

Finansdepartementet
v/Finansmarkedsavdelingen

Deres ref.
16/4079 FMA

Vår ref.
17/00088

Dato
22.08.2017

Høringsuttalelse til høring – gjennomføring av forordning (EU) 2016/1011 om referanseverdier på finansområdet

Ansvarlig myndighet: Finansdepartementet

Regelrådets vurdering: **Gul: Utredningen har svakheter**

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

Regelrådets vurdering er at forslaget har svakheter ved konsekvensvurderingen for næringslivet jf. utredningsinstruksen pkt. 2.2, jf. pkt. 2.1.

Regelrådet finner at forslaget om innføring av referanseverdiforordningen i norsk rett, har svakheter ved konsekvensvurderingen for næringslivet. Konsekvensene er til dels beskrevet, men kostnadene burde vært anslått der det er mulig. Det er på bakgrunn av dette ikke mulig for Regelrådet å vurdere om det burde vært foretatt en forenklet analyse eller om det er tilstrekkelig med en utfyllende besvarelse av minimumsspørsmålene.

Regelrådet anbefaler at kostnadene for berørt næringsliv belyses bedre før forslaget sendes for videre behandling.

1. Beskrivelse av forslaget og dets formål

Forslaget omfatter en utvidelse av referanserenteloven slik at den inkorporerer reglene som kommer i EU forordning 2016/1011 (referanseindeksforordningen). Det er sannsynlig at referanseindeksforordningen vil bli innlemmet i EØS-avtalen i løpet av 2017. Det gjøres oppmerksom på at referanseverdi og referanseindeks brukes om hverandre i høringsforslaget. I høringsnotatet, utarbeidet av Finanstilsynet på oppdrag fra Finansdepartementet, står det at med referanseindeks

menes «enhver indeks som brukes til å fastsette hvilket beløp som skal betales i henhold til et finansielt instrument eller finansiell kontrakt, eller verdien av et finansielt instrument. Det kan også være en indeks som brukes til resultatmåling i et verdipapirfond».

Referanseindeksforordningen setter krav til de som bestemmer referanseindeksen. Disse kalles administratorer, og de må ha konsesjon for å kunne drive sin virksomhet. Det er en rekke krav for slik konsesjon. ESMA (European Securities and Markets Authority) skal føre register over administratorer. Videre stiller forordningen krav til hvordan referanseverdiene skal settes og brukes og den regulerer sanksjoner ved brudd på kravene til administrator. Det skal føres tilsyn med administratorene.

Bakgrunnen for forordningen er en erkjennelse av at manipulasjon av referanseverdier kan medføre betydelige tap for forbrukere og investorer og dermed få betydning for den finansielle stabiliteten.

2. Departementets vurdering av konsekvensene for næringslivet

Forslaget er utarbeidet av Finanstilsynet, men det er Finansdepartementet som har sendt forslaget ut på høring. Regelrådet legger til grunn at Finansdepartementet og Finanstilsynet kan likestilles. Finansdepartementet legger til grunn at referanseindeksforordningen inneholder få nasjonale valg, men den skal likevel innføres uavhengig av økonomiske og administrative konsekvenser av ikke ubetydelig grad. Departementet antar derfor at det ikke er hensiktsmessig å foreta en full avveining av nytten sett opp mot kostnadene av regelverket.

Det er noe nasjonalt handlingsrom når det gjelder administrative virkemidler, tiltak og sanksjoner. Finanstilsynet har forsøkt å avgrense bruksområdet til virkemidlene, for eksempel når det gjelder bevissikring. Departementet kommenterer at forordningen innfører regulering på områder som ikke tidligere har vært regulert og at nye aktører dermed omfattes. Departementet mener imidlertid at det er få aktører totalt sett.

Administratorene vil få kostnader til søknads – eller registreringsbehandling, samt til systemer for å kunne tilfredsstille kravene i forordningen. Departementet antar imidlertid at flere av de aktuelle administratorene har slike system på plass allerede. For foretak under tilsyn stilles det krav til inndeling av organisasjonen og arbeidsplassene slik at det skilles mellom de som gir informasjon til indeksfastsettelsen og de som driver rentederivathandel. Det er fremhevet at dette kan være en utfordring for enkelte av panelbankene til Nibor¹.

3. Hvorfor Regelrådet prioriterer å uttale seg i denne høringen

Referanseindekser/referanserenter er viktige holdepunkter for verdsettelse av finansielle instrumenter og kontrakter. Det er særlig finansnæringen som berøres av forslaget, men forordningen omfatter alle referanseindekser og får dermed betydning for også andre deler av næringslivet. Selv om det er korrekt at Norge må inkorporere referanseverdiforordningen, er det viktig for Regelrådet å påse at konsekvensene for berørt næringsliv er tilstrekkelig belyst og vurdert.

¹ Nibor står for Norwegian Interbank Offered Rate og er «en samlebetegnelse på pengemarkedsrenter med ulike løpetider. Rentene skal gjenspeile hva en bank krever for et usikret utlån i norske kroner til en annen bank. Norske Finansielle Referanser AS overtok 1. januar 2017 Finans Norges ansvar for Nibor. Nibor beregnes og publiseres av Oslo Børs» (kilde: www.finansnorge.no).

4. Regelrådets vurdering av om utredningen oppfyller kravene i utredningsinstruksen

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

Utredningsinstruksens punkt 2-1 angir hvilke minimumskrav som skal stilles til utredningen. Disse seks spørsmålene skal alltid besvares i enhver utredning. Dette gjelder også ved inkorporasjon av EU-forordninger.

4.1.1 *Hva er problemet, og hva vil vi oppnå?*

Problemstillingen er beskrevet under punktet om økonomiske og administrative konsekvenser langt ut i forslaget. Av pedagogiske grunner hadde det vært en fordel om problemstillingen var beskrevet tidligere i forslaget. Regelrådet oppfatter at forslaget er et resultat av et ønske om å sikre fastsettelsen av referanseverdier på ulike områder, blant annet på bakgrunn av manipulering med LIBOR-indeksen i 2008. Regelrådet finner dette tilstrekkelig beskrevet i forslaget.

4.1.2 *Hvilke tiltak er relevante?*

Som beskrevet over er dette en forordning som bare gir muligheter for nasjonale valg når det gjelder administrative virkemidler. Ideelt sett burde gjeldende rett vært ytterligere beskrevet, samt alternative tiltak omtalt i større grad. Men sett i lys av at dette forslaget skal forebygge en risiko for manipulering med referanserenter, er det etter Regelrådets oppfatning tilstrekkelig at reelle alternativer er beskrevet i forslaget. Ulike utforminger av regelverk knyttet til administrative virkemidler er belyst i notatet.

4.1.3 *Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltakene?*

Forslaget reiser ingen slike prinsipielle spørsmål som utredningsinstruksen definerer.

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

Dette forslaget innebærer særlig kostnader for finansnæringen. Det vises i forslaget til at Norge ikke har noe valg og at vi må inkorporere dette regelverket uavhengig av konsekvensene for de berørte aktørene. Dette er imidlertid ikke en tilstrekkelig beskrivelse av konsekvensene. Også i slike tilfeller er det viktig at konsekvensene for næringslivet kartlegges så langt det er mulig. Der nytt regelverk betyr ny eller ytterligere rapportering eller innkjøp/tilpasning av datasystemer eller andre interne systemer, skal dette kartlegges og anslås så langt det er mulig.

Videre burde det vært nærmere konkretisert hvilke(n) næring(er) som særlig berøres, hvordan er foretaksstrukturen innenfor disse. Dette er særlig viktig med tanke på eventuell iverksetting av avbøtende tiltak. Det nevnes at flere typer aktører berøres, og at noen av disse er små foretak, men dette ansees ikke tilstrekkelig.

4.1.5 *Hvilket tiltak anbefales, og hvorfor?*

Som det fremgår over er det i begrenset grad mulig å vurdere alternative tiltak, men der det er nasjonale valgmuligheter er ulike utforminger av regelverket diskutert.

4.1.6 *Hva er forutsetningene for en vellykket gjennomføring?*

Forutsetninger for en vellykket gjennomføring er særskilt adressert. Regelrådet vil bemerke at det er bra at informasjonstiltak er omtalt som en forutsetning for vellykket gjennomføring.

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

Forslaget får i første rekke og i hovedsak konsekvenser for finansnæringen. Hvor vesentlige kostnadene er for den enkelte virksomhet kan Regelrådet, på bakgrunn av utredningen, ikke ta stilling til og Regelrådet kan da heller ikke ta stilling til om det skulle vært gjennomført en forenklet analyse eller om det er tilstrekkelig med en utfyllende besvarelse av minimumsspørsmålene. I tråd med

veileder i næringsøkonomiske konsekvensanalyser skal konsekvensene for næringslivet tallfestes, så langt det er mulig.

Regelrådet vil understreke at selv om de samfunnsmessige hensynene er viktige og det gjelder gjennomføring av en forordning som innebærer full harmonisering med norsk rett, så må kostnadene for det berørte næringsliv beregnes eller beskrives kvalitativt slik at det etterlater et klart inntrykk av hvor mye det vil koste. Dette forslaget har omtale av konsekvensene for næringslivet, men det etterlater ikke et klart inntrykk av omfang av kostnader.

Regelrådet finner at forslaget har svakheter når det gjelder konsekvensene for næringslivet.

5. Særskilt vurdering om hensynet til små virksomheter

Det nevnes i forslaget at noen av foretakene som berøres kan karakteriseres som små, men Finanstilsynet finner ikke grunnlag for særlige regler for dem. Dette er ikke nærmere begrunnet, og det er derfor vanskelig for Regelrådet og andre høringsinstanser å vurdere dette.

Som hovedregel er konsekvensene av ytterligere dokumentasjonskrav og systemkrav større for små foretak enn for store foretak. Dette burde vært ytterligere beskrevet i forslaget.

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

Regelrådet har under pkt. 4.2 understreket at kvaliteten på utredningen hadde vært styrket dersom det hadde vært foretatt en beregning av kostnadene for næringslivet. Regelrådet har forståelse for at enkelte av kostnadene kan være vanskelig å beregne, men for eksempel krav til omlegging av systemer burde vært beregnet, gitt at det i notatet opplyses av noen aktører faktisk allerede har slike systemer.

På bakgrunn av utredningen er det vanskelig for Regelrådet å vurdere om tiltaket innebærer at målene nås til relativt sett lavest kostnad for næringslivet, eller om aktuelle avbøtende tiltak burde vært vurdert.

7. Andre kommentarer

Regelrådet vil rose Finanstilsynet for en klar presentasjon av forordningen, herunder klargjøring av hvilke muligheter som finnes for regulering i nasjonal rett. Det er også positivt at tilsynet har vært i kontakt med berørte parter og forsøkt å kartlegge omfanget av referanseverdier i forkant av at forslaget ble sendt på offentlig høring.

8. Samlet vurdering

Regelrådet finner at forslaget om innføring av referanseverdiforordningen i norsk rett, har svakheter ved konsekvensvurderingen for næringslivet. Konsekvensene er til dels beskrevet, men kostnadene burde vært anslått der det er mulig. Det er på bakgrunn av dette ikke mulig for Regelrådet å vurdere om det burde vært foretatt en forenklet analyse eller om det er tilstrekkelig med en utfyllende besvarelse av minimumsspørsmålene.

Regelrådet anbefaler at kostnadene for berørt næringsliv belyses bedre før forslaget sendes for videre behandling.

Med hilsen

Sandra Riise
leder
Regelrådet

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer