



23. november 2023

Samlenotat vedrørende rådsmødet (ECOFIN) den 8. december
2023

- 1) Forslag til ændring af forordning om finansielle benchmarks
KOM(2023) 660
Materialet er udarbejdet af Økonomiministeriet og Erhvervsministe-
riet

2

Dagsordenspunkt 1: Forslag til ændring af forordning om finansielle benchmarks ("open finance")

KOM(2023) 660

1. Resume

Kommissionen præsenterede den 17. oktober 2023 sit forslag til revision af benchmarkforordningen (BMR). Et finansielt benchmark er et indeks, der bruges som reference til fx at fastlægge en rente i lånekontrakter.

Formålet med forslaget er at lette de administrative byrder for administratorer af mindre og ikke-væsentlige benchmarks og derved i sidste ende mindske omkostningerne for brugerne, fx banker og deres kunder. Samtidig skal benchmarks fra administratorer i tredjelande også omfattes af reglerne.

Regeringen støtter generelt Kommissionens forslag. Regeringen støtter formålet om at reducere byrderne for benchmarkadministratorer og brugere og samtidig sikre, at de største og vigtigste benchmarks fortsat er omfattet BMR.

Sagen er ikke på ECOFIN 8. december 2023, men der kan muligvis opnås enighed i Rådet i løbet af december 2023. Der er endnu ikke fremlagt et kompromisforslag. Efter enighed i Rådet skal forslaget forhandles med Europa-Parlamentet.

2. Baggrund

Kommissionen præsenterede den 17. oktober 2023 et forslag om ændring af benchmarkforordningen (BMR). BMR har til formål at gøre finansielle benchmarks mere robuste og øge investorernes tillid til benchmarks.

Et benchmark er et indeks i form af et tal, som offentliggøres regelmæssigt og bruges som reference til at fastlægge betalinger iht. lånekontrakter, fastlægge værdien af finansielle instrumenter eller måle en investeringsfonds resultater.

Et benchmark kan fx være prisen på et udvalg af aktier i et aktieindeks, eller prisen på en råvare som olie. Når et indeks anvendes som referencepris for et finansielt instrument eller en finansiell kontrakt, udgør det et benchmark.

De mest anvendte benchmarks er rentebenchmarks, som er baseret på renter på fx lån mellem banker. Rentebenchmarks bruges bredt af både husholdninger og finansielle såvel som ikke-finansielle virksomheder. Referencerenterne CIBOR og CITA-renten er eksempler på danske rentebenchmarks.¹ De danske referencerenter benyttes eksempelvis til at bestemme renten på mange kunders

¹ CIBOR (Copenhagen Interbank Offered Rate) udtrykker den rentesats, som en bank er villig til at udlåne danske kroner til uden sikkerhedsstillelse for en nærmere defineret periode (fra 1 uge og op til 12 måneder) til en anden bank med høj kreditværdighed. CITA (Copenhagen Interbank

boliglån, der fx kan være fastsat til CIBOR plus et fast tillæg på 0,5 pct.-point. Ud over referencerenterne findes der mange andre typer af benchmarks, bl.a. aktieindeks, råvareindeks eller valutaindeks.

Benchmarks leveres af benchmarkadministratorer, der indsamler inputdata (fx fra banker eller børser) og bearbejder dem til et benchmark. Et eksempel på en administrator af et benchmark er Danish Financial Benchmark Facility ApS (DFBF), som er godkendt af Finanstilsynet og administrerer bl.a. CIBOR og CITA.

BMR stiller bl.a. krav til administratorer af benchmarks om passende governance og gennemsigtighed af metodologi og krav til de banker, børser m.v., der leverer data til brug for beregning af et benchmark. BMR regulerer også brugen af benchmarks, herunder at finansielle virksomheder underlagt tilsyn i EU-landene kun må benytte benchmarks fra administratorer med tilladelse.

Administratorer etableret indenfor EU, der ønsker at udbyde benchmarks i EU under BMR, skal have en tilladelse fra de nationale kompetente myndigheder i administratorens hjemland. Administratorer etableret *udenfor EU* skal også have en tilladelse til at udbyde benchmarks i EU.

BMR inddeler benchmarks i tre kategorier på baggrund af størrelsen og vigtigheden. De tre kategorier er kritiske, væsentlige og ikke-væsentlige benchmarks, hvor der er flest krav til administratorer af kritiske benchmarks.

Der er aktuelt ingen danske kritiske benchmarks, men det vurderes, at det danske CIBOR overstiger en tærskel på 50 mia. euro for at være et væsentligt benchmark. Også CITA-renten spiller en stor rolle i dansk økonomi, herunder i forbrugerlånkontrakter. Derudover findes der en række andre benchmarks udbydt af danske benchmarkadministratorer, som generelt bruges mindre og hovedsageligt af professionelle aktører.

Kravene i BMR til administratorer indenfor og udenfor EU er generelt ens. I praksis har reglerne for administratorer fra tredjelandsadministratorernes manglende anerkendelse om BMR-tilladelse skyldes, at de administrative byrder under BMR ofte ikke står mål med den kommercielle fordel for administratorerne (særligt små administratorer) ved at udbyde benchmarks i EU.

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.

Tomorrow/Next Average) udtrykker den faste rente, som en bank vil bytte for den variable dag-til-dag-rente DESTR i en nærmere defineret periode.

3. Formål og indhold

Formålet med forslaget er særligt:

1. at sikre mere proportionale krav til en benchmarkadministrator i forhold til størrelsen og vigtigheden af benchmarket. Det skal især reducere byrderne for administratorer af mindre benchmarks
2. at sikre, at reglerne for administratorer i tredjelande implementeres, så de reguleringsmæssige byrder ikke afholder disse administratorer fra at udbyde deres benchmarks i EU. Det vil samtidig sikre generel ligebehandling af administratorer hhv. indenfor og udenfor EU.

3.1 Indsnævring af BMR's anvendelsesområde

Forslaget indsnævrer BMR's anvendelsesområde, så mindre benchmarks fremover ikke vil være underlagt BMR. Forslaget indebærer, at et benchmark alene vil være underlagt BMR, hvis ét eller flere af følgende krav er opfyldt:

- **Benchmarket bruges i finansielle instrumenter, finansielle kontrakter og/eller investeringsfonde med en samlet værdi i EU på mindst 50 mia. euro**
Det er benchmarkadministratorens ansvar at overvåge, hvorvidt dens benchmarks overstiger tærsklen. Benchmarks, der i dag er kategoriseret som ikke-væsentlige, vil falde udenfor anvendelsesområdet, medmindre de kvalitativt udpeges som væsentlige af et EU-land. Omvendt vil benchmarks, der i dag kategoriseres som væsentlige eller kritiske, fortsat være underlagt BMR. Det vurderes, at den danske referencerente CIBOR overstiger tærsklen på 50 mia. euro for at være et væsentligt benchmark. Kommissionen skønner, at antallet af benchmarkadministratorer inden for EU, der er underlagt BMR, vil falde med ca. 90 pct. som følge af tærskelværdien isoleret set.
- **Benchmarket udpeges af en kompetent myndighed i et EU-land med inddragelse af ESMA til at være underlagt BMR's anvendelsesområde på baggrund af dets vigtighed for økonomien i et eller flere EU-lande**
De kompetente myndigheder i EU-landene (i Danmark Finanstilsynet) har kvalitativt mulighed for under visse betingelser at udpege et benchmark som væsentligt, således at benchmarket og dets administrator er omfattet af BMR, i lyset af, at nogle benchmarks kan være vigtige for et eller flere EU-lande, selvom det rent kvantitativt kategoriseres som ikke-væsentligt for EU som helhed. Det vurderes umiddelbart, at hvis den danske referencerente CITA skal omfattes BMR, skal det udpeges som væsentligt på baggrund af en nærmere vurdering af opfyldelsen af de kvalitative betingelser for væsentlighed.
- **Benchmarket bruger BMR's særlige betegnelser for klimarelaterede benchmarks**

BMR har to slags særlige klimarelaterede benchmarks, som anvendes i investeringsøjemed, hvor fx virksomheder og aktiver (aktier, obligationer mv.) der investeres i skal opfylde specifikke mål relateret til udledninger mv. for at bruge BMR's beskyttede klimalabels. Det drejer sig om: "EU-benchmark for klimaovergangen" ("Climate Transition Benchmark", CTB) og "Paris-tilpasset EU-benchmark" ("Paris-Aligned Benchmark", PAB). Sådanne benchmarks vil være underlagt BMR uanset størrelse, og kun administratorer indenfor EU vil ifølge forslaget kunne benytte disse betegnelser fremover.

Et benchmark, der falder ind under BMR's anvendelsesområde, kan desuden fortsat blive kategoriseret som kritisk, hvis det opfylder de samme kriterier for et kritisk benchmark som i dag, og dermed være underlagt skærpede krav i BMR. Kategorien "ikke-væsentlige" benchmarks udgår helt af BMR, da disse er udenfor det reviderede anvendelsesområde.

3.2 EU-landenes kompetente myndigheder og ESMA's roller i udpegningen af væsentlige benchmarks

Det er den kompetente myndighed i et EU-land, der skal igangsætte processen for at udpege et benchmark, som skal underlægges BMR's regler grundet dets kvalitativt vurderede vigtighed for økonomien i dette land, uanset hvor administratoren er baseret. Processen derefter afhænger af, om administratoren er baseret indenfor eller udenfor EU.

3.2.1 Benchmarks leveret af administratorer indenfor EU

En kompetent myndighed i et EU-land kan udpege et benchmark som væsentligt, så benchmarket og dets administrator omfattes af BMR, hvis det vurderes at opfylde kvalitative krav om vigtighed i EU-landet og ikke allerede er udpeget i et andet EU-land. Den kompetente myndighed skal konsultere ESMA og tage højde for ESMA's rådgivning.

3.2.2 Benchmarks leveret af administratorer udenfor EU

En kompetent myndighed i et EU-land kan bede ESMA om at udpege et benchmark leveret af en administrator fra et tredjeland som væsentligt, på basis af de samme kriterier, som gælder for benchmarks leveret fra et EU-land.

3.3 Ansøgning om tilladelse for administratorer underlagt BMR

En administrator, som udbyder et eller flere benchmarks indenfor BMR's anvendelsesområde, skal ansøge om en tilladelse til at levere benchmarks.

Administratorer indenfor EU skal fortsat enten søge om en tilladelse i et EU-land.

Administratorer udenfor EU, der har benchmarks indenfor BMR's anvendelsesområde, kan opnå tilladelse til levering af benchmarks som hidtil.

3.4 Offentliggørelsesforpligtelser for myndigheder og regler for tilsynsbelagte enheders brug af benchmarks

Forslaget pålægger de nationale kompetente myndigheder og ESMA at offentliggøre centrale beslutninger relateret til benchmarks, herunder når et benchmark falder indenfor BMR's anvendelsesområde, og når en administrator vurderes ikke at leve op til BMR.

3.5 Ikrafttrædelse og overgangsbestemmelser

Forslaget indeholder en ikrafttrædelsesdato den 1. januar 2026.

Det fremgår af forslaget, at der skal være en forenklet procedure for ansøgning om tilladelse under de reviderede BMR-regler for de administratorer, som har en eksisterende tilladelse under de nuværende BMR-regler.

4. Europa-Parlamentets holdning

Europa-Parlamentet er medlovgiver på forslaget. Europa-Parlamentet har endnu ikke fastlagt sin holdning til Kommissionens forslag.

5. Nærhedsprincippet

Kommissionen anfører i deres forslag, at nærhedsprincippet overholdes. Kommissionen fremfører, at EU-landene fortsat vil kunne udpege benchmarks, der ellers ville falde uden for anvendelsesområdet, som væsentlige, så de er omfattet af BMR, uanset hvilket EU-land benchmark-administratoren er lokaliseret i.

Det er regeringens vurdering, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

6. Gældende dansk ret og lovgivningsmæssige konsekvenser

Forslaget er en forordning, der er direkte gældende i Danmark. Anden brug af benchmarks er ikke reguleret i dansk ret.

7. Økonomiske konsekvenser

Statsfinansielle konsekvenser

Forslaget forventes ikke at have direkte statsfinansielle konsekvenser. Forslaget kan reducere antallet af benchmarkadministratorer under tilsyn i Danmark, og som Finanstilsynet derfor skal føre tilsyn med. Finanstilsynet vil dog fortsat skulle føre tilsyn med administratorer af de økonomisk vigtigste benchmarks. Finanstilsynet er finansieret ved afgifter på finansielle virksomheder under tilsyn.

Det følger af Budgetvejledningen, at udgifter som følge af EU-retsakter, der medfører statslige merudgifter, afholdes inden for eksisterende bevillinger.

Samfundsøkonomiske konsekvenser

Forslaget kan potentielt have positive samfundsøkonomiske konsekvenser afhængig af forslagens udformning, herunder tærskelværdi for at omfattes BMR. Forslaget vil ifølge Kommissionen samtidig gøre det nemmere for brugerne af

benchmarks, fx banker og deres kunder, at verificere de enkelte benchmarks regulatoriske status, dvs. hvilke EU-regler de pågældende benchmarks er underlagt, og hvorvidt der eksisterer et forbud mod brugen af konkrete benchmarks (f.eks. hvis administratoren ikke har den nødvendige tilladelse under BMR).

For investorer vil der være færre benchmarks underlagt tilsyn. De største og mest centrale benchmarks vil dog fortsat være under tilsyn, herunder de mest centrale forbrugerrettede benchmarks samt tredjelands-benchmarks.

Erhvervsøkonomiske konsekvenser

Forslaget vurderes at have positive erhvervsøkonomiske konsekvenser for de administratorer, hvis benchmarks fremover falder udenfor BMR. De vil dermed ikke skulle ansøge om tilladelser og løbende sikre opdateret dokumentation. Forslaget vil desuden bidrage til at sikre mere lige regler og konkurrence for administratorer hhv. indenfor og udenfor EU.

8. Høring

Forslaget har været i skriftlig høring i EU-Specialudvalget for den finansielle sektor med frist for bemærkninger den 3. november 2023. Der henvises til grund- og nærhedsnotat for høringssvar.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der er aktuelt ikke nærmere kendskab til andre EU-landes holdninger til forslaget. EU-landene ventes dog generelt at støtte formålet med forslaget.

10. Regeringens generelle holdning

Regeringen støtter generelt Kommissionens forslag, der forventes fortsat at bidrage til troværdighed og gennemsigtighed på de finansielle markeder og samtidig sikrer proportionalitet i kravene til aktørerne.

Regeringen støtter at reducere byrderne for benchmarkadministratorer. Samtidig finder regeringen det vigtigt, at forslaget indeholder den rette balance mellem byrdelempelser og fortsat tilsyn med de benchmarks, der er mest centrale for økonomien og forbrugerne. Det er blandt andet vigtigt med en proportional og hensigtsmæssig tærskel for, hvornår et benchmark underlægges BMR's krav. Regeringen arbejder for nærmere afklaring af konsekvenserne af den foreslåede grænse på 50 mia. euro og vil tage nærmere stilling hertil i lyset heraf.

Regeringen finder det positivt, at der ifølge forslaget fortsat vil være mulighed for at udpege nationalt vigtige benchmarks til at være tilsynsbelagte. Det er i den forbindelse vigtigt, at de enkelte EU-landes kompetente myndigheder har tilstrækkelige beføjelser i udpegningen, og at der er klare rammer for ESMA's in-volvering i processen. ESMA skal bidrage til en ensartet tilgang og koordination af udpegelser på tværs af EU-landene.

Regeringen finder det positivt, at forslaget tilpasser reglerne for administratorer i tredjelande og vil arbejde for, at reglerne bliver implementeret og håndhævet.

Det vil sikre tilsyn med en række benchmarkadministratorer fra tredjelande og ligebehandling mellem alle administratorer uanset geografisk placering.

Regeringen finder det positivt, at klimarelaterede benchmarks fortsat vil reguleres af BMR, da dette kan mindske risici for greenwashing.

Regeringen finder det vigtigt, at der sikres en gnidningsfri overgang til de nye regler. I den forbindelse finder regeringen det positivt, at forslaget indeholder lettede overgangsprocedurer for de administratorer, der allerede har en tilladelse. Det skal sikres, at disse procedurer er tilstrækkeligt klare.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Forslaget har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg.