig åt beroende på vilken nivå av säkerhet som revisorn ska uppnå genom granskningen. Totalt beräknas granskning med begränsad säkerhet av hållbarhetsrapporteringen föra med sig merkostnader om mellan 2,6 och 3,9 miljarder euro per år. Direktivet öppnar även för framtida krav på att revisorn ska uttala sig med s.k. rimlig säkerhet. Ett granskningskrav på uttalande med högre grad av säkerhet beräknas kosta mellan 6 och 9,7 miljarder euro per år. Granskningskostnaderna förväntas därmed öka signifikant efter 2028, om och när krav på granskning med rimlig säkerhet börjar gälla.⁴

⁴ Det kan noteras att kommissionen, om det bedöms lämpligt, senast den 1 oktober 2028 ska

Förslagsställaren uppger att det för ett stort noterat företag kan antas att kostnaderna för upprättandet av rapporten uppgår till lågt räknat 3,5 miljoner kronor per år och 3 miljoner kronor i engångskostnader. Vidare förväntas engångskostnaden för onoterade företag av samma storlek i snitt uppgå till knappt 1,4 miljoner kronor medan de återkommande kostnaderna uppgår till drygt 1,5 miljoner kronor. Stora noterade företag med färre anställda bedöms få engångskostnader på omkring 1,6 miljoner kronor och återkommande kostnader på knappt 1,8 miljoner kronor. Företag som varken är noterade eller har 500 anställda uppskattas ha knappt 400 000 kronor i engångskostnader och återkommande kostnader på drygt 400 000 kronor.

Förslagsställaren menar att kostnaden för granskningen av rapporten kan förväntas vara uppemot 4 miljoner kronor per år och mer än 1 miljon kronor i engångskostnader för stora företag. Under det första året hållbarhetsrapporten granskas förväntas dessa kostnader bli cirka 30 procent högre, totalt runt 5 miljoner kronor, på grund av behovet att etablera nya granskningsförfaranden. Förfarandena behöver också anpassas till varje företag. Engångskostnaden för denna företagskategori ligger då mellan 1,1 och 1,8 miljoner kronor.

Vidare uppgår engångskostnaderna för onoterade företag som omfattas av direktivet av icke-finansiell rapportering till mellan 500 000 och 800 000 kronor, medan de återkommande årliga kostnaderna för granskning förväntas ligga på 1,7–2,6 miljoner kronor. För noterade företag som inte omfattas av det direktivet uppskattas granskningskostnaderna till 600 000–900 000 kronor vid första rapporteringstillfället och 2–2,5 miljoner kronor i återkommande kostnader. Onoterade företag som varken är av allmänt intresse eller har 500 anställda har de lägsta kostnaderna för granskningen. Dessa har omkring 140 000–220 000 kronor i engångskostnader och drygt 490 000–500 000 kronor i återkommande kostnader.

När det gäller granskningsberättelser över hållbarhet som ska lämnas med rimlig säkerhet uppgår enligt Efrags beräkningar den genomsnittliga återkommande årliga kostnaden för de största noterade företagen till mellan 9 och 14,5 miljoner kronor per år, medan engångskostnaden uppskattas till 2,7–4,4 miljoner kronor. Den högre nivån av säkerhet beräknas medföra engångskostnader mellan 1,1 och 1,9 miljoner kronor för onoterade stora företag med fler än 500 anställda. De återkommande kostnaderna uppgår till som minst 3,9 miljoner kronor och maximalt 6,3 miljoner kronor. Motsvarande kostnader för noterade företag med färre anställda är uppemot 18 procent högre. Onoterade företag som varken är av allmänt intresse eller har 500 anställda får 340 000–540 000 kronor i engångskostnader och knappt 1,2–1,8 miljoner kronor i återkommande kostnader.

Små och medelstora noterade företag får rapportera i enlighet med särskilda standarder som är anpassade för sådana mindre företag. Detta bör leda till att kostnaden för dessa företag blir signifikant lägre än för stora företag. Trots det blir kostnaden betydande relativt sett.

De mindre företagen kan enligt utredningen förväntas bli särskilt belastade av den administrativa börda som det nya rapporteringskravet innebär. Företag som inte har rapporterat hållbarhetsinformation tidigare beräknas få de, relativt sett, högsta administrativa kostnaderna. Samtidigt kan det antas finnas ett stort intresse bland investerare, kunder, konsumenter och miljöorganisationer av att få del av information om just de noterade företagens verksamhet. För det första årets hållbarhetsrapportering enligt de nya kraven

anta granskningsstandarder för rimlig säkerhet. Efrags konsekvensanalys presenterar uppskattade kostnader till följd av sådan granskning från och med år 2030.

förväntas stora noterade företag med färre än 500 anställda spendera, utöver en återkommande årlig kostnad uppemot 1,8 miljoner kronor, ytterligare 1,5 miljoner kronor. Med för mindre företag anpassade rapporteringsstandarder bör kostnaden för små och medelstora noterade företag vara signifikant lägre. Vidare tillkommer en ökad kostnad för revisorns granskning av hållbarhetsrapporten. Denna kostnad kan beräknas understiga 2 miljoner kronor per år. När det gäller kostnader för uttalanden om hållbarhet som ska lämnas med rimlig säkerhet kan dessa antas bli mer än dubbelt så stora.

Förslagsställaren menar att eftersom Sverige valt att gå i bräschen vad gäller krav på att lämna hållbarhetsinformation har stora svenska företag en förhållandevis god kunskap om hur en översiktlig hållbarhetsrapportering går till. Den hittillsvarande rapporteringen är dock betydligt mindre omfattande än den rapportering som det nya direktivet kräver. Få företag torde i dagsläget lämna mer än hälften av de hållbarhetsupplysningar som kommer att krävas enligt de kommande standarderna.

Förslagsställaren menar även att det finns anledning att tro att också upplysningskraven i rapporteringsstandarderna för små och medelstora företag kommer att vara tämligen omfattande. Detta innebär en utmaning för mindre företag som inte i sig omfattas av rapporteringskravet men som utgör en del av ett rapporteringsskyldigt företags värdekedja. Även små och medelstora företag som inte själva är rapporteringsskyldiga kan alltså ingå i värdekedjan till ett företag som är det, och därmed ändå behöva ta fram informationen med eventuellt stöd från externa rådgivare, vilket kan vara kostsamt.

De administrativa indirekta kostnaderna per företag i värdekedjan uppskattas i Efrags rapport till drygt 14 000 kronor i engångskostnader och cirka 22 000 kronor i återkommande årliga kostnader. Företagets egna kostnader förväntas vara något större än de externa kostnaderna.

Vidare anger förslagsställaren att merkostnaderna för små och medelstora företag, dvs. de extra kostnader som är ett direkt resultat av den verksamhet som företagen utför för att uppfylla sina rättsliga skyldigheter, uppgår till ungefär hälften av deras administrativa kostnader, både för engångskostnader (cirka 7 500 kronor) och årligen återkommande kostnader (drygt 10 000 kronor).

Ungefär en fjärdedel av de totala merkostnaderna (cirka 1,7 miljarder euro i engångskostnader och ytterligare 1,9 miljarder euro i återkommande kostnader) är enligt Efrags konsekvensanalys hänförliga till den information som är nödvändig för att finansiella institutioner ska följa EU:s förordning om hållbarhetsrelaterade upplysningar och EU:s regelverk för kapitalkrav.

Förslagsställaren menar att det även finns tids- och kostnadsaspekter som gör sig gällande till följd av direktivets krav på att rapporteringsskyldiga företag ska upprätta sin förvaltningsberättelse i ett visst enhetligt elektroniskt rapporteringsformat och märka hållbarhetsrapporten i ett sådant format. En följd av detta formkrav blir, eftersom förvaltningsberättelsen ingår i årsredovisningen, att företagets hela årsredovisning behöver upprättas i elektronisk form. Årsredovisningen ska nämligen genomgående ha samma format (papper eller ett visst elektroniskt format). Det innebär också att en årsredovisning som är upprättad i elektronisk form ska undertecknas med avancerad elektronisk underskrift – detta gäller samtliga underskrifter.

Förslaget om att kravet på att årsredovisningen ska dateras medför inte några besparingar eller kostnader för företagen.

Förslaget om att det av årsredovisningen ska framgå vilken förändring som har skett i fördelningen mellan kvinnor och män bland styrelseledamöterna sedan året innan innebär en försumbar kostnad för de företag som berörs.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns en utförlig beskrivning av möjliga effekter på företagens kostnader. Det anges både vilken typ av kostnader som företagen kommer att träffas av och en uppskattning av hur stora de olika kostnaderna kan komma att bli för respektive storlekskategori. Det framgår även på vilka sätt företagets verksamhet kan komma att påverkas. Regelrådet anser dock att konsekvensutredningens kvalitet hade förbättrats ytterligare om förslagsställaren även hade beskrivit hur kostnadsberäkningarna gjorts och vilka parametrar som ligger till grund för de redovisade beloppen.

Regelrådet finner dock att redovisningen av påverkan på företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet är godtagbar.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

Förslagsställaren menar att ett längre gående tillämpningsområde för rapporteringskravet än i andra medlemsstater skulle innebära ett försämrat konkurrensläge för svenska företag. Visserligen kan ett utökat arbete med hållbarhetsrapportering skapa större förtroende hos konsumenter och investerare, men samtidigt skulle kostnaderna för svenska företag öka mer än för andra europeiska företag. Vidare är företag inte förhindrade att rapportera på frivillig basis om de t.ex. anser att nyttan överstiger nackdelarna.

I och med införandet av det nya direktivet kommer rapporteringskravet i Sverige inte längre att omfatta fler företag än vad EU-kraven föreskriver, vilket jämfört med i dag skulle kunna innebära ett förbättrat konkurrensläge i förhållande till andra medlemsstater.

Förslagsställaren bedömer att svenska moderföretag i internationella koncerner inte kommer att påverkas negativt i konkurrenshänseende i förhållande till andra moderföretag inom EU. När det gäller dotterföretag och filialer kan dessa undantas från rapporteringsskyldighet om vissa villkor uppfylls.

Vidare menar förslagsställaren att företag i EU riskerar att drabbas av högre rapporteringsbördor än företag utanför EU om andra jurisdiktioner inte tillämpar en strategi liknande den som följer av det nya direktivet. Detta skulle kunna leda till ojämlig behandling av företag inom och utanför EU och därför inverka negativt på konkurrensvillkoren på EU:s inre marknad. För att minska denna risk omfattas alltså vissa EU-dotterföretag och EU-filialer till företag utanför EU, liksom tredjelandsföretag med överlåtbara värdepapper upptagna på en reglerad marknad i EU, av upplysningskraven i direktivet.

Även konkurrensen mellan revisionsföretag kan komma att påverkas i och med att företag nu kan välja olika revisorer för granskning av hållbarhetsrapporten och de finansiella rapporterna.

Regelrådet gör följande bedömning. Förslaget innehåller resonemang kring hur en reglering kan komma att påverka konkurrensen mellan olika företag, men även mellan olika medlemsländer och i förhållande till företag i tredje land. Det finns även ett resonemang kring

hur de nya reglerna skulle kunna innebära en förbättrad relativ konkurrenskraft för svenska företag. Beskrivningen är tillräckligt tydlig.

Regelrådet finner att redovisningen av påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag är godtagbar.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

I förslaget anges inget om regleringens påverkan på företagen i andra avseenden.

Regelrådet bedömer att det inte finns något som uppenbart talar för att förslaget skulle medföra en påverkan på företagen i andra avseenden.

Regelrådet finner, med hänsyn till förutsättningarna i ärendet, avsaknaden av information om regleringens påverkan på företagen i andra avseenden godtagbar.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Förslagsställaren uppger att mindre företag kommer att få rapportera i enlighet med de standarder för hållbarhetsrapportering som är anpassade för mindre börsnoterade företag. Eftersom EU-kommissionen ännu inte antagit några sådana standarder kommer små och medelstora företag dessutom att få längre tid på sig innan lagstiftningen ska tillämpas fullt ut.

Direktivet om hållbarhetsrapportering undantar uttryckligen mikroföretag från dess tillämpningsområde. Att ålägga så små företag, även om de är noterade, rapporteringsskyldighet skulle enligt förslagsställarens mening vara oproportionerligt betungande. Sverige bör alltså utnyttja den möjlighet som direktivet ger att undanta dessa företag.

Förslagsställaren uppger vidare att det inte finns någon definition av mikroföretag i svensk rätt. Utan en ny avgränsande definition hänförs mikroföretag till kategorin mindre företag. Med anpassning till svenska förhållanden föreslås därför att företag som under vart och ett av de två senaste räkenskapsåren inte överskrider mer än ett av gränsvärdena a) genomsnittligt 10 anställda, b) balansomsättning 4 miljoner kr, och c) nettoomsättning 8 miljoner kr, undantas från rapporteringskravet.

Regelrådet gör följande bedömning. Förslaget tar hänsyn till att en reglering skulle vara mer betungande för mindre företag och dessa företag kommer därför att få längre tid på sig innan reglerna ska börja tillämpas fullt ut. De allra minsta företagen undantas från regleringen. Beskrivningen är tillräckligt tydlig.

Regelrådet finner att redovisningen av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning är godtagbar

Sammantagen bedömning

Förslaget avser ökade krav om hållbarhetsredovisning vilket förväntas innebära betydande kostnader för berörda företag. Samtliga avsnitt i konsekvensutredningen beskrivs på ett godtagbart sätt. Det framgår tydligt vilka företag som kan komma att påverkas av förslaget, både vad gäller antal, storlek och bransch. Det framgår även vilka kostnader som kommer träffa företagen och hur stora dessa kan komma att bli. Hänsyn har tagits till vilka möjligheter olika företag har att börja tillämpa de nya reglerna.

Regelrådet finner därför att konsekvensutredningen 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 13 september 2023.

I beslutet deltog: Anna-Lena Bohm, ordförande, Helena Fond, Lennart Renbjör och Lars Silver.

Ärendet föredrogs av: Katarina Kjellström



Anna-Lena Bohm
Ordförande



Katarina Kjellström
Föredragande