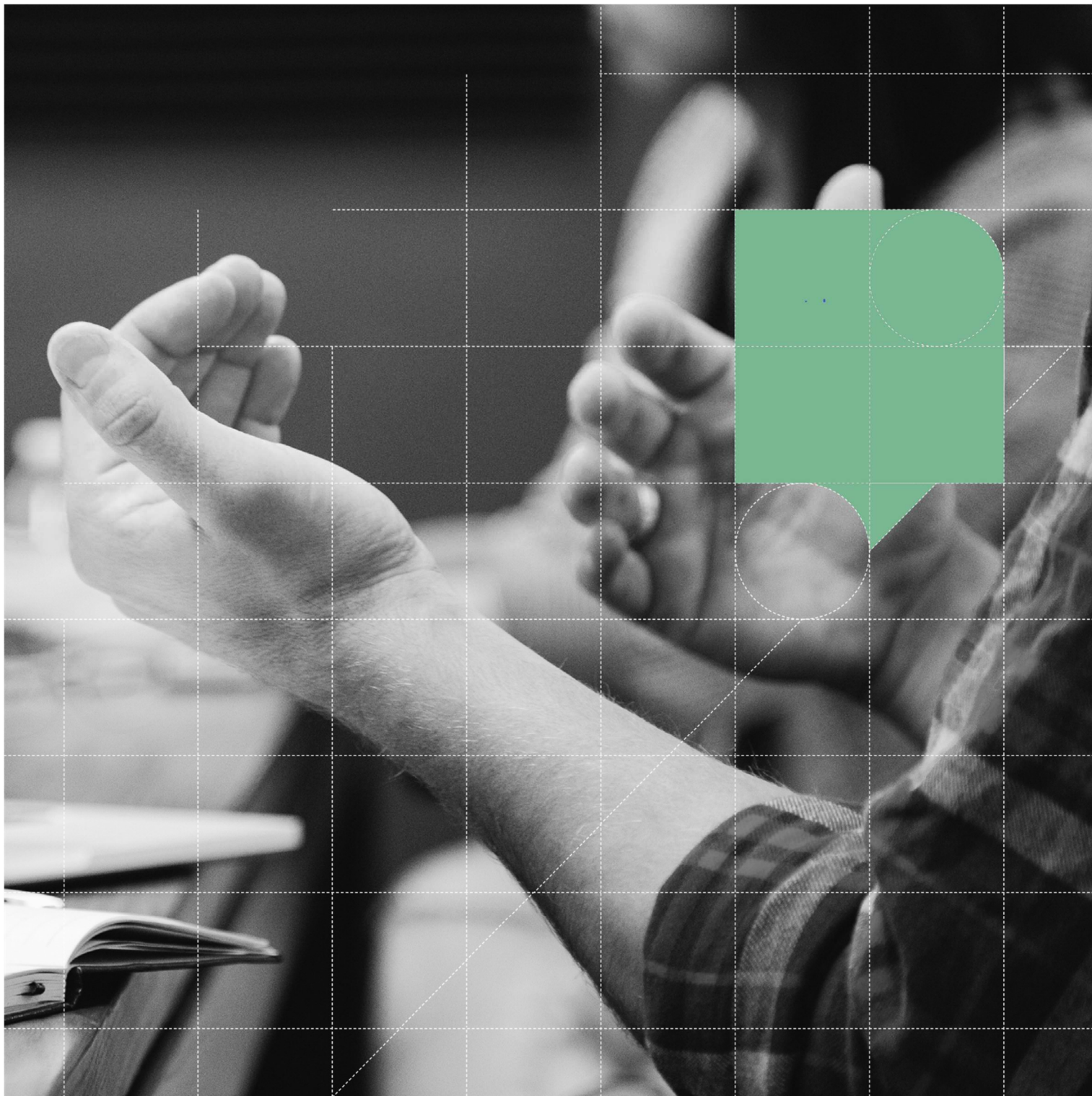


Regelrådets uttalelse

Om: **NOU 2021: 10 Ny lov om folkefinansiering av næringsvirksomhet**
Ansvarlig: **Finansdepartementet**



Regelrådets konklusjon: **Forslaget er tilstrekkelig utredet**

Finansdepartementet

Deres ref.:

20/6334-4

Vår ref.:

22/00016

Vår saksbehandler:

Rosenberg, Falkheim

Dato:

28.03.2022

Uttalelse

Om: **NOU 2021: 10 Ny lov om folkefinansiering av næringsvirksomhet**

Konklusjon: **Forslaget er tilstrekkelig utredet**

Regelrådets samlede vurdering av forslaget

Finansdepartementet har sendt *NOU 2021: 10 Ny lov om folkefinansiering av næringsvirksomhet* på høring. Regelrådet vurderer at utredningen fremstår som adekvat gitt tiltakets forventede virkninger.

Folkefinansiering kan bedre tilgangen på kapital for bedrifter som i dag har vanskeligheter med å skaffe finansiering gjennom de tradisjonelle kanalene, særlig små bedrifter og oppstartsselskaper. Utvikling av en effektiv folkefinansieringsbransje i Norge er således et potensielt viktig bidrag til innovasjon og økt verdiskapning. Regelrådet har derfor valgt å uttale seg om utredningen.

Utredningen følger av en EU-forordning som generelt gir lite handlingsrom for alternative tiltak. Det kommer tydelig frem hva som er minimumsimplentering og hvor utvalget foreslår regler i tillegg til forordningens minimumskrav. Regelrådet mener det da er argumentert godt for forslagene, basert på en linje om at reglene om tilsyn og sanksjoner så langt som mulig bør utformes på samme måte for hele finansmarkedet.

I forslaget til ny lov om folkefinansiering av næringsvirksomhet kommer det tydelig frem hvilke bransjer og deler av norsk næringsliv som berøres. Berørt næringsliv er overordnet beskrevet. Regelrådet vurderer at omtalen av virkningene er tilstrekkelig, gitt at det er få foretak som er direkte berørt (åtte norske folkefinansieringsforetak per nå) og de ventede virkningene er relativt begrensede i forhold til dagens situasjon.

Regelrådet er opptatt av hensynet til de små bedriftene som prøver å hente finansiering gjennom plattformene, og mener at disse kan trenge særskilt veiledning og beskyttelse.

På de neste sidene kan du lese mer om Regelrådets vurderinger. Ta gjerne kontakt ved spørsmål.

Med vennlig hilsen

Sandra Riise
leder av Regelrådet

1 Om forslaget som er sendt på høring

Verdipapirlovutvalget har på oppdrag fra Finansdepartementet sendt NOU 2021: 10 «Ny lov om folkefinansiering av næringsvirksomhet» på høring. Utvalget fikk i november 2020 oppdraget med å fremme forslag til regler som gjennomfører forventede EØS-regler som svarer til forordning (EU) 2020/1503 om europeiske tilbydere av folkefinansieringstjenester til næringsvirksomhet (folkefinansieringsforordningen). Forordningen er foreløpig ikke innlemmet i EØS-avtalen, men vurderes som EØS-relevant.

Forordningen fastsetter et rammeverk for lånebasert og investeringsbasert folkefinansiering av næringsvirksomhet. Folkefinansiering involverer generelt tre typer aktører; den som søker finansiering («prosjekteier»), den som tilbyr finansiering («investor»), og tilbyder av folkefinansieringstjenesten («folkefinansieringsforetaket»). Formålet med forordningen er blant annet å legge til rette for et velfungerende indre marked for folkefinansiering, samtidig som investorbeskyttelsen styrkes. Forordningen gir fullharmoniserte regler om yting av folkefinansieringstjenester, herunder regler om organisering, konsesjon og tilsyn med folkefinansieringsplattformer, drift av plattformen, samt om åpenhet og markedsføring av tilbud om folkefinansieringstjenester.

Utvalget foreslår at forordningen gjennomføres ved inkorporasjon i en ny lov om folkefinansiering av næringsvirksomhet. Lovforslaget inneholder videre hjemmel for departementet til å gjennomføre kommisjonsforordninger fastsatt med hjemmel i folkefinansieringsforordningen i forskrift. I tillegg foreslår utvalget regler som etter forordningen skal utarbeides nasjonalt, blant annet regler om tilsyn og sanksjoner. Utvalget foreslår også nødvendige endringer i omkringliggende regelverk, herunder i verdipapirhandelloven, finansforetaksloven og finansavtaleloven.

2 Regelrådets mandat og prioritering

Regelrådet skal bidra til at næringslivet ikke påføres unødvendige byrder gjennom nytt eller endret regelverk, jf. vedtekter for Regelrådet § 1. Rådet gir rådgivende skriftlige uttalelser ved høring.

Regelrådet skal vurdere utformingen av forslag til nytt eller endret regelverk, både lover og forskrifter som påvirker næringslivets arbeidsbetingelser og øvrige relevante forhold, jf. vedtektene § 2 første ledd. Rådet står fritt til å prioritere hvilke saker vi gir uttalelser til.

2.1 Hvorfor Regelrådet har valgt å uttale seg om saken

Folkefinansiering kan bedre tilgangen på kapital for bedrifter som i dag har vanskeligheter med å skaffe finansiering gjennom de tradisjonelle kanalene. Utvikling av en effektiv folkefinansieringsbransje i Norge er således et potensielt viktig bidrag til innovasjon og økt verdiskapning. Vi anser det som viktig at bransjen reguleres på en måte som gir trygghet for de involverte partene, både investorer og prosjekteiere. Reguleringen må også legge til rette for effektiv og hensiktsmessig drift i folkefinansieringsforetakene. Regelrådet mener videre det er et selvstendig poeng at forslag til nye lover skal være grundig utredet. På denne bakgrunnen har Regelrådet valgt å uttale seg om forslaget til ny lov om folkefinansiering av næringsvirksomhet.

3 Regelrådets vurdering av utredningen

I følge Regelrådets vedtekter § 2 første ledd skal Regelrådet ta stilling til om det er gjennomført konsekvensvurderinger etter de krav som utredningsinstruksen stiller, og om virkningene for næringslivet er tilstrekkelig kartlagt. Regelrådets uttalelser tar særlig utgangspunkt i kravene til innhold i beslutningsgrunnlaget i utredningsinstruksens punkt 2-1 Minimumskravene til utredning og punkt 2-2 Omfang og grundighet.

3.1 Beskrivelse av problemet og målet med forslaget

Regelrådet mener utredningen gir en grundig beskrivelse av den europeiske bakgrunnen for forordningen og hvilke målsetninger den har. Status for folkefinansieringsbransjen og utviklingen de siste årene, samt hvilken utvikling en ønsker for bransjen, beskrives. Utredningen er kanskje sterkere på den internasjonale beskrivelsen enn på den nasjonale, men Regelrådet har forståelse for at dette fortsatt er en liten bransje i Norge. Utredningen greier videre godt ut om gjeldende rett på området både nasjonalt og internasjonalt.

Vi mener at problemet og formålet kommer tydelig frem og er tilstrekkelig beskrevet.

3.2 Utredning av alternative tiltak

Utredningen følger av en EU-forordning som generelt gir lite handlingsrom for alternative tiltak. Regelrådet mener det kommer tydelig frem i utredningen hvor det finnes handlingsrom. Videre argumenteres det godt for hvilke tiltak utvalget her ser hensiktsmessige. Det kommer tydelig frem hva som er minimumsimplenering og hvor utvalget foreslår regler i tillegg til forordningens minimumskrav. Utvalget bør også berømmes for å ha undersøkt situasjonen i andre land for å se hvordan de har valgt å løse utfordringene knyttet til folkefinansiering og hvilke tilstøtende regelverk som blir påvirket av den nye reguleringen.

Det vises ikke til mange alternative forslag utenfor hovedforslagene, men Regelrådet mener argumentasjonen knyttet til en harmonisering av nasjonalt regelverk på finansområdet står såpass sterkt at dette ikke kan kritiseres for mye. Vi anser derfor at utredningen av alternative tiltak er tilfredsstillende.

3.3 Beskrivelse av berørt næringsliv

Regelrådet mener det er viktig at berørt næringsliv er beskrevet i alle utredninger og høringsforslag fordi det bidrar til å tydeliggjøre hvilken del av næringslivet som påvirkes. Videre vil en beskrivelse gjøre det enklere å utrede virkningene av regelendringene, og det kan bli lettere å tenke ut smarte og forenklede løsninger i regelverksforslaget. En tydelig beskrivelse av berørt næringsliv vil også kunne gjøre det lettere å få til en god, tidlig involvering av næringslivet i regelverksprosessen. For at næringslivet som berøres skal kunne gi høringssvar, er det også viktig at det kommer tydelig frem hvem som er berørt.

I forslaget til ny lov om folkefinansiering av næringsvirksomhet kommer det tydelig frem hvilke bransjer og deler av norsk næringsliv som berøres. Berørt næringsliv er overordnet beskrevet. Regelrådet mener det er gitt en tilstrekkelig omtale, tatt i betraktning de relativt begrensede virkningene som forslaget er ventet å ha i første omgang. I det videre arbeidet med lovforslaget

kunne det likevel være nyttig med mer informasjon om for eksempel virksomhetsstørrelser, bransjer, geografisk tilknytning og organisasjonsform på foretakene som er involvert i dette markedet.

3.4 Utredning av virkninger for næringslivet

Utvalget vurderer at behovet for å utrede konsekvensene av regelverket er begrenset, ettersom reglene skal gjennomføres i norsk rett som de er, uten anledning til å gi avvikende eller ytterligere regler. Utvalget omtaler likevel konsekvenser for prosjekteiere, folkefinansieringsforetak og investorer.

Regelrådet mener at virkninger bør belyses også der det ikke er nasjonalt handlingsrom og Norge må implementere regelverket slik det står. Denne informasjonen er viktig for de som blir berørt av regelverket, og bør derfor fremkomme av utredningen. Utvalget har i denne saken gitt et overordnet bilde av virkningene, både nyttevirkninger og kostnadsvirkninger, som den nye loven kan forventes å få for ulike grupper av næringsdrivende. Virkningene er ikke tallfestet eller verdsatt. Konkurransenvirkninger er også omtalt overordnet sett.

Regelrådet vurderer at omtalen av virkningene er tilstrekkelig gitt at det er få foretak som er direkte berørt (åtte norske folkefinansieringsforetak per nå) og de ventede virkningene er relativt begrensede i forhold til dagens situasjon. For å styrke beslutningsgrunnlaget i det videre arbeidet med lovforslaget, kan virkninger forsøkes å verdsettes dersom det ikke vil medføre veldig stor ressursbruk å fremskaffe nødvendig grunnlag. Videre kan konkurransenvirkninger med fordel omtales noe grundigere, da særlig konkurranseflaten mellom folkefinansiering og andre former for finansiering, særlig i SMB-sektoren.

3.5 Forutsetninger for en vellykket gjennomføring for næringslivet

Utredningen omtaler ikke eksplisitt hva som er de viktige forutsetningene for en vellykket gjennomføring av regelendringene i Norge. Med forordningen følger det overgangsordninger som er ment å lette overgangen til nytt regelverk for næringslivet, som for eksempel en overgangsordning i EU frem til 10.11.22 for plattformer som allerede opererer under et nasjonalt regelverk. Det er også lagt opp til en forenklet konsesjonsprosess for foretak som allerede driver med folkefinansiering. Regelrådet kan ikke se at utvalget har vurdert noen ytterligere nasjonale overgangsordninger annet enn informasjonstiltak til de berørte aktørene.

Overgangsordningene som følger av forordningen vil kunne gjøre overgangen til det nye regelverket lettere for dagens aktører, men vi savner likevel en bedre utredning av hvilke nasjonale tiltak som kan være relevante for å gjøre overgangen lettere, og vil oppfordre departementet til å se nærmere på dette i det videre arbeidet med forslaget.

4 Prinsipper for god regulering av næringslivet

Regelrådet skal følge den faglige utviklingen og praksis på områdene regelforenkling og regulering, og gi informasjon og generell veiledning som fremmer effektiv regulering, jf. vedtektene § 2 fjerde ledd. I dette arbeidet ser Regelrådet blant annet til bestep praksis i Norge og arbeidet med god

regulering i andre land. Regelrådet ser også hen til reglene om tidlig involvering av berørte i utredningsinstruksen punkt 3-1.

4.1 Særskilt vurdering av hensynet til små virksomheter

De fleste virksomheter i Norge er små virksomheter, og disse bidrar i stor grad til den samlede verdiskapningen. Regelrådet jobber for å øke bevisstheten om at tiltak kan påvirke små virksomheter annerledes enn store virksomheter. For eksempel kan administrative oppgaver pålagt gjennom regelverk være mer krevende for små enn for store virksomheter.

Når det gjelder forslaget om regulering av folkefinansiering av næringsvirksomhet, er Regelrådet særskilt opptatt av hensynet til de små bedriftene som prøver å hente finansiering gjennom plattformene. Det er grunn til å tro at det nettopp er små bedrifter og oppstartbedrifter som vil ha nytte av å bruke folkefinansieringsløsninger.

Det er i forordningen lagt vekt på beskyttelsen av såkalte ikke-sofistikerte investorer. Det er et viktig hensyn. Regelrådet mener samtidig det kan være aktuelt å utrede om det er behov for egne tiltak for ivaretagelse av «ikke-sofistikerte» prosjekteiere. Regelrådet mener det er viktig at prosjekteiere som er små bedrifter gis god veiledning slik at virksomheten kan ivareta sine interesser, særlig når det gjelder investeringsbasert folkefinansiering. Likeså kan det være behov for å vurdere tiltak som ivaretar og beskytter små prosjekteieres innovasjoner og forretningsideer når de skal hente finansiering gjennom en folkefinansieringsplattform.

4.2 Fremtidsrettet regulering av innovasjoner

Regelrådet merker seg at det har blitt vurdert å innføre en felles regulering av folkefinansiering av næringsvirksomhet i EU på et tidligere stadium, men at man ønsket å avvente og observere utviklingen i markedet. Etter noe tid foreslo EU-kommisjonen så et felles regelverk. Dette kan være en hensiktsmessig løsning for regulering av innovasjoner. Det er viktig å ikke regulere for tidlig med uhenksommessig regulering som kan stoppe innovasjon og utvikling. På den annen side må man ikke regulere for sent og risikere manglende utvikling som følge av blant annet manglende avklarte rammebetingelser for sektoren.

Regelrådet har lagt merke til at Kapitaltilgangsutvalget i NOU 2018: 5 etterlyste et eget norsk regelverk for folkefinansiering i påvente av det felleseuropeiske regelverket. Det kan også se ut til at de landene som har hatt et eget regelverk for folkefinansiering er de som nå har de største markedene for nettopp denne finansieringsformen. Regelrådet mener derfor det kan være viktig for utviklingen i det norske markedet at regelverket for folkefinansiering av næringsvirksomhet nå iverksettes forholdsvis raskt og med rimelige overgangsordninger for etablerte bedrifter.

Videre vil Regelrådet påpeke at det nye lovforslaget begrenser seg til det europeiske markedet, men at det også kan ligge et stort potensiale for næringen utover Europas grenser. For å sikre et fremtidsrettet regelverk kan departementet ta med denne betraktningen i det videre arbeidet med lovforslaget.

4.3 Planlagt fremtidig evaluering av regelverket

Det fremkommer i utredningen at EU-kommisjonen skal vurdere om regelverket fungerer etter sin hensikt og eventuelt fremme forslag til endringer før november 2023. En eventuell norsk evaluering av regelverket er ikke omtalt i utredningen. Regelrådet vil oppfordre til at det også i Norge gjøres vurderinger av om regelverket virker etter hensikten eller om det har oppstått utilsiktede konsekvenser. Slik kan Norge ha mulighet til å spille inn informasjon om reglenes effekt i vårt land til prosessene i EU om saken og slik bidra til et enda mer hensiktsmessig regelverk på sikt.

4.4 Andre kommentarer til utredningen og gjennomføringen av høringen

Regelrådet vil understreke at det er viktig at forordningen snarlig finnes i norsk oversettelse da den foreslås tatt inn i norsk lov ved inkorporasjon.

5 Er forslaget utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet?

Utvalget identifiserer åtte aktører i Norge som driver med folkefinansiering. Regelrådet mener kostnadene som disse pålegges gjennom den nye reguleringen virker begrensede i forhold til nyttevirkningene regelendringene vil kunne ha over tid.

Regelrådet har merket seg at det er en dissens i utvalget når det gjelder forslag til endring av finansforetaksloven, der mindretallet, slik vi forstår det, frykter at flertallets forslag vil gi et unødvendig komplisert regelverk. Regelrådet forutsetter at departementet vil vektlegge et tydelig og hensiktsmessig lovverk som ikke gir unødvendige kostnader for næringslivet i det videre arbeidet med forslaget.