



STORTINGET

Innst. 36 S

(2019–2020)

Innstilling til Stortinget
fra finanskomiteen

Prop. 127 LS (2018–2019)

Innstilling fra finanskomiteen om Samtykke til deltakelse i en beslutning i EØS-komiteen om innlemmelse i EØS-avtalen av forordning (EU) 2016/1011 om referanseverdier

Til Stortinget

1. Sammendrag

1.1 Innledning

Finansdepartementet foreslår i proposisjonen endringer i referanserenteloven. Endringene gjennomfører EUs referanseverdiforordning i norsk rett ved inkorporasjon, i tillegg til å gi nødvendige tilstøtende regler forutsatt i forordningen. Referanseverdiforordningen er EØS-relevant, men er foreløpig ikke tatt inn i EØS-avtalen.

Det er ikke truffet beslutning i EØS-komiteen om innlemmelse av referanseverdiforordningen på tidspunktet for fremleggelse av proposisjonen. Fordi forordningen medfører behov for lovendringer i norsk rett, er det nødvendig med Stortingets samtykke til beslutningen, jf. Grunnloven § 26 annet ledd.

Utkast til EØS-komitébeslutning er til behandling i EUs organer.

For å ivareta Norges interesser i saken, som er raskest mulig innlemmelse og gjennomføring av denne forordningen, bør Norge unngå å utsette innlemmelsen av rettsakten i EØS-avtalen eller å måtte ta et langvarig konstitusjonelt forbehold når beslutning om innlemmelse av referanseverdiforordningen fattes i EØS-komiteen. Norske markedsaktører vil kunne bli skadelidende ved en utsettelse. Det bes derfor også om Stortingets

forhåndssamtykke til innlemmelse av referanseverdiforordningen i EØS-avtalen.

Det vil bli fremmet en egen kongelig resolusjon om deltakelse i EØS-komiteens beslutning dersom vedtak i EØS-komiteen blir truffet før Stortinget har behandlet saken og truffet vedtak. Stortinget vil i så fall bli informert om vedtaket i EØS-komiteen.

Det er ikke ventet vesentlige endringer i den endelige beslutningen i EØS-komiteen. Dersom denne likevel skulle avvike vesentlig fra utkastet som er vedlagt proposisjonen, vil saken bli forelagt Stortinget på nytt.

Utkast til EØS-komitébeslutning i uoffisiell norsk oversettelse, og uoffisiell norsk oversettelse av rettsakten som er omfattet av EØS-komitébeslutningen, følger som trykte vedlegg (vedlegg 1 og 2 til proposisjonen).

1.2 Bakgrunn

Forordning (EU) (2016/1011) om indekser som brukes som referanseverdier for finansielle instrumenter og finansielle kontrakter eller for å måle investeringsfonds resultater, og om endring av direktiv 2008/48/EF og 2014/17/EU og forordning (EU) nr. 596/2014 (referanseverdiforordningen) ble vedtatt 8. juni 2016. Forordningen gir regler om fastsettelse og bruk av referanseverdier. De fleste av kravene i forordningen trådte i kraft 1. januar 2018 i EU. Forordningen er EØS-relevant, men er foreløpig ikke tatt inn i EØS-avtalen.

En indeks er et statistisk mål, typisk brukt for å representere en pris, som blir beregnet eller bestemt ut i fra et representativt datagrunnlag. Dersom indeksen brukes som en referansepris for finansielle instrumenter eller i finansielle kontrakter, er indeksen en referanseverdi. Kontrakter som bruker referanseverdier, er følsomme for endringer i nivået på referanseverdien. Selv relativt beskjedne avvik fra et «korrekt nivå» vil kunne

ha stor økonomisk betydning for partene i en avtale. Svikt i en viktig referanserente kan f.eks. gi opphav til betydelig feilprising av kreditt, noe som kan ha konsekvenser for finansiell stabilitet og realøkonomien.

Bakgrunnen for referanseverdiforordningen er at det i etterkant av finanskrisen ble avdekket manipulasjon av referanserentene Libor og Euribor, se punkt 2.1 i Prop. 142 L (2014–2015) Lov om fastsettelse av referanserenter og lov om endringer i finanslovgivningen mv. Det har også kommet anklager om manipulasjon av råvareindekser. Den dokumenterte manipulasjonen av referanserenter har understreket viktigheten av, og sårbarheten ved, fastsettelsen av referanseverdier. Manipulasjon av referanseverdier kan medføre betydelige tap for forbrukere og investorer og kan få konsekvenser for realøkonomien.

1.3 Nærmere om forordningen

Referanseverdiforordningen stiller en rekke krav til de som fastsetter referanseverdier (administrator) og hvordan de skal organisere virksomheten (artiklene 4 til 10). Det stilles krav til administratorens rutiner og retningslinjer for håndtering av interessekonflikter, overvåkingsfunksjon, internkontroll, dokumentasjon, system for klagebehandling og til eventuell utkontraktering.

Forordningen stiller også krav til fastsettelsen av referanseverdier, herunder krav til datakvalitet, metodologi, transparens om metodologien og systemer for rapportering om manipulasjon, eller forsøk på manipulasjon av en referanseverdi (artiklene 11 til 14). Artikkel 15 stiller krav om at administratorer skal utarbeide regler for god opptreden som gjelder for eventuelle bidragsytere. Bidragsytere som er under tilsyn, er etter artikkel 16 underlagt enkelte strengere krav til styring og internkontroll.

Det stilles ulike krav til ulike typer referanseverdier (artiklene 17 til 26 og vedleggene I og II). Det er egne regler for referanserenter, referanseverdier som bygger på varer, og referanseverdier som bygger på såkalte regulerte data. Avhengig av omfanget av bruken av referanseverdier i finansielle kontrakter skal de etter forordningen klassifiseres som kritiske, betydningsfulle eller ikke-betydningsfulle. Kravene til administrator varierer etter hvilken type referanseverdi det dreier seg om.

Etter forordningen artikkel 40 skal det utpekes en nasjonal tilsynsmyndighet som skal ha ansvar for å utføre pliktene som følger av forordningen. Etter artikkel 41 skal tilsynsmyndigheten ha en rekke virkemidler tilgjengelig som skal kunne brukes i samsvar med nasjonal lov. Artikkel 42 stiller detaljerte og til dels omfattende krav til medlemsstatenes reaksjonssystem for brudd på forordningens bestemmelser.

Forordningen artikkel 34 stiller krav til søknad om godkjenning eller registrering som administrator av en

referanseverdi, og til nasjonale myndigheters behandling av søknadene. Etter artikkel 35 kan nasjonale myndigheter trekke tilbake eller suspendere en administrators godkjenning eller registrering. Den europeiske verdipapir- og markedstilsynsmyndigheten (ESMA) skal etter artikkel 36 etablere et register over administratorer. Forordningen inneholder bestemmelser om tilsynssamarbeid (artiklene 37 til 39), og bestemmelser om etablering av tilsynskollegier og samarbeid med ESMA (artiklene 45 og 46).

Forordningen inneholder bestemmelser om bruk av referanseverdier i EU, herunder bestemmelser om ekvivalens og anerkjennelse av administratorer i tredjeland (artiklene 29 til 33). Foretak under tilsyn kan etter artikkel 29 bare bruke referanseverdier som tilbys av administratorer registrert i ESMAs register.

Forordningen inneholder krav om transparens og kundebeskyttelse. Artikkel 27 stiller krav om at administratorer skal publisere en erklæring om referanseverdiene den tilbyr, og krav til erklæringens innhold. Etter artikkel 28 skal administratorer, sammen med erklæringen om referanseverdiene, publisere hvilke prosedyrer administratoren vil følge dersom det gjøres endringer i referanseverdien eller dersom den vil slutte å tilby referanseverdien.

1.4 Forordning som endrer referanseverdiforordningen

I EU ble det i mars 2019 oppnådd politisk enighet om et forslag til en forordning som endrer referanseverdiforordningen for å innføre to nye kategorier referanseverdier for lavkarboninvesteringer. Forordningen endrer også overgangsbestemmelsen i referanseverdiforordningen. Endringsforordningen har ikke blitt endelig vedtatt i EU.

1.5 EØS-komiteens beslutning med tilpasninger

1.5.1 Vurdering

Bestemmelser som inkorporerer referanseverdiforordningen i norsk lov, kan ikke tre i kraft før det er fattet beslutning i EØS-komiteen om innlemmelse av forordningen i EØS-avtalen, og en slik beslutning har trådt i kraft. Tidspunktet for ikrafttredelse av beslutningen i EØS-komiteen vil avhenge av om en eller flere av EØS/EFTA-statene tar konstitusjonelt forbehold, og i tilfelle når slike forbehold blir løftet.

Siden gjennomføring av EØS-komiteens beslutning om innlemmelse av referanseverdiforordningen i norsk rett vil kreve lovendring, er Stortingets samtykke til godkjenning av EØS-komiteens beslutning nødvendig i medhold av Grunnloven § 26 annet ledd.

Utkast til EØS-komitebeslutning om innlemmelse av referanseverdiforordningen i EØS-avtalen følger i uoffisiell norsk oversettelse som trykt vedlegg til propo-

sisjonen. Tilsvarende gjelder uoffisiell norsk oversettelse av forordningen.

1.5.2 Nærmere om EØS-komiteens beslutning

Utkastet til EØS-komitebeslutning om innlemmelse av referanseverdiforordningen i EØS-avtalen inneholder en fortale og fem artikler med tekniske EØS-tilpasninger, sedvanlige bestemmelser om gyldigheten av bl.a. norsk språkversjon og ikrafttredelse av beslutningen.

Videre tilpasses fristene i forordningen til den fristen som inntre senest av datoen som følger av forordningen, eller når EØS-komitebeslutningen trer i kraft.

Det følger også av EØS-tilpasningene at der referanseverdiforordningen viser til artikkel 19 i forordning (EU) nr. 1095/2010 om opprettelse av Den europeiske verdipapir- og markedstilsynsmyndighet (ESMA-forordningen), er teksten tilpasset slik at den refererer til ESMA eller, der det er relevant, EFTAs overvåkingsorgan. ESMA-forordningen artikkel 19 regulerer ESMA rolle i konfliktsituasjoner mellom to eller flere lands nasjonale tilsynsmyndigheter i tilfeller som angitt i sektorrettsaktene. Henvisningen til EFTAs overvåkingsorgan er relevant der overvåkingsorganet har en rolle etter ESMA-forordningen artikkel 19 i EØS-tilpasset form, herunder ved utøvelse av bindende myndighet. Slik myndighetsoverføring ble beskrevet og vedtatt av Stortinget i samsvar med Prop. 100 S (2015–2016) om bl.a. innlemmelse av ESMA-forordningen i EØS-avtalen.

1.5.3 Konklusjon

Forordningen er EØS-relevant, og Finansdepartementet anbefaler at Stortinget samtykker til innlemmelse av forordningen med tilpasningstekst i EØS-avtalen.

1.6 Økonomiske og administrative konsekvenser

1.6.1 Innledning

Referanseverdiforordningen innfører regler på et område som, med unntak av referanserenteloven og den tilhørende forskriften, ikke tidligere har vært regulert i norsk rett. Referanseverdiforordningen er EØS-relevant og må inntas i norsk rett. Økonomiske og administrative konsekvenser av gjennomføring av forordningen må ses i lys av at manglende eller avvikende gjennomføring vil utgjøre brudd på Norges EØS-forpliktelser.

I forbindelse med arbeidet med forslag til referanseverdiforordningen gjennomførte EU-kommisjonen i 2013 en omfattende konsekvensutredning. I konsekvensutredningen viser Kommisjonen til at markedene som påvirkes av referanseverdier, er svært store, og at integriteten til referanseverdier er viktig for prisingen av mange finansielle instrumenter. Kommisjonen peker på at referanseverdier er sårbare for manipulasjon, ho-

vedsakelig på grunn av kombinasjonen av interessekonflikter og bruk av skjønn.

Gjennomføringen av referanseverdiforordningen vil kunne bidra til å øke robustheten og tilliten til referanseverdier ved å redusere risikoen for manipulasjon. Dette kan bidra til økt tillit og mer velfungerende finansmarkeder.

1.6.2 Konsekvenser for administratorer og bidragsyttere

Gjennomføringen av referanseverdiforordningen har konsekvenser for flere typer aktører, men det er relativt få foretak som omfattes. Aktører som administrerer referanseverdier, blir påført til dels omfattende byrder av forordningen, både i den innledende søknadsprosessen om tillatelse eller registrering og i den løpende virksomheten. Administratorer må etter Finanstilsynets vurdering trolig utvide sine retningslinjer og rutiner for å tilfredsstille forordningens krav. De må etablere systemer for å ivareta kravene til dokumentasjon, for eksempel opptak av telefonsamtaler. Finanstilsynet skriver i høringsnotatet at flere av aktørene allerede har slike systemer på plass, mens kravene kan være nye for enkelte foretak. Hvor byrdefullt det nye regelverket blir for den enkelte administrator, avhenger av hvordan den aktuelle referanseverdien blir klassifisert. Noen av foretakene som omfattes av forordningen, kan regnes som små, men forordningen inneholder bestemmelser og standarder som tar hensyn til et foretaks størrelse og klassifiseringen av den aktuelle referanseverdien. De fleste aktuelle administratorer driver allerede virksomhet under tilsyn av Finanstilsynet og er dermed vant til å forholde seg til tilsynsmyndigheten.

Bidragsyttere som er foretak under tilsyn, stilles etter forordningen artikkel 16 overfor en rekke krav, blant annet om at de må vurdere organisatorisk atskillelse av ansatte for å hindre interessekonflikter. Bidragsyttere til referanserenter må opprette fysisk skille mellom de som deltar i leveringen av rentebidrag (innberettere), og rentederivathandlere, jf. forordningens annek 1 nr. 7 bokstav d. Bidragsyttere (panelbanker) til referanserenten Nibor har allerede forpliktelser etter referanserenteloven og den tilhørende forskriften, men forskriften stiller ikke krav om organisatorisk eller fysisk skille. Forordningens krav på disse punktene kan være en utfordring for enkelte panelbanker.

Privatpersoner får ikke plikter eller rettigheter etter forordningen, men kan bli berørt av de foreslåtte administrative virkemidlene, tiltakene og sanksjonene, som for eksempel opplysningsplikt ved mistanke om overtredelse av regelverket og vinningsavståelse ved faktiske overtredelser.

1.6.3 Konsekvenser for det offentlige

Finanstilsynet får nye oppgaver etter forordningen. Kostnadene de nye oppgavene medfører, dekkes innenfor eksisterende budsjetttrammer. I forbindelse med at forordningen tas inn i norsk rett, må det kartlegges hvilke referanseverdier i det norske markedet som omfattes av forordningen, og hvordan disse skal klassifiseres. Administratorer av referanseverdier som omfattes av forordningen, må ha tillatelse eller være registrert. Søknadsprosessen kan bli omfattende, og det gjelder egne tidsfrister for behandlingen på henholdsvis fire måneder for tillatelser og 45 arbeidsdager for registreringer, jf. forordningen artikkel 34 nr. 6.

Finanstilsynets tilsyn med bidragsyttere som faller inn under finanstilsynsloven § 1, må utvides slik at også virksomheten knyttet til referanseverdiloven dekkes. Dersom noen referanseverdier vurderes som kritiske, må myndighetene opprette tilsynskollegium og ta saker i det løpende tilsynet opp i kollegiet. Oppstår det mistanke om at en referanseverdi har vært manipulert, må myndighetene iverksette omfattende undersøkelser. Av forordningen følger det også løpende rapporteringsplikter til ESMA for tilsynsmyndigheten.

I likhet med gjennomføring av annet EU/EØS-regelverk på finansområdet i norsk rett kan gjennomføringen av referanseverdiforordningen innebære økt arbeidsbyrde for domstolene. Det er vanskelig å anslå omfanget av nye saker som kan komme som følge av gjennomføring av forordningen i norsk rett, men det lave antallet aktører som omfattes av forordningen, tilsier etter departementets vurdering at omfanget må antas å være begrenset. Fylkeskommuner og kommuner berøres ikke av forordningen.

2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fredric Holen Bjørdal, Svein Roald Hansen, Ingrid Heggø, Eigil Knutsen og Hadia Tajik, fra Høyre, Elin Rodum Agdestein, lederen Henrik Asheim, Mudassar Kapur, Vetle Wang Soleim og Aleksander Stokkebø, fra Fremskrittspartiet, Sivert Bjørnstad, Knut Magne Flølo og Bård Hoksrud, fra Senterpartiet, Sigbjørn Gjelsvik og Trygve Slagsvold Vedum, fra Sosialistisk Venstreparti, Solveig Skaugvoll Foss, fra Venstre, Abid Q. Raja, fra Kristelig Folkeparti, Tore Storehaug, fra Miljøpartiet De Grønne, Une Bastholm, og fra Rødt, Bjørnar Moxnes, viser til brev av 21. august 2019 fra finansministeren til Stortinget, hvor følgende ny informasjon etter fremlagt proposisjon er inntatt:

«Det ble fremmet en kongelig resolusjon 25. juni 2019 om deltakelse i en beslutning i EØS-komiteen om å innlemme forordningen i EØS-avtalen. Beslutningen ble fattet 10. juli 2019 og avviker ikke vesentlig fra utkastet som er vedlagt proposisjonen.»

Komiteen viser til proposisjonens del om samtykke til deltagelse i en beslutning i EØS-komiteen om innlemmelse i EØS-avtalen av forordning (EU) 2016/1011 om referanseverdier med vedlegg (S-delen), som behandles i denne innstillingen. Siden forordningen medfører behov for lovendringer i norsk rett, er det nødvendig med Stortingets samtykke til beslutningen.

Komiteen har forelagt innstillingsutkast for utenriks- og forsvarskomiteen, som i brev av 6. november 2019 opplyste at den ikke har merknader til utkast til innstilling.

Komiteen viser ellers til at endringer i referanseverdieloven mv. (gjennomføring av referanseverdiforordningen) behandles i Innst. 37 L (2019–2020).

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Senterpartiet og Rødt, slutter seg til regjeringens forslag om Stortingets samtykke.

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet og Rødt fremholder at det hverken er nødvendig eller akseptabelt at det igjen avstås suverenitet til EU og EUs finanstilsyn. Disse medlemmer viser til at det i denne saken ikke synes å foreligge konkrete holdpunkter for at slik suverenitetsavståelse vil gi fordeler av betydning.

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet mener det er uheldig at regelverk av denne typen innføres i Norge uten at regjeringen har undersøkt konsekvensene for norske foretak i større detalj, og uten at det er vurdert endringer eller tilpasninger som kunne ha lettet byrdene for norske aktører og ellers sørget for at reglene er bedre tilpasset norske forhold. Disse medlemmer finner også grunn til å problematisere at forslaget innebærer økt byråkrati og økt belastning for Finanstilsynet og domstolene, og at det ikke er gjort en vurdering av hvorvidt dette kan gå utover andre og viktigere oppgaver for disse institusjonene. Det norske samfunnet har ikke ubegrensede ressurser, og det hadde etter disse medlemmers syn vært rimelig å forvente at regjeringen hadde gjort en vurdering av hvorvidt den endrede ressursbruken forslaget innebærer samlet sett, vil gi en mer fornuftig bruk av skattebetalernes penger.

Disse medlemmer mener på generelt grunnlag at det i alle saker som innebærer harmonisering av norsk regelverk mot utenlandsk sådan bør kunne forventes at regjeringen gjør en grundig vurdering av om endringene er i norske interesser og om det kan gjøres endringer eller tilpasninger som sikrer slike hensyn.

Disse medlemmer mener at en slik saksforberedelse ikke har funnet sted i dette tilfellet, og går på denne bakgrunn imot regjeringens forslag og fremmer i stedet følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med et nytt forslag vedrørende EUs referanseverdiforordning der det gjøres grundige vurderinger av Norges interesser i saken og der det foreslås endringer og tilpasninger som kan lette byrdene for norske aktører og ellers gi et regelverk tilpasset norske forhold.»

3. Forslag fra mindretall

Forslag fra Senterpartiet:

Forslag 1

Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med et nytt forslag vedrørende EUs referansever-

diforordning der det gjøres grundige vurderinger av Norges interesser i saken og der det foreslås endringer og tilpasninger som kan lette byrdene for norske aktører og ellers gi et regelverk tilpasset norske forhold.

4. Komiteens tilråding

Komiteens tilråding fremmes av Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Sosialistisk Venstreparti, Venstre, Kristelig Folkeparti og Miljøpartiet De Grønne.

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til proposisjonen og rå Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

Stortinget samtykker til deltakelse i en beslutning i EØS-komiteen om innlemmelse i EØS-avtalen av forordning (EU) 2016/1011 om referanseverdier.

Oslo, i finanskomiteen, den 12. november 2019

Henrik Asheim

leder

Bård Hoksrud

ordfører

