



07. marts 2022

GRUND- OG NÆRHEDSNOTAT TIL FOLKETINGETS EUROPAUDVALG

Kommissionens forslag om oprettelse af et fælles europæisk adgangspunkt som giver centraliseret adgang til oplysninger, der er offentligt tilgængelige og vedrører finansielle tjenesteydelser, kapitalmarkeder og bæredygtighed (ESAP), KOM (2021) 723, Kommissionens forslag til et direktiv om ændring af visse direktiver for så vidt angår oprettelse af det fælles europæiske adgangspunkt og dets funktionsmåde, KOM (2021) 724 og Kommissionens forslag til en forordning om ændring af visse forordninger for så vidt angår oprettelse af det fælles europæiske adgangspunkt og dets funktionsmåde, KOM (2021) 725 (samlet forslag om ESAP).

1. Resumé

Kommissionen præsenterede den 25. november 2021 et forslag til etablering af et fælles europæisk adgangspunkt ("European Single Access Point" – ESAP) som led i udviklingen af kapitalmarkedsunionen.

Formålet med forslaget er digitalt at samle offentlige finansielle og ikke-finansielle oplysninger om europæiske virksomheder, herunder om bæredygtighed, mhp. at bidrage til transparens om investeringsrelevante oplysninger og fremme investeringer, særligt på tværs af grænserne i EU.

Kommissionen foreslår, at virksomheder (finansielle såvel som ikke-finansielle) underlagt EU-krav om bæredygtighedsrapportering, regnskabsregler samt alle finansielle virksomheder i henhold til det meste af den finansielle lovgivning skal indsende udvalgte oplysninger om virksomheden og dens finansielle produkter, som de allerede har pligt til at offentliggøre i dag til ESAP. Hvis de ikke allerede indberetter de nærmere angivne oplysninger til en myndighed i dag, vil de skulle det i fremtiden. Dertil foreslås, at informationer offentliggjort af myndigheder ligeledes indsendes til ESAP, ligesom der vil være udstrakt frihed til at indsende information på frivillig basis, hvis en virksomhed skulle vurdere det relevant for virksomheden.

Kommissionen lægger op til at bygge på eksisterende systemer. Nogle overordnede formatkrav for oplysninger og systemer, herunder automatiske valideringskrav, fastlægges i forordninger og direktiver, men det nærmere indhold vil blive fastlagt efterfølgende i tekniske standarder. De nationale myndigheder skal assistere de indberettende virksomheder.

ESAP foreslås udviklet, administreret og drevet af Den Europæiske Værdipapir- og Markedstilsynsmyndighed (ESMA), der også skal varetage visse valideringsopgaver. Kommissionen lægger op til, at ESAP finansieres delvist af EU-budget hhv. nationale tilsynsmyndigheder, med begrænset adgang til opkrævning af betaling/gebyrer fra regnskabsbrugerne for adgang til informationen. Omkostninger til omstilling af nationale systemer ligger hos EU-landene.

ESAP vil medføre væsentlige ændringer i gældende lovgivning. For det første skal al finansiel og ikke-finansiel lovgivning, der omfattes justeres for at tage højde for nye indberetningsformater, ligesom de indberettende virksomheder får IT- og administrative byrder ifm. denne omstilling. Dernæst vil ESAP medføre væsentlige økonomiske konsekvenser, idet systemet skal finansieres delvist af EU-budgettet og bidrag fra de nationale indsamlede enheder, ligesom de nationale indsamlede enheder skal udvikle deres IT-systemer til at håndtere de nye opgaver ifm. modtagelse af oplysninger fra flere indberettende enheder såvel som give adgang til information i ESAP samt yde assistance til indberettende enheder og føre tilsyn med de nye regler.

Regeringen støtter generelt formålet om øget transparens, særligt ift. regnskabs- og bæredygtighedsoplysninger på tværs af EU. I det omfang ESAP medfører større fordele end omkostninger, vil den kunne udgøre et skridt hen imod en velfungerende kapitalmarkedsunion og en brik i at fremme private investeringer i den bæredygtige omstilling. Det er centralt for regeringen, at ESAP i videst muligt omfang skal bygge på eksisterende systemer (fx vedr. årsrapporter), opbygges trinvist, og skal indeholde information, der modsvarer egentlig efterspørgsel fra brugerne. Regeringen ønsker derfor, at man begynder med at omfatte regnskabs- og bæredygtighedsoplysninger og derefter evaluerer behovet for og omkostningerne ved efterfølgende eventuelt at omfatte yderligere typer af data.

Regeringen finder det vigtigt at begrænse omkostninger og kompleksitet i systemerne såvel som byrder og opgaver for virksomheder og myndigheder. I den forbindelse finder regeringen det vigtigt, at informationen er målrettet, hvilket bl.a. indebærer, at indberetning af frivillig information bør begrænses og information alene medtages, når det foreligger i det standardiserede format og de forventede fordele ved at medtage informationen i ESAP overstiger omkostningerne ved indberetninger.

Regeringen finder det vigtigt, at ESAP bygger på retvisende estimater for gevinsten ved de konkrete elementer, omfanget af forestående arbejde, omkostningsniveauet for etableringen såvel som driften af ESAP både på EU-niveau såvel som nationalt plan. Regeringen finder, at Kommissionen undervurderer omkostningerne for de indsamlede enheder både ift. systemudvikling og -understøttelse. Regeringen ser gerne, at Kommissionen redegør for, hvorfor informationsindsamlingen ikke bedre kan ske gennem

nogle af de mange private dataformidlere, der kan trække på nationale systemer, og som i højere grad vil opnå en sammenhæng mellem initiativets omfang og gevinsterne ved initiativet.

Regeringen finder, at tidsplanen er for ambitiøs til at tage højde for de identificerede udfordringer og bør tilpasses det endelig indhold for at understøtte et velfungerende system med nytteværdi.

2. Baggrund

Kommissionen præsenterede den 25. november 2021 et forslag til etableringen af et fælles europæisk adgangspunkt ("European Single Access Point" – ESAP), som digitalt skal samle offentlige finansielle og ikke-finansielle oplysninger om europæiske virksomheder, herunder om bæredygtighed.

Kommissionen, EU-landene og Europa-Parlamentet har siden 2015 arbejdet på at fremme en kapitalmarkedsunion ("Capital Markets Union" – CMU) i form af en styrkelse af det finansielle indre marked for alle EU-lande. CMU er en samlebetegnelse for forskellige lovmæssige tiltag og øvrige tiltag for alle EU-lande, der har til formål at udvikle landenes finansielle markeder og gøre det lettere og mere attraktivt for virksomheder, herunder små og mellemstore virksomheder (SMV'er), husholdninger og institutionelle investorer (fx pensionsselskaber) hhv. at opnå finansiering og at investere på tværs af EU-landene. Det skal styrke EU-landenes økonomier, fremme investeringer og skabe arbejdspladser, bl.a. inden for den bæredygtige og digitale omstilling.

Et konkret fokusområde i CMU er adgangen til virksomhedsinformation på tværs af EU's indre marked. I dag er information om europæiske virksomheder spredt på tværs af nationale rapporteringsveje og registre (fx Finanstilsynet/OAM og Erhvervsstyrelsen/CVR), samt virksomhedernes egne offentliggørelseskanaler, fx hjemmesider mv.

Finanstilsynets indsamling og offentliggørelse af information om selskaber sker via den udpegede mekanisme for børsoplysninger (Officially Appointed Mechanism – OAM) og indeholder alene information vedrørende selskaber, der er optaget til handel på et reguleret marked i Danmark, dvs. Nasdaq København. I Finanstilsynets OAM-system modtages der i dag indberetninger fra udstedere, storaktionærer, ledende medarbejdere og deres nærtstående samt short sellere¹.

¹ Blandt udstedernes indberetninger modtager Finanstilsynet bl.a.: Antal stemmerettigheder, betalinger til myndigheder, egne aktier, halvårsrapport, hjemland, intern viden, ledende medarbejdere og nærtståendes transaktioner, oplysninger om aktionærer (storaktionærer), overtagelsestilbud, prospekter, rettigheder tilknyttet værdipapirer og årsrapport. Det er kun meddelelser/kategorier (fra ustederne), der betragtes som regulerede oplysninger, som Finanstilsynet modtager. Eksempelvis modtager Finanstilsynet ikke kvartalsrapporter, da ustederne ikke er forpligtet til at offentliggøre kvartalsrapporter til markedet.

Erhvervsstyrelsen driver CVR-registeret, som modtager information om alle danske virksomheders stamdata i forbindelse med stiftelse, ændringer og ophør, herunder årsrapporter fra alle selskaber mv. omfattet af årsregnskabsloven. Oplysningerne indberettes gennem den fællesoffentlige virksomhedsportal VIRK. Oplysningerne udstyres også via VIRK med en række søgemuligheder. Erhvervsstyrelsen fører endvidere et register over godkendte revisorer.

Rådet vedtog på ECOFIN 1. december 2020 konklusioner om det fremadrettede arbejde med kapitalmarkedsunionen². Rådskonklusionerne understreger, at ESAP skal indeholde information, der efterspørges af investorer, særligt bæredygtighedsrelaterede oplysninger, undgå disproportionale rapporterings- og indberetningskrav for selskaber samt bygge på eksisterende systemer og indføres gradvist.

Retsgrundlaget for forslaget er artikel 114 i Traktat om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF). Europa-Parlamentet og Rådet er medlovgivere. Rådet træffer beslutning med kvalificeret flertal.

3. Formål og indhold

Formålet med forslaget er at skabe en fælles europæisk platform (ESAP) til at samle offentligt tilgængelig information om europæiske virksomheder og derved fremme kapitalallokeringen og investeringer i EU.

ESAP skal være en offentlig digital fælleseuropæisk portal for finansielle og ikke-finansielle virksomhedsoplysninger. ESAP har til formål at give investorer og andre private aktører en central adgang til finansielle og ikke-finansielle informationer, herunder om bæredygtighed, vedrørende store virksomheder på tværs af EU (ikke kun børsnoterede virksomheder). Det skal gøre det lettere at sammenligne og analysere virksomhedernes finansielle og ikke-finansielle oplysninger. Portalen skal dermed gøre det lettere at investere i virksomheder, herunder på tværs af grænserne i EU.

3.1. Anvendelsesområde

Kommissionen foreslår, at virksomheder underlagt nuværende og kommende EU-krav om bæredygtighedsrapportering i årsrapporten (ca. 2.300) samt alle finansielle virksomheder (ca. 600) skal indsende udvalgte oplysninger om virksomheden og dens finansielle produkter til ESAP³. Derudover foreslår Kommissionen, at oplysninger i revisorregisteret og revisionsvirksomhedernes gennemsigtighedsoplysninger indsendes. Myndigheder vil også skulle indsende deres afgørelser om administrative sanktioner og reaktioner efter flere navngivne retsakter såsom markedsmisbrugsforordningen og revisordirektivet til ESAP.

² 12898/1/20 REV 1, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12898-2020-REV-1/en/pdf>

³ Virksomheder, hvis værdipapirer handles på de finansielle markeder, fx NASDAQ Copenhagen, skal allerede i dag indsende bl.a. årsrapporter til et centralt register.

Der vil være tale om oplysninger, som virksomhederne hhv. de nationale tilsynsmyndigheder allerede er forpligtet til at offentliggøre i en eller anden form og som har grundlag i 37 retsakter. ESAP kræver således ikke offentliggørelse af nye typer af information. Dog offentliggøres en række oplysninger såsom information om bæredygtighed, herunder fra disclosureforordningen, på virksomhedernes hjemmesider, hvorfor forslaget i sådanne tilfælde medfører nye krav om indberetning til relevante myndigheder. Derudover foreslår Kommissionen, at der skal være bred adgang for virksomheder og fysiske personer til at indsende oplysninger, som de måtte vurdere relevante i lyset af deres finansielle aktivitet.

Kommissionen lægger op til en indfasning af oplysninger over to år fra 1. januar 2024 til 1. januar 2026. Første skridt vil være information for børsnoterede selskaber, som de allerede i dag indberetter til Finanstilsynets OAM i henhold til EU-regler (fx prospekter og storaktionærmeddelelser, mv.), årsrapporter, der indrapporteres til CVR samt information om bæredygtighed, hvor visse oplysninger ikke indrapporteres til nationale myndigheder i dag, fx efter disclosureforordningen, idet lovgivningen først for nylig er trådt i kraft og offentliggøres på virksomhedens hjemmeside. Bæredygtighedsoplysninger i årsrapporten kan efter de nuværende krav gives på hjemmesiden.

Andet skridt vil være, at ESAP udvides til at omfatte oplysninger, som har tilknytning til børsnoterede selskaber som fx ledende medarbejders erhvervelser af værdipapirer. Tredje skridt vil være, at ESAP udvides med information, som først skal yderligere standardiseres ved kommende revisioner af sektorretsakter, eksempelvis på bank- og forsikringsområderne som fx størrelse af virksomhedernes kapitalgrundlag, oplysninger til internationale rapporter, ækvivalensforhold, information til brug for tilsynsarbejde, mv.

Nogle overordnede formatkrav er fastlagt i forslaget, men det nærmere indhold vil blive nærmere fastlagt i tekniske standarder udviklet af Den Europæiske Værdipapirs- og Markedstilsynsmyndighed (ESMA) i samarbejde med Den Europæiske Banktilsynsmyndighed (EBA) og Den Europæiske Tilsynsmyndighed for Forsikrings- og arbejdsmarkedspensionsordninger (EIOPA).

3.2. *Bygge på nationale systemer*

Kommissionen foreslår, at virksomheder vil skulle indberette oplysninger gennem eksisterende rapporteringsveje og registre. De enheder, der står for dette, benævnes ”indsamlende enheder”. I Danmark vil de indsamlede enheder være Finanstilsynet og Erhvervsstyrelsen. Der kan være flere indsamlede enheder i et EU-land, og disse skal gøre de relevante oplysninger tilgængelige for brugere igennem ESAP, så en bruger kan tilgå oplysninger fra alle EU-lande ved at søge på oplysningen i ESAP. Opbevaring af de indberettede oplysninger vil skulle ske i hvert EU-land, ikke i ESAP.

3.3. Tekniske krav til indberetning og systemer

Kommissionen lægger op til, at der indføres formkrav og tekniske specifikationer, som virksomheder skal følge, når de indberetter informationer til de indsamlede enheder med henblik på at sikre ensartet indberetning og søgemuligheder i ESAP. Det vil være bl.a. stamdata som navn, informationstype og globalt CVR-nummer (en såkaldt "Legal Entity Identifier" – LEI). Derudover foreslår Kommissionen, at virksomheder indberetter med elektronisk signering. Der skal ske automatisk validering af formater, der indberettes i og information oversendes til ESAP fra de nationale systemer.

Den automatiske validering sker ved, at de indsamlede enheder skal verificere, at indberetninger fra virksomheder overholder krav til format, metadata og elektronisk signering. Dernæst skal ESMA verificere, at informationer fra de indsamlede enheder til ESAP overholder selvsamme krav og automatisk notificere de indsamlede enheder, hvis det ikke er tilfældet. De indsamlede enheder er forpligtet til at afvise indberetninger, der fejler i den automatiske validering eller er upassende, krænkende eller udenfor ESAPs anvendelsesområde. Det nærmere indhold vil blive nærmere fastlagt i standarder udviklet af ESMA i samarbejde med EBA og EIOPA.

3.4. Governance

Kommissionen foreslår, at ESAP bliver placeret hos og administreret af ESMA, der ligesom de indsamlede enheder vil skulle sikre, at de indsendte informationer overholder de formelle krav i lovgivningen. Virksomheder, der indberetter data, vil dog fortsat have ansvaret for rigtigheden af indsendte informationer. De nærmere krav til validering vil blive fastsat i tekniske standarder.

De indsamlede enheder skal varetage den løbende kontakt med de indberettende virksomheder og personer i tilfælde af afviste indberetninger og yde assistance ifm. forståelse af reglerne og systemet.

3.5. Finansiering

Oplysningerne i ESAP vil i udgangspunktet være frit tilgængelige for alle myndigheder i EU samt private og professionelle brugere, herunder virksomheder. Kommissionen foreslår dog, at ESMA i særlige tilfælde vil kunne opkræve gebyrer fra private brugere af platformen, fx brugere med behov for meget store volumen af data eller hyppige opdateringer. Niveaueet for gebyrer vil skulle fastlægges i delegerede retsakter, som Kommissionen bemyndiges til at udstede.

Kommissionen foreslår, at ESAP skal finansieres gennem EU-budgettet og ESMA. Dertil skal hver indsamlede enhed afholde egne omkostninger ifm. omstilling og udvikling af systemer til at videreformidle oplysninger til ESAP. Dette beskrives nærmere under afsnittet om økonomiske konsekvenser.

4. Europa-Parlamentets holdning

Europa-Parlamentet har ikke udtalt sig om forslaget.

Europa-Parlamentet har i 2020 vedtaget en betænkning⁴ om den videre udvikling af kapitalmarkedsunionen, hvori de har opfordret til at se nærmere på og udtrykt stærk støtte til etableringen af ESAP.

Europa-Parlamentet er medlovgiver på Kommissionens pakke af forslag.

5. Nærhedsprincippet

Kommissionen anfører, at hensigten med forslaget ikke i tilstrækkelig grad kan opfyldes af EU-landene, hvis de handler uafhængigt af hinanden, da det vil kræve en koordineret indsats at sikre harmoniserede rapporteringsmekanismer- og formater samt passende brugsvilkår, sproglige specifikationer mv. med henblik på at sikre interoperabilitet samt bruger- og adgangsmuligheder på tværs af EU-landene.

Regeringen er enig i Kommissionens vurdering, at adgang til information fra alle EU-landene via et centralt system og adgangspunkt kræver en harmoniserede tilgang med fælles formater og indrapporteringssystemer samt en central administration af en database til det formål. Dette kan ikke opnås ved handling fra hvert EU-land hver for sig.

Regeringen finder, at det endnu udestår, at Kommissionens demonstrerer, hvorfor forslaget og dets delelementer er den bedste løsning, herunder i hvilket omfang den private sektor kan løse nogle eller alle opgaver. Regeringen finder det dog vigtigt, at ESAP følger et proportionalitetsprincip og ikke går længere, end hvad der er nødvendigt eller efterspurgt af brugerne af finansiel og ikke-finansiel information. I den forbindelse vurderes umiddelbart, at den store bredde af de foreslåede medtagne retsakter og information samt adgang til at indsende frivillig, ikke-standardiserede information vil være disproportionalt med formålet med ESAP, modarbejde overskueligheden i systemet og gøre det mindre målrettet.

6. Gældende dansk ret

De omfattede direktiver i omnibusdirektivet er implementeret bredt i den danske finansielle lovgivning, herunder i lov om finansiel virksomhed, lov om kapitalmarkeder, lov om investeringsforeninger, lov om fondsmægler-selskaber og investeringservice og -aktiviteter, lov om firmapensionskasser, lov om forvaltere af alternative investeringsfonde m.v., lov om realkreditlån og realkreditobligationer, selskabsloven, årsregnskabsloven og revisorloven, alle med eventuelle tilhørende bekendtgørelser.

De omfattede forordninger er direkte gældende og dermed ikke implementeret i dansk lovgivning.

⁴ Link til Europa-Parlamentets betænkning om videre udvikling af kapitalmarkedsunionen af 16. september 2020: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2020-0155_DA.pdf

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Forslaget vil medføre ændringer af dansk lovgivning.

ESAP-forordningen og omnibusforordningen vil i sig selv have direkte virkning uden behov for implementering. Det kan dog ikke udelukkes, at rapporteringskrav i sektorlovgivningen vil skulle justeres.

ESAP etableres ved en ny forordning og vil derfor ikke i sig selv umiddelbart kræve ændringer i dansk ret. Dog kan der være afledte effekter som fx datahåndtering eller forholdet til ESMA, der skal justeres i national ret. For at identificere den relevante information, der skal sendes til ESAP, ventes en række sektorforordninger og -direktiver også ændret, så man præcist identificerer information, rapporter mv. og indsætter forpligtelsen til at sende disse til ESAP i henhold til nærmere definerede krav.

Forslaget består også af et omnibusdirektiv, der indebærer ændringer af en lang række direktivbestemmelser, som i dansk ret er implementeret i relevante love og bekendtgørelser som angivet i afsnit 6.

Økonomiske konsekvenser

Statsfinansielle konsekvenser

Forslaget ventes at have statsfinansielle konsekvenser. Forslaget lægger op til, at ESAP skal finansieres inden for EU's nuværende budget og ESMA. I begge tilfælde udgør det danske bidrag ca. 2 pct.

- Kommissionens estimer for implementering hos ESMA

Kommissionens forslag lægger op til, at implementering og driften af ESAP i perioden 2022-2027 for EU vil beløbe sig til samlet EUR 16,5 millioner (DKK 120 millioner). Heraf er op til EUR 14,2 millioner (DKK 111,75 millioner) driftsomkostninger, hvoraf EUR 9,6 millioner (DKK 69,75 millioner) forventes at komme fra EU-budgettet under den eksisterende flerårige EU-budgetaftale (2021-2027).

I perioden 2024-2027 finansieres ESMA efter nuværende finansieringsmodel med 40 pct. fra EU-budget svarende til EUR 4,6 millioner (DKK 32,25 millioner) og 60 pct. fra de nationale tilsynsmyndigheder (i Danmark Finanstilsynet) svarende til EUR 6,9 millioner (DKK 51,75 millioner), hvoraf det danske bidrag udgør ca. 2 pct. Det bemærkes, at i Danmark er Finanstilsynet i dag eneste danske tilsynsmyndighed, der bidrager til ESMA, som er afgiftsfinansieret af de finansielle virksomheder under tilsyn.

Samlede etableringsomkostninger ESAP 2022-2027	Beløb (EUR)
Administrative omkostninger	2,3 mio.
Driftsomkostninger	14,2 mio.

- EU-budget (eksisterende MFF 2022-2027)	- 4,6 mio.
- EU-budget via Digital Europe Programme 2022-2023	- 5 mio.
- Bidrag fra nationale tilsynsmyndigheder (NCA bidrag)	- 4,3 mio.
I alt	16,5 mio.

Samlede omkostninger vedr. drift af ESAP hos ESMA 2024-2027	Beløb (EUR)
EU-budget (40%)	4,6 mio.
Bidrag fra nationale tilsynsmyndigheder (NCA-bidrag 60%)	6,9 mio.
I alt	11,5 mio.

- *Estimater vedr. omkostninger for de nationale enheder*

Kommissionen skønner derudover, at der for hver af de nationale indsamlede enheder vil være omkostninger ift. at koble deres systemer til ESAP, hvilket ifølge Kommissionens skøn for hver enhed vil indebære engangsomkostninger på EUR 50.800 (DKK 381.000) og årlige udgifter på EUR 6.500 (DKK 48.750).

Kommissionens skøn kan undervurdere de potentielle nationale omkostninger ved at tilpasse de nationale systemer i Danmark til ESAP. De potentielle indsamlede enheder i Danmark har foretaget et meget foreløbigt skøn for omkostningerne, der ventes at skulle afholdes af Finanstilsynet og Erhvervsstyrelsen, som redegjort for ovenfor. Der vil derudover også komme udgifter til justering af de eksisterende systemer såsom systemet for indberetning af oplysninger fra børsnoterede selskaber (OAM) hos Finanstilsynet og evt. virksomhedsregister hos Erhvervsstyrelsen samt løbende driftsudgifter.⁵ I den forbindelse bemærkes det, at systemerne også vil skulle indrettes til at modtage information i henhold til en kommende EU-lovramme om virksomheders bæredygtighedsrapportering, der forhandles separat (CSRD-forslaget)⁶. Disse omkostninger er derfor afhængige af, hvordan de endelige krav i CSRD-forslaget, som pt. er under forhandling, fastlægges.

Den trinvise implementering, som forslaget lægger op til, betyder, at opkoblingen til ESAP formentlig løbende skal udbygges sammen med de modtagende systemer for at kunne understøtte de forskellige områder, der vil skulle indgå i ESAP i tråd med de relevante sektorlovforslag. De løbende justeringskrav betyder, at de løbende udgifter vil kunne stige i implementeringsperioden som følge af øgede genbesøg af indhold og omfang af ESAP indholdet og deraf stigende forvaltningsopgaver. For OAM's

⁵ Der er ca. 200 selskaber i Danmark, som udsteder værdipapirer, der også benytter OAM.

⁶ Grund- og Nærhedsnotat for Forslag til direktiv om virksomheders bæredygtighedsrapportering (CSRD) - ændring af direktiv 2013/34/EU, direktiv 2004/109/EF, direktiv 2006/43/EF og forordning (EU) nr. 537/2014, (KOM (2021) 189), oversendt til Folketingets Europaudvalg d. 2. juli 2021.

(og dermed Finanstilsynets) vedkommende skønnes der i implementeringsperioden at skulle knyttes flere ressourcer til opgaven i form af 1-3 årsværk til løbende teknisk overvågning og kvalitetssikring af de data, der modtages og videresendes til ESAP, ligesom forordningen stiller krav om, at de nationale indsamlede enheder skal levere teknisk assistance til de enheder, der indsender data. De nationale indsamlede enheder vil også skulle varetage den løbende kontakt med de indberettende virksomheder og personer i tilfælde af afviste indberetninger og yde assistance ifm. forståelse af reglerne og systemet. Tilsvarende vilkår gør sig ligeledes gældende for Erhvervsstyrelsen.

- *Systemforventninger*

Forslagene forudsætter, at de eksisterende systemer og den eksisterende IT-infrastruktur anvendes. Den tekniske kompleksitet og datavolumen i systemerne kan blive større fremover, idet flere formatkrav vil skulle håndteres sammen med krav om validering og assistance. Det vil kræve en signifikant ombygning af OAM for at kunne understøtte de pågældende lovforslag, idet det i dag er et register til offentliggørelse af præcist angivne information og opbevaring heraf for alene de børsnoterede virksomheder. Finanstilsynets 'mest sandsynlige'⁷ estimat for udvidelse af OAM-systemet er 6-12 mio. kr. eksklusive moms og afskrivninger samt yderligere 20 pct. i drift- og vedligeholdelsesomkostninger og mellem ca. 3-6 årsværk i Finanstilsynet. Erhvervsstyrelsens 'mest sandsynlige'⁸ estimat for udvidelse af Erhvervsstyrelsens IT-systemer er 6-12 mio. kr. eksklusive moms i eksterne omkostninger samt yderligere 20 pct. i drift- og vedligeholdelsesomkostninger og afskrivninger til udvidelsen af IT-systemerne og 3-6 årsværk.

Af forslaget fremgår det, at Erhvervsstyrelsen og Finanstilsynet som indsamlede enhed vil skulle udvikle et API⁹ til ESAP, som bl.a. skal kunne håndtere at medsende både de relevante oplysninger samt metadata og et elektronisk segl.

For oplysninger som i dag ikke indgår i årsrapporten eller i revisorregistret eller anden information, der indberettes til de indsamlede enheder, vil omkostningerne til indsamling og opbevaring af oplysningerne afhænge af Kommissionens retningslinjer for, hvordan oplysningerne skal standardiseres. Der skal endvidere tages stilling til, om ændringerne til revisordirektivet og revisorforordningen vil medføre behov for gebyrforhøjelser. Dette vil afhænge af omfanget af ændringer og kravene hertil.

⁷ Det er et '*most likely scenario*', som ikke må forveksles med hhv. minimums- og maksimums-beløb.

⁸ Samme bemærkning som fodnote 6.

⁹ API står for "application programming interface", som er et sæt definitioner og protokoller til opbygning og integration af applikationssoftware.

Da det er uklart hvilke formater, der vil blive krævet, er der stor usikkerhed om omkostningerne ved de IT-systemmæssige ændringer som følge af ESAP-forslaget.

- *Frivillig indberetning af information*

I forhold til frivillige indberetninger vil dette være afhængig af rammerne herfor. Forslaget vil potentielt kunne medføre, at Erhvervsstyrelsen og Finanstilsynet vil skulle modtage, validere og videresende frivillige oplysninger fra en stor gruppe små- og mellemstore virksomheder, som vælger at benytte sig af denne mulighed. Erhvervsstyrelsen og Finanstilsynet vil også skulle varetage den løbende kontakt med de indberettende virksomheder og personer i tilfælde af afviste indberetninger og yde assistance ifm. forståelse af reglerne og systemet. Forudsat at der ikke fastsættes tydelige krav og udarbejdes standarder for denne frivillige information, vil omkostningerne hertil potentielt være omfattende.

- *Tidsplan*

Tidsplanen for etablering af ESAP og de medfølgende ændringer i nationale systemer og datafødende systemer er meget ambitiøs. Forslagene stiller krav om, at de nationale indsamlede enheder skal kunne modtage og validere indberetninger allerede fra 1. januar 2024. Dette forudsætter, at alle tekniske standarder og specifikationer skal være fastlagt langt tidligere. ESAP skal først være etableret pr. 31. december 2024. Det betyder – forudsat, at der ikke er nogen forsinkelser – at der er en ophobet mængde af indberetninger for et år, der skal indsendes (en backlog) og valideres til ESAP med tilbagevirkende kraft. Det vil betyde, at der skal allokeres yderligere ressourcer hos både Erhvervsstyrelsen og Finanstilsynet til denne valideringsopgave samt evt. justeringer af systemet, der måtte opstå, idet systemet forventes at blive udviklet løbende som denne backlog indsamles. Udgifterne hertil kan ikke estimeres på nuværende tidspunkt.

De løbende udgifter til at håndtere verifikation og indberetning af data til ESAP vil afhænge af de krav, der stilles hertil i delegerede retsakter.

Det bemærkes, at de afledte nationale udgifter som udgangspunkt skal holdes inden for de berørte ministeriers eksisterende bevillinger, *jf. budgetvejledningens pkt. 2.4.1.*

Samfundsøkonomiske konsekvenser

Forslaget om etablering af ESAP vurderes at have positive samfundsøkonomiske konsekvenser. De positive samfundsøkonomiske konsekvenser kommer bl.a. af, at ESAP potentielt vil kunne sikre virksomheder mere synlighed og lettere adgang til finansiering på tværs af EU.

Forslaget vurderes at kunne bidrage ved at sikre investorer bedre og centraliseret adgang til relevante informationer om virksomheder i EU, hvilket kan mindske omkostningerne forbundet med at udsøge virksomhedsinformation og styrke det indre marked for finansielle tjenesteydelser. Det kan

bl.a. ske ved, at ESAP forventes at muliggøre digital og automatiseret brugerbehandling af virksomhedsdata, ligesom troværdigheden, sammenligneligheden og kvaliteten af det tilgængelige data vil kunne blive forbedret.

Derudover ventes ESAP at kunne understøtte private investeringer i den grønne omstilling af økonomien, idet investorer, der ønsker at investere bæredygtigt, får lettere adgang til bæredygtighedsrelaterede oplysninger om virksomheder.

Erhvervsøkonomiske konsekvenser

Forslaget om etablering af ESAP ventes at have erhvervsøkonomiske konsekvenser.

Det vurderes, at etableringen af et fælles europæiske adgangspunkt vil kunne skabe potentielle lettelser, da adgang til virksomhedsinformation bliver centraliseret og yderligere tilgængeligt, hvilket kan gøre det lettere for virksomhederne såvel som investorer og andre aktører at opsøge relevante oplysninger, der i dag skal hentes fra flere forskellige kilder som fx virksomheders hjemmesider, regulerede markeder, mv.

Finanstilsynets OAM har siden 2007, da transparensdirektivet fandt anvendelse, modtaget mere end 130.000 selskabsmeddelelser og indberetninger fra over 1.400 indberettende aktører, herunder børsnoterede selskaber, storaktionærer, ledende medarbejdere og short sellere. Dertil indberetter knap 600 virksomheder til Finanstilsynet som led i Finanstilsynets tilsynsvirksomhed. Disse virksomheder vil derfor potentielt opleve en byrde ved at skulle ændre i eller tilføje formater for indrapporteret information. Opgørelsen er dog belagt med en vis usikkerhed, ligesom en række af virksomhedernes indberetninger ikke er relevant i forhold til ESAP, da informationen er fortrolig og derfor ikke vil skulle offentliggøres under ESAP.

Erhvervsstyrelsen modtager ca. 320.000 årsrapporter om året fra danske virksomheder. Hertil kommer en række indberetninger, som revisorer foretager i Erhvervsstyrelsens register for revisorer.

Dernæst vil en lang række virksomheder skulle indrette sig på indberetning til myndighederne, enten nationale eller europæiske, frem for offentliggørelse på fx egne hjemmesider. Dette vil især gælde for udvalgte oplysninger om bæredygtige investeringer i den finansielle sektor. Det vil også gælde virksomheder, der i dag ikke er underlagt en rapporteringspligt, men som vælger at indberette til ESAP på frivillig basis.

Dernæst vil alle virksomheder, der er underlagt pligt til indberetning af virksomhedsoplysninger, opleve byrder ift. at anskaffe LEI-koder, hvis de ikke allerede har det, justere og tilføje formater for informationer, som skal indberettes efter maskinlæsbare formater og standarder samt indføre yder-

ligere valideringskrav af informationer hos dem selv. Tilpasning til formater og anskaffelse af LEI-koder gør sig ligeledes gældende for de virksomheder, som frivilligt ønsker at indsende oplysninger, som skal offentliggøres i ESAP-portalen. Det er endnu uklart, om formaterne for frivillig indberetning vil følge dem, som allerede i dag skal anvendes af børsnoterede selskaber, men det vil være et fåtal af selskaber, der benytter disse i dag. Det er ikke muligt at estimere størrelsen af udgifter for virksomhedernes omstillinger hhv. løbende administrative byrder for bl.a. valideringstjek.

De administrative konsekvenser ved ovenstående kan dog ikke kvantificeres. Det skyldes blandt andet, at det ikke er muligt at fastlægge den specifikke udmøntning af kravene for danske virksomheder samt forhold til øvrig lovgivning (fx CSRD) på nuværende tidspunkt.

Derudover er der blandt andet tale om, at ESMA kan pålægge gebyrer for brugeres adgang til data i visse tilfælde. Disse gebyrer foreslås fastlagt af ESMA i senere implementerende tekniske standarder og kan ikke nærmere anslås nu. Det er uklart, om og i hvilket omfang danske aktører vil blive pålagt sådanne gebyrer, da deres behov vil afhænge af den tilgængelig information såvel som deres aktiviteter.

Endelig vil forslaget fjerne tilskyndelsen til, at private aktører tager initiativ til at løse opgaven på en potentielt mere økonomisk hensigtsmæssig måde, hvor omkostningerne modsvarer gevinsterne. Der er mange aktører på markedet, der potentielt kunne løse store dele af opgaven, som f.eks. Bloomberg.

8. Høring

Forslaget har været i skriftlig høring i EU-Specialudvalget for den finansielle sektor med frist for bemærkninger d. 15. december 2021. Der er modtaget høringssvar fra Dansk Industri (DI), Finans Danmark (FIDA), Forsikring & Pension (F&P) og Foreningen for Statsautoriserede Revisorer (FSR).

Dansk Industri (DI) støtter etableringen af ESAP, herunder særligt en prioritering af regnskabsdata og bæredygtighedsrapportering. DI mener, at fri adgang til disse data er vigtig og er enig med Kommissionen i, at ESAP er en vigtig forudsætning for, at finansielle institutioner kan opfylde rapporteringskrav om bæredygtighed.

DI lægger vægt på, at etableringen ikke må medføre ekstra byrder for virksomhederne og støtter, at ESAP i størst muligt omfang benytter eksisterende rapporteringskanaler og -infrastruktur og ikke medfører nye eller ændrede rapporteringsforpligtelser. Det er vigtigt for DI, at virksomheder skal indrapportere ét sted. DI lægger også vægt på at SMV-segmentet frivilligt har muligheden for at indrapportere regnskabs- og bæredygtighedsdata til ESAP. DI mener, at det fulde potentiale ved denne frivillige rapportering kræver, at den påtænkte SMV-standard for bæredygtighedsrapportering,

der skal udarbejdes af EFRAG i henhold til CSRD-forslaget, bliver en succes.

DI lægger også vægt på samtidighed af rapporteringen, særligt for data som må forventes at påvirke kapitalmarkederne. Endelig er DI betænkelig ved, at ESMA bliver ansvarlig for etablering og styring af ESAP og anbefaler, at der i styregruppen indtænkes en bredere repræsentation fra noterede såvel som unoterede virksomheder.

Finans Danmark (FIDA) støtter etableringen af ESAP og ser en stor fordel i at samle de oplysninger, som virksomhederne i EU i dag er forpligtet til at offentliggøre, i en fælles database, da det vil være en fordel for brugerne og styrke virksomhedernes muligheder for at tiltrække kapital.

FIDA tager den trinvise tilgang til efterretning, men mener, at adgang til digitale bæredygtighedsdata bør prioriteres højere og allerede fra starten indgå i ESAP, da den finansielle sektor i de førstkommende år skal kunne træffe beslutninger om bæredygtige investeringer og finansiering og leve op til rapporteringskrav om bæredygtighed.

FIDA antager, at virksomheder vil have ikke-ubetydelige omkostninger og byrder forbundet med udvikling af egne systemer med henblik på at efterleve ESMA's kommende krav til formater for rapportering, udarbejdelse af metadata mv. FiDA opfordrer derfor til, at der er fokus på at minimere byrderne for virksomheder og anvende eksisterende digitale løsninger. FIDA finder det afgørende, at byrden med at overføre indberettede data til ESAP kommer til at påhvile myndighederne, og at myndighedernes omkostninger og ressourceforbrug forbundet hermed ikke overvæltes på virksomhederne.

Forsikring & Pension (F&P) støtter etableringen af ESAP, herunder med særligt fokus på ikke-finansielle bæredygtighedsoplysninger, da det vil løse en betydelig udfordring for den finansielle sektor ved at gøre essentielle virksomhedsdata frit tilgængelig.

Ifølge F&P vil det gøre en mærkbar forskel i forhold til den lovpligtige bæredygtighedsrapportering, pensionselskaberne er underlagt, og lette vurderingen af investeringernes pålidelighed og graden af bæredygtighed. F&P påpeger, at ESAP er med til at øge synligheden af SMV'er og unoterede virksomheder og vil derfor udgøre nye investeringsmuligheder for pensionselskaber og andre investorer. F&P finder, at data i ESAP bør være standardiseret, maskinlæsbart og følge dataformatet i NFRD, CSRD og EU-Taksonomien, og at kvalitetssikringen heraf bør varetages i EU-regi.

F&P mener, at udviklingen og driften af ESAP bør finansieres og administreres i EU-regi. F&P bemærker, at der kan kræves et gebyr på meget store dataudtræk, og det er uklart, om pensionselskaberne rammer ind i denne

kategori. F&P bemærker derudover, at forslaget ikke lægger op til en øget rapporteringsbyrde for pensionselskaber og andre investorer. ESAP bør ifølge F&P heller ikke pålægge ikke-finansielle virksomheder en øget rapporteringspligt, og rapporteringskrav til finansielle og ikke-finansielle virksomheder bør alene reguleres i EU-sektorlovgivning.

FSR udtrykker generel støtte til forslaget og har ikke bemærkninger til forhold vedr. revisordirektivet og revisionsforordningen. FSR udtrykker ønske om, at man skal indsætte en proces for omgørelser, og der skal ikke fastsættes for mange hårde krav irt. automatisk validering, der kan medføre forsinkelse i indberetninger.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der er på nuværende tidspunkt ikke nærmere kendskab til andre EU-landes holdninger til forslaget. I de indledende tekniske drøftelser i Rådet har de fleste EU-lande udtrykt bekymring for forskellige forhold. Det omhandler særligt de følgende forhold. For det første, at ESAP vurderes at være bred ift. typen af information og antallet af retsakter, der vil være relevant at medtage. Dernæst, at en del information endnu ikke er tilstrækkeligt standardiseret, så det vil være muligt med meningsfyldt sammenligning. For det tredje er det yderst svært at håndtere frivillig information fra enheder, som ikke er under tilsyn hos de indsamlede enheder og som ikke vil være underlagt formkrav for det indberettede information. For det fjerde er den forventede tidsplan for at have et operationelt system både hos ESMA og hos EU-landene urealistisk og kan bringe projektet i fare. For det femte er omfanget af økonomiske konsekvenser og forventninger langt fra fuldt ud belyst i Kommissionens konsekvensanalyse, særligt hvad angår økonomiske konsekvenser for de nationale indsamlede enheder.

10. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen støtter generelt kapitalmarkedsunionens formål om velfungerende finansielle markeder, der gavner vækst og beskæftigelse og den finansielle stabilitet, herunder gennem bedre og mere alsidige finansieringsmuligheder for virksomheder, bedre investerings- og opsparingsmuligheder for private og institutionelle investorer samt styrket privat risikodeling på tværs af EU. Regeringen støtter derudover et stærkt fokus på bæredygtige investeringer og digitalisering af finansielle tjenesteydelser.

Regeringen støtter generelt formålet om, at ESAP skal bidrage til transparens og adgang til virksomhedsoplysninger på tværs af EU, herunder særligt ift. bæredygtighedsrelaterede oplysninger iht. finansiell lovgivning og regnskabsdirektivet.

Regeringen finder, at byrder ved forslaget skal stå mål med gevinsterne. I det omfang, at fordelene ved ESAP vurderes at overstige omkostningerne ved etablering og drift vil tiltaget kunne være et vigtigt skridt hen imod en velfungerende kapitalmarkedsunion og kan medvirke til at fremme flere private investeringer i den grønne omstilling. For at opnå disse fordele og

samtidigt begrænse byrder og omkostninger for de rapporterende virksomheder og de nationale systemer mest muligt er det vigtigt for regeringen, at ESAP i videst muligt omfang skal bygge på eksisterende systemer, fx vedr. indberetningen af regnskabsoplysninger, så virksomheder ikke skal indrapportere den samme oplysning flere gange. Regeringen finder det derudover vigtigt, at valideringen af data ikke pålægger danske myndigheder og virksomheder yderligere byrder.

Regeringen finder, at Kommissionen fortsat har en opgave i at begrunde nogle elementer i forslaget, herunder anvendelsesområdet og valget af offentlig løsning frem for hel eller delvis privat løsning.

Regeringen finder det vigtigt, at ESAP bygger på retvisende estimater for omfanget af forestående arbejde, omkostningsniveauet for etableringen såvel som driften af ESAP både på EU-niveau og nationalt plan. I den forbindelse er det også væsentligt, at arbejdet følger en realistisk og hensigtsmæssig tidsplan.

Regeringen arbejder derudover for, at ESAP udbygges trinvist, hvor første fase af oplysninger alene angår oplysninger om bæredygtighed og årsregnskaber frem for yderligere børsrelaterede information, som i dag allerede kan tilgås i OAM-systemerne. Yderligere virksomhedsoplysninger bør kun tilføjes, i det omfang oplysningerne efterspørges, har klar merværdi og indholdet er tilstrækkeligt standardiseret. Det er regeringens holdning, at erfaringerne med ESAP for oplysninger om bæredygtighed og årsregnskaber bør evalueres, inden eventuelle nye typer oplysninger omfattes. Det gælder ligeledes muligheden for indberetning på frivillig basis, der bør begrænses til at omfatte oplysninger, der følger eksisterende, anerkendte standarder under relevant lovgivning, og i første omgang om bæredygtighedsoplysninger og regnskaber.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Forslaget har været forelagt for Folketingets Europaudvalg til orientering den 1. december 2021 forud for en præsentation af Kommissionens pakke af forslag til udvikling af kapitalmarkedsunionen på ECOFIN 7. december 2021.