

Finansdepartementet

Deres ref.
15/3591-48

Vår ref.
17/00077

Dato
16.06.2017

Høring – om utfyllende regler til forordning 909/2014 om verdipapiroppgjør og verdipapirregistre (CSDR) og om øvre rammer for overtredelsesgebyr etter utkast til ny verdipapirregisterlov og om kredittvurderingsbyråloven

Ansvarlig myndighet: Finansdepartementet

Regelrådets vurdering: **Rød: Forslaget er ikke tilstrekkelig utredet**

Regelrådet skal granske utformingen av forslag til nytt eller endret regelverk, både lover og forskrifter, som påvirker næringslivet. Regelrådets rolle er å ta stilling til om konsekvensutredningene tilfredsstillende de kravene som utredningsinstruksen stiller, og om konsekvensene for næringslivet har blitt tilstrekkelig kartlagt. Regelrådet kan vurdere hvorvidt nytt eller endret regelverk er utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.

Regelrådets konklusjon om forslaget

Regelrådet finner at konsekvensene for næringslivet ikke er tilstrekkelig synliggjort, jf. kravene i utredningsinstruksen punkt 2-1 og 2-2.

Konsekvensene for berørte aktører er i for liten grad tallfestet og verdsatt. Det er vanskelig å få et bilde av hvor vesentlig regelendringene vil forandre dagens praksis og hva de betyr for de berørte aktørene.

Regelrådet forutsetter at departementet sørger for konsekvensanalyse som setter høringsinstansene i stand til å ta stilling til konsekvensene for berørt næringsliv.

Regelverksforslagene er utarbeidet av Finanstilsynet på oppdrag fra Finansdepartementet. Høringen omfatter tre høringsnotater. Regelrådet behandler i det følgende utelukkende notatet som omfatter «gjennomføring av kommisjonsforordninger som utfyller forordning (EU) nr. 909/2014 i norsk rett». Mandatet til Finanstilsynet er i notatet beskrevet slik: «utarbeide et høringsnotat med utkast til gjennomføringsbestemmelser i lov og/eller forskrift, samt eventuelle nødvendige tilpasninger i lov og/eller forskrift som følge av forventede EØS-forpliktelser som tilsvarer disse forordningene». Det fremgår av notatet at formålet med høringsnotatet er å gi en overordnet orientering om de seks vedtatte kommisjonsforordningene, samt å få innspill til konsekvensjusteringer.

1. Beskrivelse av forslaget og dets formål

Forslaget omfatter seks forordninger som ble publisert i «The Official Journal of the European Union» 10 mars 2017 og er alle ansett om EØS-relevante. De åpner ikke for nasjonale valg. Forordningene er utfyllende rettsakter til CSDR som er EUs primærregulering av verdipapiroppgjør og verdipapirregistre. CSDR er rammeforordningen og de seks forordningene som her er til behandling fyller ut rammeforordningen på noen områder.

De seks forordningene er:

- Forordning (EU) 2017/391 – regulerer internoppgjør ved å gi nærmere regler om innholdet i den kvartalsvise myndighetsrapporteringen
- Forordning (EU) 2017/393 – regulerer internoppgjør, og fyller ut forordning over. Den inneholder detaljerte tekniske krav til rapportering, m.h.t formater og rapporteringsprosedyrer.
- Forordning (EU) 2017/392 – regulerer tilsyns- og virksomhetskrav til verdipapirregistre blant annet med hensyn til innholdet i søknader om ulike tillatelser, risikostyring osv. Den inneholder også regler om hvilken informasjon som skal gis ved løpende tilsyn.
- Forordning (EU) 2017/394 – utfyller forordningen over, og inneholder maler som skal benyttes ved søknader, tilsyn og plikter til oppbevaring av dokumentasjon.
- Forordning (EU) 2017/390 – regulerer krav til kapital for verdipapirregistre og utpekte kredittinstitusjoner.
- Forordning (EU) 2017/398 – gir parameter for beregning av bøter ved forsinket oppgjør og kriterier for når et verdipapirregisters aktivitet er av avgjørende betydning for et annet EØS-land.

Formålet med disse forordningene er knyttet til rammeforordningen, CSDR. Formålet med CSDR er å fremme et sikkert, effektivt og velfungerende verdipapiroppgjør i hele EU, samt bedre vilkår oppgjør på tvers av landegrensener og fremme konkurranse mellom europeiske verdipapirregistre.

2. Departementets vurdering av konsekvensene for næringslivet

Det vises til administrative og økonomiske konsekvenser slik disse er beskrevet ved høring av rammeforordningen. Finanstilsynet uttaler: «CSDR forutsettes utfyllt av en rekke kommisjonsforordninger, og vil bare få tilskattede virkninger når den ses i sammenheng med disse utfyllende rettsaktene. Det er utarbeidet vurderinger av hvilke konsekvenser kommisjonsforordningene vil få på EU-nivå, og de ventes ikke å få andre virkninger for norske aktører enn aktører i EU.»

Samtidig skriver Finanstilsynet at endringene vil medføre relativt kostbare tilpasninger for foretak som forestår internoppgjør, som må tilrettelegge for detaljert myndighetsrapportering, samt endringer i rutiner og systemer hos oppgjørspartnere og eventuelle kontoførere.

3. Hvorfor Regelrådet prioriterer å uttale seg i denne høringen

Forslaget berører deler av finansnæringen. Denne næringen er sentral for øvrig næringsliv, og det er således viktig for Regelrådet å vurdere forslag som berører denne næringen.

Regelrådet avga 22.12.2016 en uttalelse til høring av forslag om ny verdipapirregisterlov og hvordan implementere CSDR i norsk rett. Regelrådet konkluderte slik:

«Regelrådet mener at beslutningsgrunnlaget har svakheter som bør utbedres før saken legges frem for endelig behandling. Konsekvensene for berørte aktører er i for liten grad tallfestet og verdsatt. Det er vanskelig å få et bilde av hvor vesentlig regelendringene vil forandre dagens praksis og hvordan de vil påvirke transaksjonskostnadene for det berørte næringslivet.

Som en oppfølging av arbeidsgruppens rapport bør det fokuseres på å kartlegge virkningene for berørt næringsliv og avdekke forutsetninger for en vellykket gjennomføring der næringslivet ikke pålegges unødvendige byrder.»

Regelrådet følger med dette opp sin tidligere uttalelse.

4. Regelrådets vurdering av om utredningen oppfyller kravene i utredningsinstruksen

4.1 Er minimumskravene til innhold i beslutningsgrunnlag oppfylt j.f. utredningsinstruksen 2-1?

Utredningsinstruksens punkt 2-1 angir hvilke minimumskrav som skal stilles til utredningen. Disse seks spørsmålene skal alltid besvares i enhver utredning.

4.1.1 Hva er problemet, og hva vil vi oppnå?

Problemstillingen er beskrevet generelt, og knyttet til gjennomføring av rammeforordning. Det er ikke tilfredsstillende beskrevet hvilket problem de foreslåtte reglene skal løse, og heller ikke knyttet opp mot formålet med den enkelte forskriftsbestemmelse.

Regelrådet anser at dette spørsmålet er mangelfullt besvart i utredningen.

4.1.2 Hvilke tiltak er relevante?

Det opplyses i notatet om at de utfyllende reglene til CSDR ikke åpner for nasjonale valg, Det er imidlertid ikke tilfredsstillende beskrevet hvordan situasjonen ville vært uten innføring av disse reglene (nullalternativet). Det er etter utredningsinstruksen et krav om at nullalternativet beskrives, slik at det foreligger et sammenligningsgrunnlag for å vurdere virkningene av tiltakene. Dette gjelder selv ved fullharmoniseringsforordninger.

4.1.3 Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltakene?

Prinsipielle spørsmål er ikke særskilt omtalt og det reises heller ingen prinsipielle spørsmål slik dette skal forstås etter utredningsinstruksen.

4.1.4 Hva er de positive og negative virkningene av tiltakene, hvor varige er de og hvem blir berørt?

Det er ikke beskrevet positive og negative konsekvenser i tilstrekkelig grad. Det anføres at konsekvensene for norske aktører ikke vil bli annerledes enn andre aktører i EU, samtidig som det er klart at det vil påløpe en del kostnader for enkelte aktører, se punkt 2. over. Disse kostnadene burde vært beskrevet ytterligere og forsøkt beregnet. Det er direkte kostnader knyttet til økt rapportering, opplæring i nye maler og nytt system og tilpasningskostnader til nytt oppgjørssystem som det burde være enkelt å anslå.

Regelrådet har tidligere påpekt at konsekvensene for berørt næringsliv er for lite tallfestet eller verdsatt. Regelrådet har forståelse for at det er vanskelig å beregne de økonomiske konsekvensene eksakt, men sett i lys av den detaljerte beskrivelsen i forordningene er det mulig å anslå de enkelte kostnadene.

4.1.5 Hvilket tiltak anbefales, og hvorfor?

Det er ingen diskusjon i notatet om alternative tiltak, eller begrunnelse for valg av disse tiltakene. Sett i lys av at det ikke er noen nasjonale valg etter forordningen, er det vanskelig å kritisere det.

4.1.6 Hva er forutsetningene for en vellykket gjennomføring?

Regelrådet presiserte i sin uttalelse av 22. desember 2016 at det i oppfølging av rammeforordningen burde fokuseres på å kartlegge virkningene for berørt næringsliv og avdekke forutsetninger for en vellykket gjennomføring der næringslivet ikke pålegges unødvendige byrder.

Regelrådet kan ikke se at denne oppfordringen er fulgt.

4.2 Er utredningens omfang og grundighet tilpasset tiltakets virkninger jf. utredningsinstruksen 2-2?

Utredningsinstruksens punkt 2-2 sier at: «Utredningen skal være så omfattende og grundig som nødvendig. Denne vurderingen baseres på om tiltaket reiser viktige prinsipielle spørsmål, hvor vesentlige tiltakets virkninger forventes å bli og den tiden som står til rådighet.»

Aktuelle analysenivåer er minimumskravene (seks spørsmål), forenklet analyse og full samfunnsøkonomisk analyse. Dersom tiltaket enten har mange berørte som påvirkes i liten grad eller få berørte som påvirkes i stor grad kan en forenklet analyse i samsvar med DFØs veileder for samfunnsøkonomisk analyse vurderes som et alternativ. Regelrådet antar at forslaget berører et fåtall virksomheter i noen grad. Regelrådet vil anta at det er tilstrekkelig med en utfyllende besvarelse av minimumsspørsmålene i denne saken. Med utfyllende beskrivelse mener vi at konsekvensene er tallfestet der det er mulig, f.eks. skal administrative kostnader være beregnet.

Regelrådet finner at minimumsspørsmålene ikke er tilstrekkelig besvart. Konsekvensene for næringslivet ikke er forsøkt tallfestet eller verdsatt der dette er mulig uten et stort merarbeid, og forutsetninger for en vellykket gjennomføring er ikke beskrevet.

5. Særskilt vurdering av hensynet til små virksomheter

Hensynet til små virksomheter er ikke særskilt diskutert, men Regelrådet finner ikke grunn til å kritisere det i denne saken.

6. Er det nye eller endrede regelverket utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet?

Regelrådet vil bemerke at vår uttalelse av 22.12.2016 ikke er fulgt opp i dette forslaget. Regelrådet kan på bakgrunn av dette høringsnotatet ikke vurdere om endret regelverk er utformet slik at målene oppnås til en relativt lav kostnad for næringslivet.

7. Samlet vurdering

Regelrådet mener at forslaget som innebærer inkorporering av seks kommisjonsforordninger ikke er tilstrekkelig utredet. Regelrådet har i uttalelse av desember 2016 påpekt at konsekvensene for berørt næringsliv burde tallfestes eller verdsettes. Regelrådets uttalelse er ikke fulgt opp, til tross for at dette forslaget er utfyllende regulering av rammeforordningen.

Regelrådet ser at departementet ber om innspill til høringsnotatet for å foreta konsekvensjusteringer. Regelrådet mener at departementet burde kartlagt konsekvensene ytterligere før forslaget ble sendt ut, slik at høringsinstansene i større grad kunne vurdere om beskrevne konsekvenser er dekkende og korrekt beregnet. En slik fremgangsmåte er i tråd med utredningsinstruksen.

Med hilsen

Sandra Riise
Leder
Regelrådet

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer