

Bryssel den 8.3.2018
SWD(2018) 57 final

ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR

SAMMANFATTNING AV KONSEKVENSBEDÖMNINGEN

Följedokument till

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning

om europeiska leverantörer av gräsrotsfinansieringstjänster för företag

och

Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv

om ändring av direktiv 2014/65/EU om marknader för finansiella instrument

{COM(2018) 113 final} - {COM(2018) 99 final} - {SWD(2018) 56 final}

Sammanfattning

Konsekvensbedömning av ett lagstiftningsförslag om ett europeiskt system för gräsrotsfinansieringstjänster för företag

A. Behov av åtgärder

Varför? Vilket problem behöver åtgärdas?

Gräsrotsfinansiering är en teknikstött finansieringstjänst med potential att stödja affärsprojekt i behov av finansiering och investerare att diversifiera sin portfölj. Gräsrotsfinansiering har i allt högre grad etablerat sig som en viktig del av finansieringstrappan för nystartade och unga företag. Det är ofta det viktigaste finansieringsverktyget för nystartade företag som bara i begränsad omfattning kan attrahera riskkapital och private equity-fonder. Gräsrotsfinansiering erbjuder ett alternativ till banklån utan säkerhet såsom checkräkningskrediter eller kreditkort, som för närvarande är de främsta källorna till extern finansiering för små och medelstora företag. Gräsrotsfinansiering kompletterar bankfinansiering och breddar därmed utbudet av finansieringskällor i ekonomin. Det ger nya möjligheter, särskilt för unga innovativa företag utan omfattande tillgång till säkerheter, fasta tillgångar eller finansieringshistorik.

Trots denna viktiga roll är EU:s marknader för gräsrotsfinansiering till företag i stor utsträckning underutvecklade i jämförelse med andra stora ekonomier och, vilket är det viktigaste, fungerar inte väl för gränsöverskridande verksamhet. Nyligen genomförda studier och bevis som framkommit genom riktade samråd har visat att plattformar för gräsrotsfinansiering, på grund av fragmenterade och motstridiga regelverk, inte kan utvidga och fritt tillhandahålla sina tjänster på unionsövergripande nivå. På motsvarande sätt avstår investerare från gränsöverskridande verksamhet på grund av bristande förtroende för plattformarna och de fragmenterade regelverken som tillämpas på de tjänster som tillhandahålls.

Vad förväntas initiativet leda till?

Initiativet syftar till att möjliggöra gräsrotsfinansieringsverksamhet på den inre EU-marknaden för finansiering i inledningsskedet och alternativ finansiering för små och medelstora företag, i linje med målet för kapitalmarknadsunionen. Det skulle också bidra till att ytterligare diversifiera det finansiella systemet i Europa till förmån för den finansiella stabiliteten, skyddet av investerare och konkurrensen mellan marknadsaktörerna. Initiativet har två specifika mål. Det första målet är att göra det möjligt för plattformar att utvidga sin verksamhet över gränserna, närmare bestämt genom att skapa ett system för licensiering som kan användas i hela EU utan att det krävs ytterligare godkännande i varje EU-land. Det andra syftet är att säkerställa att plattformarna verkar inom en ram som säkerställer god förvaltning av plattformarna och skydd av finansieringskällorna genom inriktning på sund riskhantering – särskilt när det gäller affärsmetoder, lämplig riskhantering och tillbörlig aktsamhet – och adekvat tillgång till information. Detta bör öka investerarnas förtroende för att bedriva gränsöverskridande verksamhet.

Vilket är mervärdet av insatser på EU-nivå?

Den åtgärd som vidtas kommer att ta itu med de problem som identifierats i konsekvensbedömningen, dvs. svårigheten för plattformar att utvidga sin verksamhet över gränserna i EU och bristen på förtroende för gränsöverskridande investeringar och kapitalanskaffning som vi står inför. Åtgärder på EU-nivå skulle avsevärt minska komplexiteten och de ekonomiska och administrativa bördorna för alla viktiga berörda parter, dvs. plattformar för gräsrotsfinansiering, projektägare och investerare, och samtidigt säkerställa lika villkor mellan alla tjänsteleverantörer som använder en och samma EU-märkning.

B. Lösningar

Vilka alternativ, både lagstiftning och andra åtgärder, har övervägts? Finns det ett rekommenderat alternativ? Varför?

I konsekvensbedömningen har följande handlingsalternativ beaktats:

- Alternativ 1 – Referensscenariot (ingen EU-åtgärd)
- Alternativ 2 – Bygga på anseendekapital: minimikrav på harmonisering i kombination med självreglering
- Alternativ 3 – En produktbaserad strategi: föra in gräsrotsfinansiering i det befintliga enhetliga EU-regelverket
- Alternativ 4 – En kompletterande tjänstebaserad lösning: en frivillig ordning för europeiska leverantörer av gräsrotsfinansiering som skulle definiera vissa gemensamma EU-standarder för gräsrotsfinansiering.

Vid utvärdering och bedömning av konsekvenserna rekommenderades det fjärde alternativet (en ordning för europeiska leverantörer av gräsrotsfinansiering), eftersom det ger ett tydligt regelverk för att hantera de identifierade problemen och samtidigt är proportionerligt och minimerar efterlevnadskostnaderna.

Vem stöder vilka alternativ?

Berörda parter har i flera öppna samråd uttryckt stöd för en regleringsstrategi. För det första efterlyste många respondenter när det gäller 2015 års grönbok om kapitalmarknadsunionen en förutsägbar lagstiftning på unionsnivå för att underlätta gränsöverskridande verksamhet och öka tilliten genom öppenhet och skydd av investeringarna, även om några respondenter tydligt angav att inga åtgärder var nödvändiga på unionsnivå. För det andra förespråkade många av respondenterna i samband med samrådet om halvtidsöversynen av kapitalmarknadsunionen 2017 på liknande sätt utvecklingen av en lämplig rättslig ram för gräsrotsfinansiering i hela EU för att skapa en marknad med tillräcklig storlek. För det tredje ansåg de flesta av respondenterna i FinTech-samrådet som avslutades den 15 juni 2017 att de nationella regelverken hindrade gränsöverskridande gräsrotsfinansiering, och att harmonisering på EU-nivå därför krävdes. Som potentiella harmoniseringsområden nämndes plattformarnas skyldighet att lämna information, registreringskrav och bestämmelser om skydd av investerare.

Dessutom uttryckte de flesta företrädarna för medlemsstaterna vid sammanträdet i europeiska värdepapperskommitténs expertgrupp (10 november 2017), på grundval av den inledande konsekvensbedömningen, sitt stöd för EU-lagstiftning på detta område (alternativ 4), och ett fåtal medlemsstater föreslog ett initiativ för att harmonisera de nationella regelverken (alternativ 3).

C. Det rekommenderade alternativets konsekvenser

Vad är nyttan med det rekommenderade alternativet (om sådant finns, annars anges huvudsakliga alternativ)?

Det rekommenderade alternativet skapar en enkel och heltäckande metod för plattformar för gräsrotsfinansiering att utvidga sin gränsöverskridande verksamhet inom ramen för en ny EU-märkning. Gemensamma bestämmelser om krav på styrformer och insyn för plattformar kommer också att ge investerare som verkar gränsöverskridande garantier när det gäller lämpligt skydd vid t.ex. intressekonflikter eller bedrägeri och bättre information om de projekt som finansieras. Sammantaget skulle åtgärderna kunna minska kostnaderna vid uteblivna EU-åtgärder med minst 20 miljarder euro i ökad marknadsvolym i Europa.

Genom att tillhandahålla ytterligare finansieringsmöjligheter, i synnerhet för nystartade företag och innovativa små och medelstora företag, förväntas initiativet även ha en positiv effekt på ekonomisk tillväxt, sysselsättning och innovation. Små och medelstora företag sysselsätter för närvarande 67 % av den europeiska arbetskraften och är en viktig drivkraft för innovation. Samtidigt har små och medelstora företag fortfarande betydande problem att skaffa finansiering. Kommissionens Innobarometer-undersökning för 2016 bekräftar att tillgång till finansiering är ett viktigt hinder för att påskynda FoU och kommersialisering av innovativa produkter eller tjänster.

Vad är kostnaderna för det rekommenderade alternativet (om sådant finns, annars anges huvudsakliga alternativ)?

Det rekommenderade alternativet medför efterlevnadskostnader för plattformslieferantörerna som beskrivs närmare i bilaga 3 till konsekvensbedömningen. Kostnaderna varierar beroende på om den reglerade enheten redan är auktoriserad enligt Mifid-direktivet och om plattformslieferantörerna ansöker om eller har ansökt om auktorisation i flera länder. Efterlevnadskostnaderna kommer att bli högre om plattformens verksamhet i dagsläget är oreglerad och om den tillhandahåller eller avser att tillhandahålla tjänster i bara ett land. Det rekommenderade alternativet kan också medföra administrationskostnader. Förslaget skulle kunna få vissa budgetkonsekvenser för Esmas. Dessa uppskattas till omkring 2,5 miljoner euro, som ska fördelas mellan branschen och EU:s budget under det första fullständiga genomförandeåret.

Hur påverkas företagen, särskilt små och medelstora företag och mikroföretag?

Företag, små och medelstora företag och mikroföretag är de främsta användarna av plattformar för gräsrotsfinansiering. Genom initiativet kommer de således att få tillgång till ytterligare finansieringskällor som ett alternativ till traditionella finansieringsåtgärder som banklån, checkräkningskrediter och kreditkort, som ofta är kostsamma för nystartade företag. Eftersom den genomsnittliga avgiften för att få tillgång till gräsrotsfinansiering i allmänhet är lägre än kostnaden för kortfristiga banklån kan initiativet även leda till minskade finansieringskostnader för små och medelstora företag i ett inlednings- eller expansionsstadium.

Påverkas medlemsstaternas budgetar och förvaltningar i betydande grad?

Det rekommenderade alternativet får följder i form av kostnader och administrativ börda för de nationella behöriga myndigheterna och Esma. Omfattningen och fördelningen av kostnaderna beror på vilka specifika krav som kommer att ställas på europeiska leverantörer av gräsrotsfinansiering och de relaterade tillsyns- och övervakningsuppgifterna. Kostnadseffekterna för tillsynsmyndigheterna kommer dock att vara betydligt lägre än för motsvarande auktorisation enligt Mifid-direktivet.

Även om det inte finns någon konkret beräkning av kostnadsnivån kan det antas att tillsynskostnaderna kommer att vara jämförbara med tillsynskostnaderna i samband med de nationella regelverken, som bara omfattar "vidarebefordran av order". Beroende på vilken roll Esma kommer att spela i auktorisations- och tillsynsprocessen kommer det också att finnas en kostnadspåverkan på EU:s budget. Om man antar att Esma ska ha till uppgift att auktorisera europeiska leverantörer av gräsrotsfinansiering kan det uppskattas att det uppstår engångskostnader på cirka 500 000 euro för att inrätta respektive it-system och en grupp som ska ansvara för auktorisationsprocessen.

Uppstår andra betydande konsekvenser? Max 6 rader

Inga.

D. Uppföljning**När kommer åtgärderna att ses över?**

Marknaden för gräsrotsfinansiering växer snabbt och affärsmodellerna förändras i takt med den snabba tekniska utvecklingen. Denna policys relevans kommer därför att kontrolleras regelbundet i enlighet med strategin för bättre lagstiftning för att säkerställa att åtgärdens tillämpningsområde (investerings- och lånebaserad gräsrotsfinansiering i projekt på upp till 1 miljon euro) och omfattning alltid är i linje med målen och inte blir oproportionerliga.