EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 14.7.2023
COM(2023) 455 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

om anvendelsesområdet for forordning (EU) 2016/1011, navnlig med hensyn til tilsynsbelagte enheders fortsatte anvendelse af benchmarks fra tredjelande, og om potentielle mangler ved den nuværende ramme

1. Indledning....2
2. Politisk og retlig sammenhæng....2
3. Vurdering....7
4. De næste skridt....9

1. INDLEDNING

Et benchmark er et indeks([1]), der anvendes som referencegrundlag til at fastsætte prisen på et finansielt instrument eller en finansiel kontrakt. Der produceres i øjeblikket en lang række benchmarks, herunder rentebenchmarks som Euribor, aktiebenchmarks og råvarebenchmarks, f.eks. energibenchmarks såsom West Texas Intermediate (WTI) og Brent. Benchmarks adskiller sig med hensyn til de underliggende oplysninger, der anvendes, hvordan de underliggende oplysninger indsamles, hvordan benchmarket beregnes, og hvordan det formidles til den endelige bruger.

Finansielle markeder er globale markeder, og benchmarks produceres og bruges internationalt. Europæiske banker, investeringsfonde og andre benchmark-brugere([2]) henviser til EU- og ikke-EU-benchmarks til en lang række forskellige formål, lige fra risikodækning, herunder rente-, kredit- og valutarisici, og markedsføring af produkter til at afdække deres kunders risiko til oprettelse af en investeringsportefølje ved hjælp af benchmarket som enten investeringsskabelon eller resultatbenchmark. De fleste benchmarks (mere end 3,6 mio.) produceres af administratorer uden for EU([3]). Reglerne i forordning (EU) 2016/1011 (herefter "benchmarkforordningen") om brug af ikke-EU-benchmarks har derfor stor betydning([4]).

Denne rapport opfylder mandatet i benchmarkforordningens artikel 54, stk. 6, hvorefter der skal udarbejdes en rapport om denne forordnings anvendelsesområde, navnlig med hensyn til tilsynsbelagte enheders fortsatte anvendelse af benchmarks fra tredjelande, og om potentielle mangler ved nuværende ramme. Denne rapport og dens konklusion opfylder også betingelsen om vedtagelse af en delegeret retsakt i henhold til benchmarkforordningens artikel 54, stk. 7, med henblik på at forlænge overgangsperioden, inden reglerne for brug af ikke-EU-benchmarks skal finde anvendelse.

2. POLITISK OG RETLIG SAMMENHÆNG

Levering og brug af benchmarks har været regulerede aktiviteter under benchmarkforordningen siden 2016. Alle benchmarkadministratorer i EU er under nationalt tilsyn([5]) eller EU-tilsyn([6]) og skal overholde organisatoriske regler og regler om god forretningsskik.

Benchmarkforordningen gennemfører i det væsentlige Den Internationale Børstilsynsorganisations principper for finansielle benchmarks (IOSCO-principperne), eller, hvor det er relevant, principperne for olieprisindberetningsbureauer (IOSCO PRA-principperne). Disse to sæt principper blev udviklet på internationalt plan i 2012-2013 som svar på forskellige afsløringer om benchmarkmanipulation og fungerer fortsat som et vigtigt omdrejningspunkt for benchmarkreguleringsordninger verden over. Principperne

([1]) Et indeks er et statistisk mål, typisk for en pris eller mængde, som er beregnet eller fastsat ud fra et repræsentativt sæt af underliggende oplysninger.

([2]) Tilsynsbelagte enheder er defineret i benchmarkforordningens artikel 3, stk. 1, nr. 17).

([3]) Ifølge oplysninger fra ESMA, som er baseret på oplysninger fra Rimes: Technologies - Data Management for Financial Services (www.rimes.com).

([4]) Særligt benchmarkforordningens artikel 29, stk. 1, in fine, og artikel 30-33.

([5]) Alle benchmarks undtagen EU-kritiske benchmarks.

([6]) ESMA fører tilsyn med EU-kritiske benchmarks.

overholdes af de fleste professionelle benchmarkadministratorer, dog mest på selvcertificeringsbasis.

Benchmarkforordningens anvendelsesområde

Benchmarkforordningen er bindende for alle EU-benchmarkadministratorer, og overtrædelser kan straffes med bøder på op til 10 % af den krænkende parts årlige omsætning. I modsætning til retlige ordninger for benchmarks i andre jurisdiktioner har benchmarkforordningen et bredt anvendelsesområde baseret på den forudsætning, at alle finansielle benchmarks og alle administratorer potentielt er genstand for interessekonflikter. Derfor dækker benchmarkforordningen ikke kun benchmarks med systemisk relevans og benchmarks, der er særligt følsomme over for interessekonflikter, men også mindre anvendte benchmarks og benchmarks, hvor interessekonflikter sandsynligvis ikke vil opstå. Af denne grund blev der i benchmarkforordningen indbygget væsentlige proportionalitetselementer baseret på forskelle mellem benchmarks med hensyn til karakteristika og sårbarheder([7]). Endelig blev brugen af ikke-EU-benchmarks forbudt for at afbøde enhver risiko for regelarbitrage, undtagen hvor de er underlagt tilsvarende lokal regulering og tilsyn, eller hvor en benchmarks administrator frivilligt overholder benchmarkforordningen og søger adgang til EU-markedet via anerkendelse eller validering.

Benchmarkforordningen trådte i kraft den 1. januar 2018 med en overgangsperiode for eksisterende benchmarks og ikke-EU-benchmarks indtil den 31. december 2019. Denne frist blev senere udskudt to gange og er nu den 31. december 2023([8]).

Forslaget til, hvad der skulle blive benchmarkrevisionen i 2020, undersøgte virkningerne af tredjelandsreglerne i benchmarkforordningen om tilgængeligheden af visse benchmarks for udenlandsk valuta for EU-markedsdeltagere, da markedsdeltagere har givet udtryk for, at benchmarkforordningens artikel 29, stk. 1, ville begrænse adgangen til mange af disse benchmarks, hvis tredjelandskapitlet trådte i kraft([9]). En særlig udfordring for disse benchmarks med hensyn til at sikre adgang til EU-markedet er, at de generelt ikke produceres til kommercielle formål og ofte udgives af halvoffentlige enheder eller er under kontrol af regeringer, der bruger dem som et politisk værktøj. Da de offentliggøres på et ikke-kommercielt grundlag, mangler deres administratorer et økonomisk incitament til at søge overholdelse af benchmarkforordningen. I erkendelse af risikoen for, at tilsynsbelagte enheder i EU kan stå uden adgang til valutabenchmarks, der er nødvendige for at afdække forretningsaktiviteter i de pågældende tredjelande, gav medlovgiverne Kommissionen beføjelser til at tillade brugen af specifikke valutabenchmarks.

Mere generelt forstod medlovgiverne, at ikrafttrædelsen af reglerne om benchmarks fra tredjelande potentielt ville påvirke tilgængeligheden af benchmarks fra tredjelande for EU-benchmarkbrugere ud over den meget specifikke delmængde af valutabenchmarks. Det var

([7]) F.eks. er der en graduering mellem kritiske, væsentlige og ikke-signifikante benchmarks på grundlag af mængden af finansielle kontrakter og finansielle instrumenter, der henviser til et benchmark, hvor administratorer af de to sidstnævnte kategorier kan vælge ikke at anvende visse krav på grundlag af en "overhold eller forklar"-regel (se benchmarkforordningens artikel 25 og 26). Desuden er benchmarks, der anvender inputdata, der er reguleret ved kilden (såkaldte regulerede databenchmarks), underlagt mindre strenge regler for kontrol af inputdata (se benchmarkforordningens artikel 17).

([8]) Ved forordning (EU) 2019/2089 og forordning (EU) 2021/168.

([9]) Se konsekvensanalysen: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?uri=CELEX%3A52020SC0142.

også i løbet af denne forhandlingsproces, at medlovgiverne indarbejdede revisionsmandatet i grundlaget for denne rapport([10]).

Regler for brug af ikke-EU-benchmarks([11])
I henhold til de nuværende regler for tredjelande kan ikke-EU-benchmarks bruges i EU, forudsat at de får adgang via en af de tre muligheder, der er nærmere beskrevet i benchmarkforordningen.

Den første er **ækvivalens (benchmarkforordningens artikel 30)**, som har form af en gennemførelsesafgørelse, der fastslår, at lovgivningsrammen i et tredjeland pålægger bindende krav svarende til benchmarkforordningens, og at disse krav er underlagt effektivt tilsyn og håndhævelse. Der er to varianter af en sådan afgørelse: én, som omfatter hele anvendelsesområdet for et tredjelands benchmarkregulering, og én, som omfatter specifikke administratorer, specifikke benchmarks eller benchmarkfamilier. Når der er truffet en ækvivalensafgørelse, kontakter Den Europæiske Værdipapir- og Markedstilsynsmyndighed (ESMA) tredjelandstilsynsmyndigheden og udarbejder samarbejdsordninger, der omfatter udveksling af oplysninger og hurtig underretning, hvis en kompetent myndighed i et tredjeland opdager en administrator, som ikke overholder sine retlige forpligtelser. Benchmarks omfattet af en ækvivalensafgørelse er inkluderet i ESMA's register over benchmarks fra tredjelande, der bruges i EU. Kun Australien og Singapore er blevet tildelt delvis ækvivalens, mens en håndfuld andre jurisdiktioner har udtrykt interesse.

Ækvivalens afhænger af, at en tredjelandslovgiver og/eller tilsynsmyndighed tager initiativ til at kontakte Europa-Kommissionen, mens de to nedenstående muligheder kan bruges på benchmarkadministratorers eget initiativ eller af benchmarkadministratorer, der er aktive i en jurisdiktion, hvor de ikke er underlagt bindende regulering.

Den anden mulighed er **validering (benchmarkforordningens artikel 33)**, hvor en tilsynsbelagt enhed i EU (som kan være en benchmarkadministrator eller en anden type enhed, der er underlagt tilsyn af en EU-national kompetent myndighed) påtager sig det lovgivningsmæssige ansvar for et ikke-EU-benchmark. Benchmarkforordningen fastsætter, at den validerende enhed skal have en "klar og veldefineret rolle inden for kontrol- eller ansvarlighedsrammen for en administrator, der er etableret i et tredjeland" og være i stand til "effektivt at overvåge leveringen af et benchmark". Benchmarkforordningen kræver bl.a. en objektiv begrundelse for, at benchmarket er produceret uden for EU. Validerede benchmarks eller benchmarkfamilier er inkluderet i ESMA's register over benchmarks fra tredjelande.

Den tredje mulighed for ikke-EU-benchmarks er **anerkendelse (artikel 32 BMR)**. I henhold til denne ordning skal en tredjelandsadministrator have en retlig repræsentant, dvs. en fysisk eller juridisk person, der er etableret i EU, og som af administratoren udtrykkeligt er udpeget til at handle på vegne af den pågældende administrator hvad angår administratorens forpligtelser i henhold til benchmarkforordningen. Administratoren skal dokumentere overholdelse af benchmarkforordningens centrale krav over for ESMA, som kan indgå en samarbejdsaftale med administratorens nationale tilsynsførende, hvor det er relevant.

([10]) Benchmarkforordningens artikel 54, stk. 6, og artikel 54, stk. 7.

([11]) Særligt benchmarkforordningens artikel 29, stk. 1, in fine, og artikel 30-33.

Både anerkendelse og validering kan iværksættes af en administrator uden for EU, der ønsker at markedsføre sine benchmarks for tilsynsbelagte enheder i EU. Adgang via en af disse muligheder kræver imidlertid, at en administrator har en økonomisk interesse heri. Hvis der ikke er nogen økonomisk interesse, vil en administrator uden for EU ikke bestræbe sig på at etablere og aflønne den nødvendige tilstedeværelse i Unionen, og EU-brugere vil ikke have adgang til de pågældende benchmarks.

Et billede af EU-markedet for benchmarks

72 EU-benchmarkadministratorer er i øjeblikket opført i ESMA-registret. Af de benchmarks, der i øjeblikket anvendes i EU, er et af dem (Euribor) et kritisk benchmark under ESMA-tilsyn([12]). Tre af dem — Stockholm Interbank Offered Rate (STIBOR), Norway Interbank Offered Rate (NIBOR) og Warszawa Interbank Offered Rate (WIBOR) — er kritiske benchmarks under nationalt tilsyn([13]). Alle disse kritiske benchmarks er rentebenchmarks, og hver af dem administreres af forskellige EU-administratorer. En uformel undersøgelse af nationale tilsynsmyndigheder foretaget af ESMA viste, at seks benchmarkadministratorer under europæisk tilsyn (tre EU og tre uden for EU([14])) i september 2022 tilbyder i alt 50 væsentlige benchmarks([15]). Fra marts 2023 er der desuden i alt 12 administratorer, der leverer EU-klimabenchmarks, hvoraf halvdelen er underlagt europæisk tilsyn under benchmarkforordningen: fem under tilsyn af nationale myndigheder og én under tilsyn af ESMA under anerkendelsesordningen.

ESMA-registret indeholder også 14 administratorer uden for EU, som har valgt forskellige adgangsmuligheder. ***Ækvivalensafgørelserne*** for Australien og Singapore omfatter to administratorer og i alt syv benchmarks. To benchmarkadministratorer (S&P Dow Jones Indices LLC og SIX Index AG) har valgt **valideringsmuligheden** for i alt 4 597 benchmarks. 10 administratorer([16]) er blevet inkluderet i ESMA-registret via **godkendelsesmuligheden** med i alt 15 245 benchmarks.

([12]) Benchmarkforordningens artikel 20, stk. 1, litra a), som kræver, at et benchmark anvendes som reference for finansielle kontrakter og finansielle instrumenter, som har en samlet værdi på mindst 500 mia. EUR.

([13]) Benchmarkforordningens artikel 20, stk. 1, litra b).

([14]) Der har opnået adgang til EU-markedet via anerkendelse eller validering. Dette er i tillæg til et ukendt antal administratorer uden for EU, der tilbyder betydelige benchmarks i EU under overgangsbestemmelserne.

([15]) Dvs. benchmarks, der anvendes som reference for finansielle kontrakter og finansielle instrumenter, som har en samlet værdi på over 50 mia. EUR, eller [som har] ingen eller meget få passende markedsledede substitutter og [kan forårsage] en betydelig og negativ indvirkning på markedsintegriteten, finansiel stabilitet, forbrugere, realøkonomien eller finansiering af husholdninger eller virksomheder i en eller flere medlemsstater.

([16]) Hedge Fund Research, Inc. (USA), ICAP information Services Limited (Det Forenede Kongerige), Invesco Indexing LLC (USA), JPX Market Innovation & Research, Inc. (Japan), Leonteq Securities AG (Schweiz), LPX AG (Schweiz)), Nikkei Inc. (Japan), Scientific Infra Pte Ltd (Singapore), STOXX Ltd. (Schweiz) og WisdomTree, Inc. (USA).

Tabel 2: Oversigt over antallet af EU- og ikke-EU-benchmarkadministratorer

Benchmarkadministratorer	**I alt**	**EU**	**Ikke-EU**
I alt	345	72	273
Tilgængelige i EU([17])	86	72	14

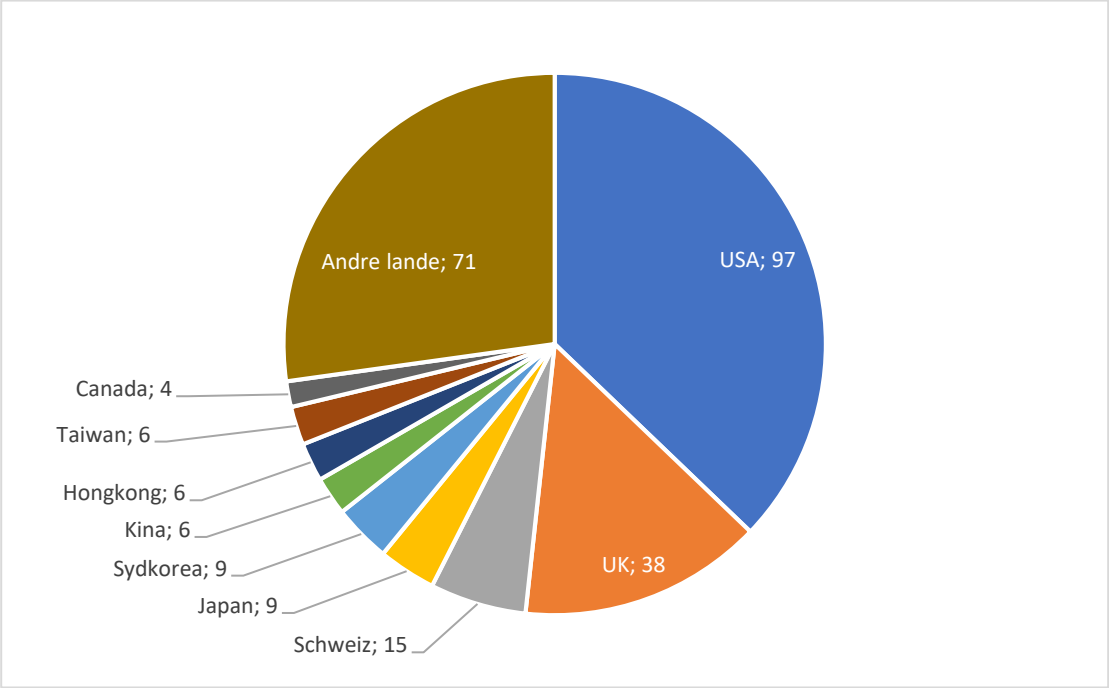
Hertil kommer, at 259 tredjelandsadministratorer, der i øjeblikket ikke er registreret i EU, nyder godt af den overgangsperiode, der er fastsat i benchmarkforordningens artikel 51, stk. 5([18]). Top 10 blandt disse 259 hvad angår antallet af tilbudte benchmarks er enten baseret i Det Forenede Kongerige eller USA. Figure 1 giver et overblik over antallet af benchmarkadministratorer i hvert land og viser den samlede fordeling af benchmarkadministratorer på verdensplan Derudover tegner de 10 bedste benchmarkadministratorer fra tredjelande sig for 98 % af de samlede benchmarks fra tredjelande. Til sammenligning: Den største tredjelandsadministrator, der i øjeblikket er registreret (ved validering eller anerkendelse) i EU, er ikke blandt de 10 bedste benchmarkadministratorer globalt i forhold til antal leverede benchmarks.

Ovenstående viser, at kun 5 % af administratorerne af ikke-EU-benchmarks, hvis benchmarks i øjeblikket kan bruges på EU-markedet, har opnået en status, der vil sikre, at deres benchmarks forbliver tilgængelige, når tredjelandsreglerne bliver obligatoriske.

([17]) Når tredjelandsreglerne træder i kraft.

([18]) Rapporteret af ESMA på grundlag af en kommerciel database.

Figur 1: Antal benchmarkadministratorer pr. land på verdensplan (fraregnet dem, der allerede er registreret)([19])



3. VURDERING

Benchmarkforordningen blev udformet med henblik på at finde anvendelse på alle benchmarks, alle benchmarkadministratorer og al brug af benchmarks af tilsynsbelagte enheder i EU. Tilsynsbelagte enheder i EU må kun bruge benchmarks, der overholder benchmarkforordningen. For benchmarkadministratorer i EU er overholdelse af benchmarkforordningen obligatorisk og resulterer i, at alle deres benchmarks kan bruges i EU. For ikke-EU-benchmarks blev der tilvejebragt en række muligheder for administratorer uden for EU. Dog skal benchmarkadministratorer uden for EU — bortset fra dem, hvis benchmarks er omfattet af en ækvivalensafgørelse – træffe en positiv beslutning om at søge overholdelse af benchmarkforordningen gennem anerkendelse eller validering. Denne beslutning afhænger af den økonomiske interesse, som EU-markedet udgør for dem.

Det blev antaget, at ikke-EU-jurisdiktioner over tid ville udvikle sammenlignelige omfattende regler for finansielle benchmarks. Dette ville have gjort det muligt for Kommissionen at anerkende disse reguleringsordninger som ækvivalente eller ville have gjort det muligt for benchmarkadministratorer i tredjelande at søge adgang til EU-markedet via anerkendelses- eller valideringsmulighederne uden eller med en mindre overholdelsesindsats. Dette har dog ikke været tilfældet. Ud af systemerne for

([19]) Kategorien "Andre lande" omfatter: Chile, Indien, New Zealand, Den Russiske Føderation, Singapore og Sydafrika (med hver tre administratorer), De Forenede Arabiske Emirater, Argentina, Australien, Bahrain, Brasilien, Egypten, Filippinerne, Indonesien, Israel, Namibia, Nigeria, Thailand, Tyrkiet og Vietnam (med hver to administratorer) og Colombia, Guernsey, Jamaica, Jordan, Kasakhstan, Kenya, Kuwait, Malaysia, Marokko, Mauritius, Mexico, Montenegro, Oman, Pakistan, Panama, Qatar, Saudi-Arabien, Serbien, Sri Lanka, Trinidad og Tobago, Tunesien, Uganda, Ukraine, Zambia og Zimbabwe (med hver én administrator).

benchmarkregulering uden for EU opererer ingen, undtagen UK BMR, på grundlag af et lige så bredt anvendelsesområde.

Denne situation påvirker EU-benchmarkbrugere, da anvendelsen af de nuværende tredjelandsregler under benchmarkforordningen dramatisk kan reducere antallet og variationen af benchmarks, som tilsynsbelagte enheder i EU kan bruge. Dette ville bl.a. være problematisk for kapitalforvaltningssektoren, da det ville begrænse antallet og variationen af benchmarks, der er tilgængelige for investeringsfonde til at kopiere resultatet af et benchmark eller at sammenligne en investeringsfonds resultat med et benchmark, som begge betragtes som brug af dette benchmark i henhold til benchmarkforordningen. Dette kan destabilisere EU's kapitalforvaltningssektor og kan reducere derivatbrugeres evne til at afdække deres aktiviteter. Denne destabilisering af Unionens kapitalforvaltningssektor kan ud over derivatbrugernes begrænsede mulighed for at forlade sig på en bred vifte af muligheder for at afdække deres aktiviteter på grund af disse derivaters begrænsede kapacitet til at anvende benchmarks fra tredjelande give anledning til bekymring for den finansielle stabilitet i Unionen. Endelig vil et mindre marked med færre aktører, der tilbyder benchmarks, sandsynligvis være mindre konkurrencedygtigt.

EU-benchmarkbrugere og slutbrugere er meget afhængige af benchmarks, der administreres uden for EU. En målrettet høring, der blev foretaget i sommeren 2022([20]), påpegede følgende:

- Af de **benchmarkbrugere**, der svarede på spørgeskemaet, svarede ingen, at deres aktiviteter slet **ikke** var afhængige af benchmarks uden for EU — selv om der kan være tale om partiskhed (16 ud af 20 brugere rapporterede, at deres aktiviteter var moderat, kraftigt eller udelukkende afhængige af ikke-EU-benchmarks).

- De angivne årsager for brugen af et ikke-EU-benchmark i stedet for et EU-alternativ omfatter:
    - **vane**: brugen af et bestemt benchmark er en etableret praksis, eller brugeren har en langvarig eller bred forretningsforbindelse med benchmarkadministratoren
    - **utilgængelighed af EU-baserede alternativer**, f.eks. på visse nichemarkeder, der er uløseligt forbundet med et specifikt ikke-EU-benchmark, såsom tørlastfragtmarkedet, som er afhængigt af benchmarks produceret af Baltic Exchange med base i London
    - **klientefterspørgsel eller markedsstyrke hos visse benchmarkadministratorer:** kunder søger nogle gange eksponering for et specifikt (ofte mærkenavn) ikke-EU-benchmark, og visse ikke-EU-benchmarks opfattes også som førende inden for deres specifikke markedssegment (f.eks. MSCI World-indeksfamilien).

- Selv om adskillige benchmarkbrugere primært eller udelukkende rapporterer at bruge benchmarks, der i øjeblikket allerede opfylder kriterierne i benchmarkforordningens tredjelandsregler, eller rapporterer, at de er overbevist om, at de benchmarkadministratorer, de bruger, vil tage de nødvendige skridt i tide, er der fortsat betydelig usikkerhed med hensyn til den fremtidige tilgængelighed af mange ikke-EU benchmarks. I mange tilfælde (58 %, 11 ud af 19) har

([20]) Se https://finance.ec.europa.eu/regulation-and-supervision/consultations/finance-2022-benchmarks-third-country_en, der indeholder en sammenfattende rapport om høringssvarene.

administratorer, hvis benchmarks endnu ikke er i overensstemmelse med benchmarkforordningen, endnu ikke systematisk informeret deres EU-brugere om deres hensigt om at opfylde reglerne.

Hvor brugen af ikke-EU-benchmarks er et svar på specifikke krav fra slutbrugere eller specifikke eksponerings- eller afdækningsegenskaber, som slutbrugere søger, og som ikke kan opfyldes af EU-benchmarks, kan en begrænsning af deres brug af tilsynsbelagte enheder i EU flytte efterspørgslen efter finansielle produkter og tjenester, der henviser til disse benchmarks, til udbydere af finansielle tjenesteydelser uden for EU. Hvis en investors eller en virksomheds efterspørgsel ikke kan imødekommes af en EU-bank eller investeringsfond (på grund af manglende evne til at henvise til et ikke-EU-benchmark), kan efterspørgslen skifte til udbydere i jurisdiktioner, der ikke begrænser adgangen til disse benchmarks.

4. DE NÆSTE SKRIDT

Det nuværende antal benchmarks, der administreres i tredjelande og bruges i EU i overensstemmelse med ækvivalens-, anerkendelses- og valideringsmuligheden i benchmarkforordningen, er lavt sammenlignet med det samlede antal tilgængelige benchmarks på verdensplan. Hvis de regler, der gælder for benchmarks fra tredjelande, træder i kraft den 31. december 2023, vil tilsynsbelagte enheders fortsatte brug i Unionen af sådanne benchmarks fra tredjelande blive væsentligt forringet eller ville medføre en risiko for den finansielle stabilitet. Derfor har Kommissionen besluttet at gøre brug af beføjelsen i artikel 54, stk. 7, til at vedtage en delegeret retsakt, der udskyder ikrafttrædelsen af reglerne for brugen af ikke-EU-benchmarks indtil den 31. december 2025. I betragtning af forskellene mellem EU-ordningen og andre jurisdiktioner fortsætter Kommissionen med at overvåge benchmarkforordningens anvendelse i EU og de relaterede finansielle stabilitetsrisici med henblik på en eventuel revision af den retlige ordning i fremtiden.