

Videreutvikling av det indre markedet for finansielle tjenester

Gunnvald Grønvik, spesialråd ved Norges delegasjon til EU, Brussel[#]

EU har vedtatt en handlingsplan som sikter mot å styrke prosessen med å bygge det indre markedet for finansielle tjenester videre ut. I tillegg finnes det også en handlingsplan for hele det indre markedet. Artikkelen gjør særlig greie for innholdet i og arbeidet med handlingsplanen for det finansielle markedet. Planen gir også oversikt over arbeid som pågår innafor EU på dette området.

Den viktigste grunnen til at en har en slik handlingsplan, er at beslutninger tar tid og involverer mange aktører som må være lojale mot felles politiske mål. Beslutninger involverer Kommisjonen, Rådet, Europaparlamentet og nasjonale myndigheter i samtlige medlemsland, og alle kan stoppe eller forsinke vedtak. Beslutningsmekanismen som gjelder for slike saker er gjennomgått i et appendiks.

1 Bakgrunn

1.1 Markeder og effektivitet

Handel i markeder gir opphav til spesialisering og arbeidsdeling, noe som øker den samfunnsmessige produktiviteten. Gevinsten er større i et stort (internasjonalt) marked enn i et mindre (nasjonalt). Norge har vedtatt å dra nytte av dette ved å slutte seg til det felles europeiske markedet gjennom EØS-avtalen, og ønsker at markedet skal fungere best mulig. Markedet for finansielle tjenester har en nøkkelstilling av to grunner:

- *Betalingstjenester.* Enhver handel med varer eller tjenester har to elementer. Det ene er den fysiske varen eller tjenesten som går fra selger til kjøper. Den andre er oppgjøret for handelen, som er en betaling fra kjøper til selger. For at handelen skal gå med minst mulig friksjoner, må oppgjøret gå sikkert og med lave kostnader. Finansiell sektor leverer betalingstjenester som fungerer som infrastruktur for hele økonomien. Effektivitet på dette området er dermed et gode for handel med varer og tjenester av alle slag.
- *Kapitalmobilitet.* Det er ønskelig at produksjonsfaktorer blir brukt så hensiktsmessig som mulig. Små kostnader ved å flytte faktorene fra en anvendelse til en annen vil bidra til dette. I Europa innebærer ulike språk og ulike lønns-, skatte- og trygdesystemer at arbeidskrafta ikke er fritt bevegelig. Det kan derfor være viktigere med stor mobilitet på den andre flyttbare produksjonsfaktoren – kapital. Et vilkår for at kapitalen blir satt i arbeid der den gjør størst samfunnsmessig nytte, er at den verdsettes etter samme prinsipper i alle områder og at det er like regler for å flytte på den.

For sparere stiller finansmarkedene investeringer med ulik risikoprofil¹ til rådighet. For entreprenører stilles kapital til rådighet både som fremmedkapital og egenkapital gjennom finansinstitusjoner og -markeder. Markedene bidrar til verdsetting og flytting av kapital og gir informasjon om hvilke investeringsprofiler som på ethvert tidspunkt er «salgbare».

Finansiell sektor og finansielle markeder leverer betalingstjenester og samfunnsmessig produseres kapitalmobilitet. Effektivitet i finansielle markeder er dermed viktig for å kunne oppnå fordelene ved et stort indre marked innen EØS-området.

1.2 EU-prosjektet

EU-samarbeidet har, helt fra det startet med Den europeiske kull- og stålunionen i 1952, blant annet hatt som mål å integrere medlemslandenes økonomi bedre og å legge til rette for økt konkurranse og dermed for samfunnsmessig effektivisering. Dette gjaldt i utgangspunktet for noen sektorer og varer, men samarbeidet er utvidet undervegs.

Ved etablering av et felles indre marked for de fleste varer og tjenester gjennom *Enhetsakten* fra 1986 ble fri bevegelse av varer, tjenester, arbeidskraft og kapital satt som mål. Det innebar også et mål om fri konkurranse om finansielle tjenester. Det innebar at en måtte ha regler

- for å harmonisere informasjon om kapitalen det handles med,
- om vilkår for etablering og drift av foretak som selger finansielle tjenester i hele det indre markedet, og
- for kjøp og salg av tjenester.

Etablering av et felles valutaområde fra 1. januar 1999 som omfatter store deler av EU, har endret rammene for konkurransen i det indre markedet og har konsekvenser for hvordan finansmarkedene fungerer (se bl.a. 1.4).

1.3 Om det indre markedet

I EU sies det at de fire frihetene var realisert ved utgangen av 1992. Det er ikke klart hva det innebærer, ettersom medlemslandene har separat lovgivning og håndheving av regelverk slik at regelverket og gjennomføringen av det ikke er identisk. Det er imidlertid satt krav til nasjonal lovgivning gjennom direktiver og gjennom uttalelser der EU-kommisjonen tolker direktivene. Hvert enkelt medlemsland må gjøre greie for hvordan regelverket er gjennomført i deres lovgivning overfor Kommisjonen, som overvåker at reglene blir innført i de enkelte land på riktig måte og innenfor tidsfristene. Traktaten som er EUs grunnlag, innebærer også

[#] Takk til Johan B. Hjort, Aanund Hylland og Steinar Guribye. Takk også til andre kolleger i Norges Bank og ved Norges delegasjon til EU som har bistått med synspunkter og kommentarer.

¹ Det vil si ulik forventet avkastning og ulik forventet varians på avkastningen. Investeringer med fast rente (obligasjoner) har avtalt rente og tilbakebetaling, men det er konkurrisiko. Ved investeringer i egenkapitalinstrumenter (aksjer) er både løpende utbytte og sluttverdien usikker.

Boks 1: Finanslovgivningen i det indre markedet¹

Norsk lovgivning er gjennom 1990-tallet endret til å være i samsvar med et stort antall EU-direktiver som er tatt inn i EØS-avtalen. Under gis en oversikt over sentrale direktiver for de ulike typene av finansinstitusjoner.

Banker

- Første bankdirektiv gjelder harmonisering av etableringsregler og er fra 1977.
- Andre bankdirektiv gjelder tjenesteyting over landegrensene på kundens initiativ og tjenesteyting over landegrensene gjennom egen organisasjon (filial). Direktivet ble vedtatt i 1989.
- Reglene om kapitaldekning som skal sikre institusjonenes soliditet, er fra 1989 og ble bygget ut gjennom ISD og CAD (se nedenfor) i 1993.

Våren 2000 har Europaparlamentet og Rådet fattet vedtak som samler sju direktiver om banker i et felles direktiv.

Livs- og skadeforsikring

- De første direktivene harmoniserer etableringsregler. Skadeforsikringsdirektivet, eller direktivet om direkte forsikring med unntak av livsforsikring (non-life insurance) ble vedtatt i 1973, mens livsforsikringsdirektivet er fra 1979. (Reglene om selskapenes soliditet ble endret i de tredje direktivene, i 1992).
- De andre direktivene gjelder tjenesteyting over landegrensene på kundens eget initiativ (Det betyr i praksis profesjonelle kunder). Både skade- og livsforsikringsdirektivet er fra 1988.
- De tredje direktivene gjelder tjenesteyting over landegrensene gjennom egen organisasjon, inkl ved bruk av filialer slik at også forbrukere i praksis vil kunne søke tjenester over landegrensene. Både skade- og livsforsikringsdirektivet er fra 1992.

Livsforsikringsdirektivene gjelder ikke for pensjonskasser. Norge har i hovedsak felles regulering av livsforsikringsselskaper og pensjonskasser. Det er ikke vanlig internasjonalt. For livsforsikring prøver Kommisjonen å bidra til mer enhetlig tolkning av direktivene, jf. boks 2, avsnitt b. For pensjonskasser er det arbeid i gang med å formulere regler for tilsyn, jf. boks 2, avsnitt d.

Verdipapirmarkeder

Verdipapirmarkedene er regulert både gjennom direktiver som gir regler for presentasjonen av papirer som skal omsettes, og gjennom direktiver om hvordan handelen skal organiseres og hvilke krav som skal stilles til dem som skal formidle handel. Viktige regler om ulike aspekter av dette finnes i

- prospektdirektiver fra 1987 og 1989
- innsidedirektivet fra 1989
- investeringstjenestedirektivet (ISD) fra 1993
- kapitaldekningsdirektivet (CAD) fra 1993.

Investeringstjenestedirektivet har samme funksjon som bank- og forsikringsdirektivene ved at det harmoniserer etableringsregler og gir regler om grensekryssende mellommannsvirksomhet som verdipapirforetak kan drive gjennom filialer i annet EØS-land. Reglene er uavhengige av om verdipapirforetaket er en bank eller ikke.

Kapitaldekningsdirektivet gjelder for alle verdipapirforetak (blant dem banker) og sikrer at de har en kapitaldekning som står i et rimelig forhold til investeringene foretaket har gjort i ulike finansielle instrumenter. Det øker sikkerheten for at handel og oppgjør av handel skjer som forutsatt, og bidrar dermed også til sikkerheten for brukerne av mellommannstjenester.

I verdipapirmarkedene kjøpes og selges kapital. For å få verdsetting av kapital, spesielt egenkapital, etter samme prinsipper, er det av betydning at en har felles regler i selskapsretten, og spesielt i regnskapslovgivningen. Også direktiver om dette inngår i EØS-avtalen, men de blir ikke systematisk kommentert her.² Prospektdirektivene gir på sin side regler om informasjonen som skal gis ved utstedelse av verdipapirer (aksjer og obligasjoner), og bidrar til at kapitalen verdsettes med utgangspunkt i samme reelle informasjon i hele EØS-området.

I juli 2000 kunngjorde Kommisjonen at en for å forenkle EUs regelverk, vil foreslå å samle åtte direktiver som gjelder krav til informasjon om børsnoterte verdipapirer i et felles direktiv. Som omtalt i boks 2, avsnitt c, foregår det også arbeid med revisjon av innholdet i ISD og CAD.

Institusjoner for kollektiv investering

Menigmans investeringer i verdipapirer foregår ofte gjennom verdipapirfond. Felles regler om grensekryssende konkurranse mellom noen slike fond er fastsatt gjennom et direktiv fra 1985 som også i norsk fagterminologi kalles UCITS-direktivet.³ Direktivet gir fri adgang til konkurranse i hele EØS-området til en type fond som utelukkende investerer i børsnoterte verdipapirer. Det er i praksis sterkt begrensende, slik at få fond kvalifiserer for fri europeisk konkurranse. I mange land er det fri adgang til å markedsføre også andre fond administrert utenfor landet og med investeringer i andre land, men dette bestemmes altså ikke gjennom regler som gjelder hele EØS-området.

For å bøte på denne svakheten har Kommisjonen foreslått to nye direktiver. Det *første* vil utvide investeringsuniverset til å inkludere bankinnskudd, pengemarkedsinstrumenter og derivater. Det åpnes også for at fond kan investere i andre fond. Det *andre* vil gi selskaper som driver fondsadministrasjon adgang til å operere i hele det indre markedet, og utvide de tillatte aktivitetene for slike selskap. Forslagene setter standarder for tilsyn og sikkerhet. Europaparlamentet vedtok sin *uttalelse* om direktivutkastene i februar 2000, og i juli 2000 erklærte Rådet at de var enige om hovedinnholdet i en *felles holdning*⁴ til dem. Rådet antar felles holdning til det *første* vil kunne vedtas i oktober 2000 og til det *andre* innen mars 2001. Rådet antar da at de vil kunne tre i kraft samtidig.

¹ Direktivene om finansielle tjenester som var med i den opprinnelige EØS-avtalen, finnes i Utenriksdepartementet (1992c) del A – Finansielle tjenester. Direktivene fra tilleggssavtalen er i Utenriksdepartementet (1994b).

² Aktuelle direktiver som var med i den opprinnelige EØS-avtalen finnes i Utenriksdepartementet (1992d), del E – Selskapsrett.

³ UCITS er akronym for «Undertakings for Collective Investment in Tradeable Securities» (Foretak for kollektiv investering i omsettelige verdipapirer).

⁴ Se appendikset for forklaring av begrepene *uttalelse* og *felles holdning*.

at nasjonal lovgivning og praksis kan prøves for EU-domstolen, som tar stilling til om bestemmelser er riktig gjennomført.

Vedtaket om å etablere et felles indre marked ble fulgt opp ved at mange nye standarder for nasjonal regulering (direktiver og tolkningsuttalelser m.v.) ble fastsatt på fellesskapsnivå. For finansmarkedene og aktørene der var intensjonen at reguleringene skulle legge til rette for konkurranse om kjøp og salg av finansielle tjenester også over landegrensene. Det stimulerer til et mer effektivt finansielt system som forenkler grensekryssende transaksjoner og gir økt konkurranse over landegrensene også innen de øvrige vare- og tjenestesektorene.

Det var mangler ved det felles regelverket som kunne ses fra starten av. Det dekket ikke alle typer virksomhet, for eksempel er det lite eller ingen harmonisering av lovgivningen for verdipapirfond og pensjonsinretninger. Regelsettet er heller ikke komplett for de virksomheter der det gjelder, ettersom det er felles regler for etablering, men ikke for avvikling og omorganisering ved avviklinger. Dessuten har harmonisering av noe viktig lovgivning avslørt behov for harmonisering av annen lovgivning for at et felles marked i praksis skal fungere.

EØS-avtalen utvidet fra 1.1.1994 det indre markedet til å omfatte EFTA-landene utenom Sveits. Norge ble da en del av det indre markedet samtidig som de aktuelle direktivene måtte gjennomføres i norsk lov og regelverk. Etter EØS-avtalen var tidsfristen for gjennomføring ofte seinere enn for etablerte medlemsland i EU. For regulering av finansielle markeder og finansinstitusjoner var eksempelvis alle «særordninger» Norge fikk, knyttet til tidsfristen for gjennomføring. Nå er disse tidsfristene utløpt, og dermed gjelder samme krav til utforming av lovgivning for alle EØS-land – med unntak for EUs formelt bindende politikk overfor tredjeland. EFTAs overvåkingsorgan (*EFTA Surveillance Authority* eller ESA) følger opp at EFTA-land gjennomfører forpliktelsene sine, og EFTA-domstolen kan prøve norsk lovgivning og reguleringspraksis mot standardene som er satt for det indre markedet.

EØS-avtalen og EØS-tilleggsavtalen² innebar opprinnelig at alle direktivene som etablerte det felles indre marked, ble gjort gjeldende for Norge. Etter dette har nye rettsakter i EU blitt føyd til avtalen gjennom vedtak i EØS-komiteen, som er ett av samarbeidsorganene mellom EU og EFTA. For Norges del godkjenner regjeringa slike vedtak etter «konsultasjoner» med Stortinget. Nye direktiver er noen ganger gitt en annen frist for gjennomføring enn i EUs medlemsland. Til nå har det ikke vært særlige politiske vansker med at samtlige rettsakter om finansielle tjenester og markeder er blitt innlemmet i EØS-avtalen. I enkelte saker har det imidlertid vært drøftinger og avklaringer mellom EU og EFTA.

1.4 Om pengeunionen – ØMU³

Gjennom Den økonomiske og monetære unionen (ØMU) er alle pengefordringer i de 11 landene som ble med i eurosonen⁴ fra 1.1.99 denominert i myntenheten euro. ØMU har dessuten regler for samarbeid mellom samtlige EU-land om økonomisk politikk. Pengepolitikken for eurosonen utformes og gjennomføres av Den europeiske sentralbanken (ESB). De tidligere nasjonale pengeenheter ble ved etablering av eurosonen ulike nasjonale uttrykk for euro, med lovbestemt omregningsforhold. Euro er foreløpig bare en bokføringsvaluta som kan brukes elektronisk, mens de nasjonale verdienhetene både kan ha fysisk og elektronisk form. De fysiske pengene – sedler og mynt – er ulike i deltakerlandene fram til 1.1.02 da sedler og mynt denominert i euro blir introdusert. Et par måneder etter det vil de nasjonale sedlene og myntene være tatt ut av daglig bruk slik at euro vil bli brukt både i fysisk og elektronisk form.

Pengeunionen har konsekvenser for det indre markedet for finansielle tjenester allerede nå:

- Sentralbankene har gjennom betalingssystemet TARGET lagt til rette for et felles marked mellom bankene i hele EU for eurolikviditet. Det betyr at markedsrenta for kortsiktige lån mellom banker er identisk i hele eurosonen.
- Statsgjelda i de deltakende landene er denominert i euro. Erfaringen er at omsetningen på de store markedsplassene med likvide lån har økt på bekostning av de mindre markedene og statslånene.
- Børsnoterte foretak kunne føre sine rekneskap i euro fra 1.1.99, og må gjøre det fra 1.1.02. Mange verdipapirmarkeder har allerede gått over til notering og oppgjør i euro, og i noen grad har nasjonale reguleringer gjort det obligatorisk. De legale bestemmelser om forholdet mellom nasjonal valuta og euro gjør uansett at rekneskap og dermed finansielle instrumenter kan sammenliknes direkte, slik at investorer lettere kan finne fram til den ønskede avkastningsprofilen på sin portefølje. På samme måte som for statsobligasjoner vil de store markedsplassene for verdipapirer bedre sin konkurransekraft relativt til de mindre.
- Enkelte EU-regler kan sies å ha fått nytt innhold gjennom etablering av eurosonen. Det gjelder for eksempel regelen om valutadekning i forsikring, som i praksis åpner for økte investeringer fra land i eurosonen i andre valutaer enn euro (bl.a. norske kroner).

2 Handlingsplaner for det indre markedet og for det indre finansielle markedet

På tross av det indre markedet og ØMU er det for finansmarkedene *likevel lett å peke på områder der reformene*

² EØS-avtalen ble undertegnet i mai 1992 og trådte i kraft 1.1.1994, jf. Utenriksdepartementet (1992a). En lang rekke direktiver vedtatt fra 1991 til 1994 ble føyd til EØS-avtalen gjennom tilleggsavtalen som trådte i kraft 1.10.1994, jf. Utenriksdepartementet (1994a).

³ Hovedtrekk ved ØMU og bakgrunnen for ØMU beskrives på norsk i Norges Bank (2000). En historisk gjennomgang av den økonomiske integrasjonen i Europa fram til og med ØMU er gitt av Smets, Maes and Michielsens (2000). Traktatbestemmelser og viktige rettsakter er samlet i Kommisjonen (1999b). Ulike aspekter ved pengeunionen er behandlet av Svor (1997) og Christiansen (1998).

⁴ Det er Belgia, Eire, Finland, Frankrike, Italia, Luxembourg, Nederland, Portugal, Spania, Tyskland og Østerrike. Fra 1.1.01 vil Hellas bli det 12 medlemslandet i sonen.

hittil ikke har ført til et felles marked som fungerer i praksis. Som nevnt under 1.3, er det ikke et felles marked for verdipapirfond og pensjonskasser. Til tross for at det ikke er kostnader ved valutaomveksling mellom banker innen eurosone, er det fortsatt dyrt å overføre penger fra et land til et annet. Dette er mest følbart for små overføringer og begrenser lønnsomheten ved mindre kjøp av varer der oppgjøret skjer gjennom betalings-systemet i et annet land. *På andre områder er et felles marked under utvikling.* Det er blitt flere omstruktureringer over landegrensene, både innfor og utfor finansiell sektor. Banker og verdipapirforetak i ulike land har gått sammen, og dessuten har banker kjøpt verdipapirforetak for å få økt slagkraft i virksomhet med verdipapirer.

2.1 Handlingsplan for det indre markedet fra 1997

Eksempler på at markedene ikke fullt ut er integrert finnes også i andre sektorer. I konklusjonene fra toppmøtet mellom stats- og regjeringssjefer i Dublin høsten 1996 ble det derfor satt i gang arbeid med en handlingsplan for å forbedre resultatene til det indre markedet. Planen forelå året etter som meddelelse fra Kommisjonen (1997), og stiller opp fire strategiske mål:

1. Reglene skal virke mer effektivt
2. Vridning av konkurransevilkår skal bekjempes
3. Sektorhindringer for markedsintegrasjon skal fjernes
4. Et indre marked til fordel for borgerne skal realiseres

Målet om effektivitet i reglene går blant annet på oppfølging av at de nasjonale reguleringsreglene blir endret slik direktiver og annen fellesskapslovgivning forutsetter. Ordentlig håndhevelse av felles regler er en forutsetning for tillit til det felles markedet. Handlingsplanen viser ved statistikk at et betydelig antall direktiver ikke har vært gjennomført i nasjonal lovgivning til riktig tidspunkt.

I tillegg til å holde oversikt over lovgivningen, må det påses at det ikke etableres praksis i strid med avtalene. I utgangspunktet skal reglene håndheves av nasjonale myndigheter, men for å sikre at bestemmelser gjennomføres slik det er forutsatt i traktaten, kan saker bringes inn for EF-domstolen. Ettersom domstolen er uavhengig, kan Kommisjonens handlingsplan bare slå fast at saker vil bli fremmet for domstolene når Kommisjonen mener det er grunnlag for det. I tillegg kan private rettssubjekter sjøl prøve om EU-reglene er gjennomført på riktig måte i nasjonal rett. Det er derfor viktig at Kommisjonen har tatt initiativ til å etablere nasjonale sentere som informerer om rettene borgere og næringsliv har etter EU-reglene.

Målet om konkurransevridning dreier seg i stor grad om skatt og statsstøtte. Ulikheter i skattlegging er en viktig årsak til at de nasjonale markedene for livsfor-sikring og pensjonsordninger ikke er vokst sammen. Det er også nødvendig å påse at konkurransepolitikken er effektiv.

Målet med å fjerne gjenværende hindre for konkurranse omfatter revisjon av direktivet om kollektive investerings-ordninger (jf. boks 1). Dessuten varsles lemping av reglene for investeringene til pensjonsfond og tiltak for å legge bedre til rette for e-handel.

Målet om å realisere et marked til fordel for borgerne innebærer blant annet at det skal legges til rette for å øke arbeidskraftens mobilitet samtidig som sosiale rettigheter beskyttes. Om det var mulig til å ta pensjonsrettigheter med seg og det ikke var avkortinger i dem ved flytting mellom land, ville det bidra til økt mobilitet for arbeidskraft og være til borgernes fordel.

2.2 Handlingsplan for finansielle tjenester fra 1999

Handlingsplanen fra 1997 er generell og drøfter ikke finansielle tjenester detaljert. Den signaliserte at det var behov for å gjøre opp status og vurdere gjennomføringen av reglene i de enkelte EØS-land. Seinere studier av effektene av et felles indre marked tilsa at det var behov for også å utvikle nye felles EU-regler for finansielle tjenester.

Det viktig å være klar over at Kommisjonen ser det som et problem at det har vært vanskelig å få fram vedtak i EU-systemet i løpet av rimelig tid. Problemet har økt gjennom de siste traktatendringene ettersom beslutninger nå krever samhandling mellom 15 regjeringer og Europaparlamentet. For å øke hastigheten i vedtaksprosessen, ble det foreslått å vedta en særskilt handlingsplan for det indre finansielle markedet der en samlet tiltakene en så behov for, og ga datoer for når de ulike organer (Kommisjon, Råd og Parlament) skulle gjøre sine tiltak. I samsvar med dette vedtok toppmøtet i Cardiff i juni 1998 å utarbeide en «ramme for handlinger ... med sikte på et bedre fungerende felles marked for finansielle tjenester». En skisse til hva det burde arbeides med og hvordan, forelå i oktober som meddelelse fra Kommisjonen (1998).

Skissen har fokus på endringer i reglene for fellesskapet, og Kommisjonen skriver at de anser at dette regelverket ikke trenger radikal omlegging, selv om en del regler bør revideres. Markedene utvikler seg imidlertid raskt, og for å holde regelverket på høyde med markedsutviklingen er det ønskelig med mindre tidkrevende prosedyrer for å utvikle nytt regelverk. Meddelelsen framhever behovet for samhandling mellom Kommisjonen, Rådet og Parlamentet og mellom nasjonale myndigheter for å sikre at reglene blir forstått og praktisert likt i hele området. Siden vansker med beslutningsprosessen er den sentrale begrunnelsen for handlingsplanen, gjøres det i et *appendiks* til denne artikkelen rede for hvordan *vedtak som gjelder det indre markedet* nå gjøres.

Kommisjonen mener at det fortsatt gjenstår ulikheter i regelverket som hindrer høsting av de fulle fordelene ved et felles indre marked. Det er derfor ikke tilstrekkelig å stole på markedsaktørens videreutvikling av markedene,

og Kommisjonen mener ulike deler av regelverket må revideres. Det framheves at

- regelverket må ha et klarere skille mellom profesjonelle aktører og «vanlige kunder».
- forskjeller i nasjonal regulering må identifiseres og systematiseres for å kunne bidra til mer effektiv konkurranse.
- en fortsatt må arbeide for konvergens mot høg standard for konsumentbeskyttelse.

Spesielt det første punktet vil kunne ha betydning for hvordan regler om konsumentbeskyttelse utformes, og i denne sammenheng pekes det på at vertslandsreguleringer bør begrenses.

Kommisjonen framholder at tilsynet med finansinstitusjoner og finansmarkeder etter gjeldende regulering er et nasjonalt ansvar. Samtidig påpekes det at tilsynsoppgavene blir mer internasjonale og at behovet for finansiell stabilitet er grensekryssende og går ut over EU sine grenser. Kommisjonen ønsker derfor klarere standarder for organisering av tilsynssamarbeid.

Et hinder for utvikling av et felles indre marked for finansielle tjenester er at betalingssystemer og avregnings- og oppgjørssystemer for verdipapirhandel ikke er integrert. Behovet for slik integrasjon har økt med den felles valutaen.

Det konstateres også at like konkurransebetingelser forutsetter at reglene om konkurransebegrensninger og statsstøtte må praktiseres strengt. Skattlegging og skatte-regler er stort sett nasjonale ansvarsfelt, men ulik skattebehandling av tjenester ytt av leverandører med hjemstavn i ulike land, vil kunne virke konkurransevridende og være brudd på reglene for et felles indre marked. Kommisjonen påpeker at ulikheter i skattebehandling er et betydelig hinder for et felles indre marked. Det framholdes som et betydelig resultat at en skal ta opp til drøfting skattlegging av sparing og skattekonkurransen mellom finansielle sentre.⁵ Det pekes på at nøkkelområder som skattlegging av livsforsikring og pensjonsfond ikke er tatt opp til drøfting. Kommisjonen skriver at skattebehandlingen i praksis utelukker grensekryssende markedsføring av slike tjenester.

Meddelelsen ble drøftet på toppmøtet i Wien i desember 1998, som konkluderte med at det er vitalt å etablere en klar felles forståelse av hva som skal til for fullt ut å realisere et indre finansielt marked, og å gjennomføre de nødvendige tiltakene for å få det etablert. Toppmøtet mente det var behov for straks å lage en konkret handlingsplan.

2.3 Kommisjonens handlingsplan for de finansielle tjenestene

Toppmøtet ga Kommisjonen retningslinjer for videre arbeid, og i samsvar med disse ble det etablert ei

«Rådgivningsgruppe for finansielle tjenester» som ledes av Kommisjonen og har medlemmer utpekt av finansministrene i de 15 EU-landene. Denne gruppa skulle finne fram til og prioritere tiltak for å realisere det indre markedet for finansielle tjenester fullt ut. Gruppa skulle også sørge for kontakt med både leverandører og brukere av finansielle tjenester så de kan komme med innspill til arbeidet.

Drøftingene i denne gruppa bidro til at forslag til handlingsplan kunne sendes ut som meddelelse fra Kommisjonen (1999a). Det påpekes at handlingsplanen bare kan gjennomføres gjennom tiltak fra mange ulike organer. Kommisjonen har ansvar for å påse at vedtatt regelverk gjennomføres, og når nasjonale forpliktelser ikke blir gjennomført slik Kommisjonen mener de skal, kan gjennomføringen prøves i EU-domstolen. Nytt regelverk kan Kommisjonen ta initiativ til, men bindende vedtak fattes av Rådet og Europaparlamentet. Både etablering av ensartet praktisering og vedtak av nytt regelverk inngår i handlingsplanen. Gjennomføring forutsetter politisk konsensus slik at ikke beslutninger blokkeres. For å øke den politiske støtten til ideen med en handlingsplan og for å bygge støtte til tiltakene som foreslås, ble planen forelagt Rådet og Europaparlamentet.

2.3.1 Nærmere om Kommisjonens forslag

Behovet for politisk konsensus og samhandling mellom ulike organer illustreres allerede ved handlingsplanens første påpekninger. Flere viktige forslag fra Kommisjonen er blitt blokkert svært lenge. Det gjelder direktiver om avvikling av banker og forsikringsselskaper som ble foreslått av Kommisjonen i 1986. Disse forslagene var lenge stoppet av spansk-britisk uenighet om Gibraltars status.⁶ Politisk uenighet har også stoppet forslagene til direktiver om e-penger og om verdipapirfond. I tillegg til omtale av behovet for framdrift på disse punktene, påpeker Kommisjonen behov for nye initiativ, som deles i tre saksområder – «en gros-markeder», «kundemarkeder» og spørsmål relatert til «tilsyn med finansiell sektor».

Markeder dominert av profesjonelle aktører

Blant «en gros-markedene» er pengemarkedet mellom banker felles for hele eurosone, fordi betalingssystemet mellom banker er integrert gjennom TARGET. Det innebærer at en bank som vil låne til eller gjøre innskudd i en annen bank, kan flytte euroene til den andre banken med samme dags valutering. Slike lån og innskudd er ofte svært kortsiktige og skjer uten eksplisitt pant. De er basert på långivers kredittvurdering av låntaker, og skjer dermed innen rammer som bankene sjøl setter.

Blant de andre «en gros-transaksjonene» finner vi innskudd i og lån mellom banker og andre aktører som skjer mot sikkerhet gjennom pant i verdipapirer. «En gros-markedene» omfatter dessuten transaksjoner mellom

⁵ Ved toppmøtet i Lisboa våren 2000 ble det oppnådd enighet om informasjonsutveksling med sikte på nasjonal skattlegging av sparemidler. Enigheten er betinget av at en også får finansielle sentre utafør EU til å delta i systemet. Det kan være tvil om enigheten vil la seg realisere, men Kommisjonen oppfattet det altså høsten 1998 som et betydelig framskritt at en ville diskutere spørsmålene.

⁶ UK og Spania er uenige om hvilke lover som skal gjelde på Gibraltar. Begge land ser Gibraltar som en britisk koloni, men UK mener at den har indre sjølstyre. Det vil ikke Spania godta, trolig fordi de antar at det kan føre til at Gibraltar vil kreve uavhengighet om UK skulle gi opp kolonien. Spania vil derfor ikke anerkjenne Gibaltars institusjoner, som vil ha en funksjon ved avviklinger innen finansiell sektor. Landene er nå blitt enige om en måte å skrive bestemmelser inn i EUs rettsakter slik at en unngår å ta stilling til disse forholdene.

aktørene i forbindelse med kjøp og salg av verdipapirer og derivater. Slike transaksjoner kan enkeltvis ha verdier som svarer til flere titalls millioner kroner. For slike transaksjoner fungerer ikke det indre markedet fullt ut, blant annet som følge av forskjeller i regler om når panteskiftet skjer, og mangler i den elektroniske kommunikasjonen mellom ulike verdipapirsentraler.

For at «en gros-markedene» skal fungere hensiktsmessig, er det også viktig at informasjon til markedet fra utstedere kan forstås på samme måte uavhengig av hvor utsteder hører hjemme. Det er dessuten viktig at regler om oppkjøp og omorganisering ikke gjør det billigere å gjøre slike transaksjoner med utgangspunkt i ett land enn i andre. Også her er det forskjeller mellom landene. På dette punktet lister handlingsplanen for de finansielle tjenester opp behov for revisjon av flere selskapsrettslige direktiver og regler om revisjonsstandarder (jf. fotnote 2 til boks 1).

En viktig deltaker i «en gros-markedene» er pensjonsfondene. De kjøper aksjer og obligasjoner for midler som seinere skal betales ut som pensjoner. Pensjonsfondene forvalter betydelige beløp, og det finnes ikke EU-regler for denne typen institusjoner. Det er verken felles regler om forvaltning av midlene, om soliditet i eller tilsyn med pensjonsfond. Faktisk er regulerings-tradisjonen i ulike EU-land svært forskjellig. Handlingsplanen sier at det bør utvikles en standard for hvilke krav som skal stilles til forvaltning av midlene og for tilsyn med pensjonsfondene. Denne standarden bør seinere vedtas som et direktiv.

Markeder dominert av kunder som ikke er profesjonelle

For å få «kundemarkedene» til å fungere hensiktsmessig foreslås tiltak for å øke allmennhetens tillit til finansinstitusjonene og markedene. Stikkord som brukes, er «informasjon og åpenhet», «klagebehandling» og «konsumentbeskyttelse». Under «klagebehandling» framsettes det et ønske om å gjøre klageinstanser utenom rettssystemet mer vanlig.⁷ Slike ordninger kan redusere kostnadene ved klagebehandling tilstrekkelig til at en i praksis vil kunne klage også når det gjelder mindre beløp. På sikt vil dette lede til bedre standard når det ytes finansielle tjenester.

Flere av problemene i «kundemarkedene» har større betydning for andre sektorer enn for finansiell sektor, og det er ikke klart at forbedrete systemer vil bidra til lønnsomhet for den enkelte finansinstitusjon. Et eksempel på dette kan være forbedringer i systemene for grensekryssende små betalinger. Når slike spørsmål oppstår, kan det bli behov for å legge til rette for koordinering eller å stille krav til finansinstitusjonene. For «e-handel med finansielle tjenester i kundemarkeder» og «grensekryssende småbetalinger» planlegges det kartlegginger og meddelelser til markedsaktører om behovet for framdrift, og det kan antas at det vil bidra til at løsninger utvikles.

Ett av «kundemarkedene» er forsikring, og her fungerer det indre markedet dårligere enn for andre finansielle

tjenester. Det er sperrer for formidling av forsikring gjennom meglere, og det er i flere land regler som i praksis gjør det vanskelig å tilby tjenester fra et selskap etablert i et annet land. Selv om det på visse vilkår er adgang til å stille nasjonale krav til alle som tilbyr tjenester i et lands marked, mener Kommisjonen at dette er gjort utover det som det er adgang til. Dette vil Kommisjonen prøve å få slutt på ved å etablere en felles forståelse av reglene.

Håndtering av problemer i institusjoner og tilsyn med finansiell sektor

Kommisjonen peker generelt på at det er vanskelig å finne fram til en fornuftig organisering av tilsynet med finansiell sektor innafor EØS-området. Markedene og markedspraksis endres raskt, og behovet for samarbeid med institusjoner utafør EØS-området øker. Handlingsplanen peker mer spesielt på ulike reguleringer som bør komme i orden, som for eksempel forslagene til direktiver om avvikling av banker og forsikringsselskaper. Et klarere skille mellom profesjonelle investorer og vanlige kunder vil også kunne gjøre det klarere hva myndigheter bør ha regler for og føre tilsyn med i verdipapirmarkedene. Handlingsplanen trekker dessuten fram at det foregår internasjonalt arbeid for bedre standarder. Det vises her til arbeid med endringer i Basel-anbefalingene om regelverk for kapitaldekning, og til arbeid med å lage standarder for tilsyn med verdipapirmarkedene.

Videre betingelser for et optimalt finansmarked

Til slutt i Kommisjonens handlingsplan kommer et lite avsnitt med en nøytral overskrift som skjuler vanskelige saker som omtales summarisk: En må samordne skattlegging av private sparemidler og unngå konkurranse i skattlegging av foretak. Fullt ut frie markeder krever at en fjerner konkurransevridende skattlegging av finansielle tjenester. En må samordne beskatning av tilleggspensjoner og dessuten må en gjennomgå prinsippene for kontroll med og styring av noterte foretak (corporate governance), som varierer sterkt mellom landene.

Kommisjonen har foreslått å vedta et direktiv om skattlegging av sparemidler. En rettsakt om et slikt spørsmål vil måtte vedtas i samsvar med beslutningsprosedyren for Rådsvedtak etter konsultasjoner med Europaparlamentet.⁸ Vedtak etter denne prosedyren i en svært kontroversiell sak som dette, vil lett kunne ta mer tid enn for saker som gjelder det indre markedet, om det i det hele tatt vil være mulig med vedtak. For de øvrige sakene er planen at Kommisjonen skal bistå med kartlegging og formulering av normer, mens det er medlemslandene som må treffe eventuelle tiltak.

2.3.2 Noen typer aktiviteter i samsvar med handlingsplanen

Tiltakene i handlingsplanen er kategorisert etter målet det skal bidra til å oppnå. Tiltakene kan også deles inn etter typen aktivitet de representerer, og da kan de i hvert fall kan systematiseres i seks kategorier:

⁷ I Norge har vi Forsikringsklagekontoret (tidligere Forbrukernes Forsikringskontor) og Bankklagenemnda som er slike institusjoner.

⁸ Prosedyren er nevnt, men ikke drøftet i appendikset. Etter denne prosedyren må vedtak fattes enstemmig, og Europaparlamentet kan ikke annet en ytre seg.

- a) Påse at gjeldende regelverk blir overholdt.
- b) Bidra til felles forståelse av vedtatt regelverk.
- c) Revidere eksisterende regelverk.
- d) Utvikle nytt regelverk.
- e) Bidra til systematisk gjennomtenking av behov for nytt regelverk.
- f) Oppfordre markedsdeltakerne til samarbeid om å utvikle løsninger.

I boks 2 er det gitt eksempler på hver av disse typene.

2.3.3 Rådets merknader

Det var få merknader til handlingsplanen i Rådet, jf. ECOFIN (1999). Det har uten tvil sammenheng med at det er finansministrene som har oppnevnt medlemmer til Rådgivningsgruppa for finansielle tjenester. Ministrene har dermed vært løpende orientert om arbeidet med handlingsplanen, og har kunnet komme med sine merknader.

Rådet er enig i at det er viktig med en handlingsplan, og vil bidra til arbeidet. Finansministrene ber om at Rådgivningsgruppa også overvåker og gir råd i det videre arbeidet med handlingsplanen. Rådet framholder også at arbeidet for et felles indre finansielt marked ville dra nytte av framgang i arbeidet med de relevante spørsmål om skattlegging.

2.3.4 Parlamentets merknader

Europaparlamentets uttalelse er lagd av Den økonomiske og pengepolitiske komiteen, jf. ECON (2000). Parlamentet er positive til planen, som omtales som mer av en oversikt over status i EU-samarbeidet innen fagområdet enn som en plan for ny virksomhet. Europaparlamentet er svært opptatt av sin egen stilling i EU-systemet, og har flere merknader som påpeker at de ønsker eller mener at de har krav på informasjon og medbestemmelse. Som det framgår av appendikset, varierer Europaparlamentets status etter hva slags sak som behandles. Når det kan argumenteres for ulike prosedyrer som er relevante, vil Europaparlamentet normalt gå inn for den prosedyren som gir det sjøl mest innflytelse.

Blant de saklige merknadene er det også en gjenganger: Europaparlamentet ønsker å styrke reglene som beskytter konsumentene. I samsvar med dette er de fornøyd med at slike spørsmål har fått en sentral plass i Kommisjonens dokument, men uttrykker tvil om frivillige klageordninger er tilstrekkelig. I flere sammenhenger hevdes det at de juridiske reglene i konsumentenes hjemland bør gjelde ved konflikter. De tenker seg at disse reglene skal gjelde bl.a. ved klage på banktjenester og verdipapirhandel som er bestilt og utført gjennom Internett.

Her har Parlamentet altså en annen vurdering enn Kommisjonen, og synspunktet er ikke uproblematisk. Tilbyder av en tjeneste over Internett vil ikke ha oversikt over og kontroll med hvor kjøperen holder til. Om konsumentens lovvalg skal gjelde ved en eventuell konflikt,

innebærer det at enhver tilbyder av tjenester over Internett kan måtte delta i konfliktløsningsprosedyrer i alle EU sine 15 ulike land (eller 18 land etter at direktivet er tatt inn i EØS-avtalen). Det er det svært mange tilbydere som ikke vil være i stand til, og det kan føre til at mange ikke tør tilby slike tjenester. Reglene for konsumentbeskyttelse vil da ha ført til at det ikke blir utvikla noe marked for de aktuelle tjenestene.

Når det gjelder tilsyn, framholder Parlamentet tre grunner til tvil om det vil være tilstrekkelig med samarbeid mellom nasjonale tilsynsmyndigheter. For det *første* er ESB den endelige kilde til likviditet. Det kan bli problematisk å ha 15 ulike nasjonale system for tilsyn med finansiell sektor og én felles kilde til likviditet. Parlamentet påpeker også i denne sammenheng at de 15 medlemslandene er uavhengige i sin finanspolitikk. Den kan ha ulik innretning og effektene på den totale likviditeten (og gjennom det for den felles pengepolitikken) er ikke nødvendigvis tatt hensyn til. For det *andre* vil teknologi og markedsdynamikk gjøre det stadig mer problematisk å skille mellom markeder. Det blir dermed problematisk å klarlegge hvor tilsynsansvaret ligger, noe som kan gi problemer i situasjoner med behov for tiltak i flere land samtidig. For det *tredje* vil mer eller mindre «statsløse» (multinasjonale) finansielle grupper føre til at de nasjonale tilsynsregimene trekkes i tvil.

Uttalelsen peker også på at manglende harmonisering av skattlegging gjør det problematisk å få til et felles indre marked. Her nevnes både skattlegging av obligasjoner og tilleggs pensjoner og ulikheter i skattlegging etter hvor (finans-) investeringer finner sted.

2.3.5 Oppfølging av handlingsplanene.

Det er som nevnt to handlingsplaner, en generell for alle sider av det indre markedet og en for det indre markedet for finansielle tjenester. For at de ikke bare skal bli dokumenter, men faktisk resultere i handling, lages det rapporter om framdrift i arbeidet med planene. I oppfølgingsrapportene skal avvik identifiseres og forklares.

Som ledd i den generelle handlingsplanen lages det årlige oppdateringer av status for gjennomføring av direktiver om det indre markedet i nasjonal rett, med sammenliknbare tabeller for EU- og EFTA-landene. I siste utgave, Kommisjonen (2000a), rapporteres liten endring i andelen direktiver om det indre markedet som er gjennomført som forutsatt i hele EØS-området siste år (dvs fra mai 1999 til mai 2000). De fleste land har en viss bedring i denne opptellingen av direktiver. Det har ikke Norge, som rangerer som nummer 13 av 18 EØS-land. Statistikken gjelder gjennomføring av alle direktiver for det indre markedet, og ettersom det stadig vedtas nye, kan antallet rettsakter som ikke er gjennomført også øke. Finansielle tjenester blir ikke pekt ut som noe særskilt problemområde verken for EØS-området som helhet eller for Norge.

Handlingsplanen for de finansielle tjenestene følges opp gjennom halvårlige rapporter. Både høsten 1999 og

Boks 2: Noen typer aktiviteter i samsvar med handlingsplanen

I artikkelteksten nevnes seks ulike kategorier av tiltak, der hver kategori innebærer en egen type aktivitet:

- Påse at gjeldende regelverk blir overholdt.
- Bidra til felles forståelse av vedtatt regelverk.
- Revidere eksisterende regelverk.
- Utvikle nytt regelverk.
- Bidra til systematisk gjennomtenking av behov for nytt regelverk.
- Oppfordre markedsdeltakerne til samarbeid om å utvikle løsninger.

Under følger en omtale av et eksempel (to for kategori c) på hver av de ulike tiltakskategoriene:

a) Hindre indirekte subsidiering av nasjonale verdipapirmarkeder

Kommisjonen sendte i oktober 1999 grunngitte uttalelser som første steg i «overtredelsesprosedyrer» mot Frankrike og Italia. Kommisjonen hevdet at landene hadde skatteregler som favoriserte de nasjonale aksjemarkedene:

- I Frankrike ble det gitt en skattefordel til en type forsikringskontrakter som investerte minst 50 prosent av sine aktiva i franske aksjer og tilsvarende verdipapirer og minst 5 prosent i unoterte eller smb-listede franske selskaper.
- I Italia ble det gitt reduserte skattesatser i tre år til selskaper som for første gang utsteder verdipapirer i regulerte markeder i Italia.

Kommisjonen mente bestemmelsene diskriminerte andre markeder basert på nasjonalitet.

Etter reglene for «overtredelsesprosedyrer» hadde Frankrike og Italia to måneder på seg til eventuelt å begrunne hvorfor reglene etter landenes mening ikke bryter med EU-forpliktelsene. Begge landene har imidlertid avvirket ordningene som ble kritisert.

Offentlighet om slike prosedyrer er viktig fordi det kan få andre land til å gjennomgå sine ordninger. I Norge kunne en vurdert om AMS-ordningen, som Norge hadde fram til i 1999, innebar en «subsidiering» av det norske aksjemarkedet.

b) Felles forståelse av regelverket for livsforsikring

I handlingsplanen framholdes det at det indre forsikringsmarkedet ikke fungerer så godt som det kunne. Dette har sammenheng med ulike skatteregler, men også med at særregler for tilbud av tjenester i det enkelte land er videreført og har fått virkning for tilbydere som opererer i landet, men hører hjemme i andre EU-land.¹ I slike sammenhenger er vertslandets hjemmel for å ha reglene at de ivaretar allmenne hensyn.

For å sikre konkurranse har det blitt utarbeidet en fortløpende meddelelse om friheten til å yte tjenester og om «allmenne hensyn» ved regulering av forsikring. Den kom, ½ år forsinket, i februar 2000 og inneholder både presiseringer av hva friheten til å yte tjenester og den grensekryssende etableringsretten innebærer, og en fortløpende av begrepet «det allmenne hensynet» i de tredje forsikringsdirektivene.

For at et hensyn skal kunne kalles allment slik at vertslandet kan pålegge det også for dem som ønsker å tilby forsikring som grensekryssende tjeneste, må det samtidig

- ikke være dekket gjennom annen fellesskapslovgivning,
- ikke være diskriminerende,
- være påtrengende av allmenne hensyn (som forbrukerbeskyttelse, for å hindre bedrageri, sammenheng i skattesystemet eller arbeidstakerbeskyttelse),
- være objektivt nødvendig,
- ikke duplisere hjemlandsregler,
- stå i et rimelig forhold til målet.

Meddelelsen inneholder også eksempler på vertslandsregler som er fastsatt med henvisning til «allmenne hensyn», og Kommisjonens vurdering av om de viser riktig bruk av bestemmelsen.

Meddelelsen vil være til hjelp for å tolke Norges forpliktelser etter EØS-avtalen, og norske utredninger tar allerede hensyn til den.² Enkelte norske regler er etter vertslandsbestemmelsene gitt anvendelse også om utenlandske selskaper skulle ønske å konkurrere i Norge. Meddelelsen vil i praksis begrense adgangen til å hevde at regler ivaretar «allmenne hensyn», og kan derfor få konsekvenser for de norske reglene.

c) Revisjon av kapitaldekningsdirektivet og av investerings-tjenestedirektivet

Kapitaldekningsdirektivet (CAD) ble vedtatt i 1989, og var en praktisk tillemping av anbefalingene fra Baselkomiteen.³ Etter direktivet skal banker ha en ansvarlig kapital som står i forhold til den risiko banken tar på seg både som kredittgiver og gjennom sin markedsrisiko.

Anbefalingene fra Baselkomiteen (The Basel accord) er fra 1988 og justert i 1994. Etter dette har finansnæringen videreutviklet metodene for å vurdere kreditt- og markedsrisiko. Baselkomiteen har derfor satt i gang et arbeid med å revidere anbefalingene. Tilsynsmyndigheter i en rekke EU-land og EUs organer følger med i dette arbeidet. Europaparlamentet ble orientert om arbeidet i Baselkomiteen i mars 2000. Kommisjonen vil foreslå revisjon av CAD-direktivet når anbefalingene fra Baselkomiteen foreligger. I en slik sak vil Kommisjonen i noen grad ha rollen som tilskuer, men Kommisjonens arbeid med saken bidrar også til større bredde i arbeidet med revisjon av Basel-anbefalingen.

Investerings-tjenestedirektivet (ISD) er fra 1993 og

¹ Landet der tjenesten selges («vertslandet») har gitt sine regler virkning for selskap med hovedkontor («hjemlandet») i et annet land..

² Se punkt 7.4.2.2 i NOU (2000:23).

³ Baselkomiteen er satt sammen av representanter for de som er ansvarlige for banktilsyn i G-10 landene og den har sekretariat ved BIS i Basel. Av de 12 landene som deltar i Baselkomiteen er det åtte som er medlemmer av EU (Belgia, Frankrike, Italia, Luxembourg, Nederland, Storbritannia, Sverige og Tyskland).

legger til rette for internasjonal konkurranse blant mellommenn ved kjøp og salg av verdipapirer. Kommisjonen sier i handlingsplanen at det bør være et klarere skille mellom vilkår som gjelder i forhold til profesjonelle og ikke-profesjonelle investorer. Det kan få virkning på hvilke konsumentbeskyttelsesregler som vil kunne være akseptable. Det arbeides med hvordan skillet skal utformes, og Kommisjonen har brukt «Rådgivningsgruppa for finansielle tjenester» i arbeidet med dette. Kommisjonen får dermed økt forståelse for hva Rådet vil kunne slutte seg til, slik at endring av direktivet ikke blokkeres. Det er viktig å merke seg at her har Kommisjonen tatt initiativet og sitter i førersetet for revisjonen av direktivet. Mot slutten av år 2000, litt etter tidsfristen i handlingsplanen, vil Kommisjonen sende ut et høringsnotat («grønn bok») om behovet for oppgradering av ISD.

d) Tilsyn med og investeringsregler for pensjonskasser

Til i dag har det ikke vært noen EU-regulering av pensjonskasser eller krav til tilsynet med dem. Kommisjonen mener det bør være noen felles regler for å øke konkurransen i det indre markedet innen denne sektoren.

Når en starter uten felles regler, kan arbeid settes i gang gjennom utredninger som beskriver situasjonen og foreslår mulige reguleringer. Det har Kommisjonen gjort, og det er sendt ut til høring en kommisjonsrapport (grønn bok) og ulike forskningsrapporter. Kommisjonen har publisert sammendrag av høringssvar, og er kommet til at den vil foreslå regler som setter standarder for tilsyn med pensjonskasser. Utkast til direktiv planlegges ferdig sommeren 2000. Det vil trolig også ha noen regler om forvaltning av midlene. Slike regler vil Norge neppe ha prinsipielle problemer med.

Enkelte multinasjonale selskaper argumenterer for at mobilitet i arbeidsstyrken forutsetter felles pensjonsordninger (dvs samme ytelse til pensjonisten) uansett hvor i EØS-området den ansatte arbeider. For at det skulle være mulig, og oppfattes som rimelig, må både skattlegging av innbetalinger til pensjonsordninger og ytelsene fra offentlige pensjonsordninger harmoniseres. Siden EU ikke har planer om felles politikk på disse feltene, illustrerer dette at EUs status som et samarbeid mellom nasjonalstater setter grenser for hvor langt et felles indre marked kan utvikles. Det ville trolig være mulig å komme selskapene noe i møte ved å åpne for felles forvaltning av pensjonsmidler som er avsatt for ansatte i ulike land.

e) Tilsyn med finansiell sektor

Kommisjonen har utarbeidet en oversikt over organiseringen av tilsynet med finansiell sektor (bank-, forsikrings- og verdipapirtilsyn) i EU-landene. Den gjør også greie for internasjonalt tilsynssamarbeid ut over EØS-området. Etter traktatene er tilsyn med finansiell sektor et nasjonalt ansvar (også innen euroområdet). Om finansmarkedene vokser sammen, vil det kunne være

vanskelig å videreføre denne ansvars plasseringen, men samtidig vil etablering av en felles tilsynsorganisasjon være meget vanskelig, fordi en slik enhet ville måtte etablere en felles praksis når det er ulikt rettsgrunnlag i de ulike landene. Det er for eksempel ulik straffelov og straffeprosesslov i medlemslandene og dessuten er det forskjeller i annen fundamental lovgivning (regnskapslov m.v.). Rapporten som foreligger, vil bedre grunnlaget for å drøfte hvordan tilsyn bør utformes i framtida, og hvordan samarbeid kan organiseres.

Handlingsplanen omfatter vedtak av nytt tilsynsrelevant regelverk. Felles regler ved avvikling av finansinstitusjoner har vært hindret av uenighet mellom Spania og Storbritannia om Gibraltars status. Etter at disse landene har funnet en måte å omgå Gibraltarproblemet på, er direktivene om avvikling av banker og forsikringsselskaper og et tilsvarende selskapsrettslig direktiv kommet langt i beslutningsprosessen.

I noen grad har Kommisjonen her bidratt til nytt regelverk, men det meste av arbeidet ble gjort før de opprinnelige forslagene fra 1986. Vedtak 15 år etter forslag illustrerer at vedtak avhenger av samspill mellom mange aktører og kan ta tid.

f) Grensekryssende småbetalinger

Ett av vilkårene for at gevinstene ved et indre marked skal realiseres, er at betaling for varer og tjenester kan gjøres sikkert og billig i hele det indre markedet. For å bidra til sammensmelting av nedre del av betalings-systemene i euroområdet, har både Kommisjonen og Den europeiske sentralbanken sendt ut appeller til bank- og betalingsnæringen om utvikling av betalings-systemene fram mot januar 2002, da eurosedler og -mynter settes i omløp. Sommeren 2000 er det optimisme i Kommisjonen med hensyn til effektene av arbeidet som er gjort. ESB har publisert en rapport om status for arbeidet, ESB (2000).

Et direktiv som trådte i kraft i august 1999, skulle ha sikret at det er rettslig harmoni omkring betalings status. Kommisjonen har varslet overtredelsesprosedyrer mot fire land som ikke har gjennomført dette direktivet. I tillegg mangler de fleste land stort sett praktiske løsninger for småbetalinger over grensene. Finansnæringen kan ikke pålegges å gjøre noe, og Kommisjonen og ESB er derfor henvist til å oppfordre den til å finne løsninger. I offentlige meddelelser har de stilt opp retningslinjer som de mener burde gjelde for utviklingen av systemer (om prisfastsetting og valutering og hvilke betalingsinstrumenter som anses som viktigst m.v.). Kommisjonen varsler overvåking av priser: Det pekes på at internasjonale betalingsselskap gir tilbud om betalingstjenester, og det minner bankene på at institusjoner med gode tilbud vil kunne vinne i konkurransen.

Det siste minner om måten Norges Bank arbeider. Årsrapporten om betalingsformidling kunngjør prisutviklingen og bidrar til at konsumentene kan velge basert på mer kunnskap.

våren 2000 rapporteres det om tilfredsstillende framgang, jf. Kommisjonen (2000b). I stor grad dreier dette seg om rapportering av at arbeid pågår. På flere felt ligger en litt etter det en hadde ønsket. Høsten 1999 kan det ha hatt sammenheng med at saker i EU-systemet stoppet litt opp i forbindelse med skifte av kommisjon i 1999.

Våren 2000 vises det til flere forslag til regelverk og meddelelser som er under sluttbehandling. Det påpekes også at toppmøtet i Lisboa i mars 2000 prioriterte fagfeltet høyere enn tidligere. Det legges betydelig vekt på tiltak for å standardisere informasjon om utsteder og tiltak for å gjøre institusjonelle investorer (verdipapirfond og pensjonskasser) grensekryssende i sine investeringer. Tiltak for å lage et grensekryssende marked for gjenkjøpsavtaler framholdes også. Om markedsutviklingen konstateres det at finansiering gjennom aksjekapital er blitt viktigere i så godt som alle EU-land. Et felt der framdriften er dårligere enn handlingsplanen legger opp til, er tiltak for grensekryssende restrukturering. Det gjelder både reformer i direktiver om selskapslovgivning og felles regler om oppkjøp og omstrukturering. For å bedre mobiliteten av produksjonskapitalen, kan disse reglene være særlig viktige.

2.3.6 EØS og handlingsplanen

EØS-avtalen omfatter reglene for det felles markedet for finansielle tjenester. Når EU lager en handlingsplan på dette området, vil det derfor påvirke utvikling av regelverk også i Norge. Handlingsplanen gir norske myndigheter bedre oversikt over arbeid som er i gang, og styrer langt på veg arbeidet til EFTAs underkomite for finansielle tjenester.

Bestemmelsene i EØS-avtalen om deltakelse i arbeidsgrupper under Kommisjonen gir *ikke* automatisk deltakelse i alle slike grupper som norske myndigheter kan oppfatte som relevante. «Rådgivningsgruppa for finansielle tjenester» skal bidra til bedre samhandling mellom Kommisjon og Råd. Den ledes av Kommisjonen, men har medlemmer som er personlig utpekt av finansministrene. Gruppa var med på å utvikle handlingsplanen og deltar i løpende drøftinger av hovedspørsmål. Det kan hevdes at deltakelse faller inn under avtalen, slik at EØS-landene skulle vært invitert til å delta. Rådgivningsgruppa er imidlertid oppretta i samforstand med Rådet, og EØS-avtalen gir ikke rett til å delta i arbeid under Rådet. Når EFTA-landene ikke er invitert til å delta, viser det at EU oppfatter den som ei gruppe under Rådet. Faktisk er det også slik at Kommisjonen bruker gruppa for å prøve å holde tempoet i den politiske vedtaksprosessen oppe.⁹ Norske myndigheter ble imidlertid invitert til å gi synspunkter på hvordan regelverket burde videreutvikles da handlingsplanen ble utarbeidet.

Handlingsplanene innebærer at Kommisjonen skal følge tettere opp hvordan medlemslandene gjennomfører sine forpliktelser, og en sikter mot å stramme inn forståelsen av hva avtalte forpliktelser innebærer. Denne

oppgava står ESA for i forhold til EFTA-landene. ESA får melding om hvordan bestemmelsene er gjennomført i EFTA-landene, og det er ikke uvanlig at ESA og norske myndigheter diskuterer tolkning av direktiver og av den norske gjennomføringen. Om en etter slike utvekslinger er uenige om bestemmelser i et regelverk er gjennomført i samsvar med forpliktelsene, vil ESA kunne reise det som *en sak*. Det foreligger noen slike saker mellom ESA og Norge om finansielle tjenester. Flere av merknadene ESA har kommet med i disse sakene gjelder vel så mye utformingen av de norske meldingene som innholdet i gjennomføringa. Det er imidlertid substans når ESA har merknader til de norske kapitaldekningsreglene for livsforsikring, og vurderer om eierbegrensningsreglene for finansinstitusjoner er i strid med prinsippet om fri bevegelighet av kapital.

Det kan også nevnes at Bankforeningen¹⁰ i 1995 klagde over at Husbankens adgang til å yte lån til lavere rente enn markedsrenta innebar statsstøtte i strid med EØS-avtalen. ESA aksepterte i 1997 den norske ordninga, men vedtaket ble anket. Ankeinstansen i slike sammenhenger er EFTA-domstolen, som i 1999 kom til at vedtaket måtte settes til side fordi alle aspekter ved saken ikke var tilstrekkelig vurdert. Etter ny behandling kom ESA i juni 2000 igjen til at ordninga ikke brøt med Norges forpliktelser. Saken illustrerer at også ESA og Kommisjonen sine vedtak kan prøves når det gjelder de kontrolloppgavene disse organene skal utføre. Dette bidrar til å sikre lik forvaltningspraksis.

3 Avsluttende merknader

Handlingsplanen for de finansielle tjenestene gjelder stort sett utforming av reguleringer, og det er myndighetenes ansvar. Den markedsmessige praksis er en annen sak, og følger ikke med automatikk av politiske ønsker. Om ei regulering legger til rette for ei utvikling, er ett saksforhold, men utviklinga kan ta et annet forløp. Det avgjør i praksis markedsaktørene. Vanligvis gjøres dette uten at noen eksplisitt tar stilling til hva en syns bør bli markedspraksis. Markedsdeltakerne treffer som regel ukoordinerte avgjørelser, og det er de mange slike avgjørelser som etablerer eller endrer en praksis i markedet.

Det er derfor lett å se mulige endringer som ville bidra til samfunnsmessig effektivisering, men som markedet ikke har realisert. Det kan for eksempel ha sammenheng med at kunder holder seg til gamle leverandører, og leverandører til markeder de kjenner framfor å undersøke om andre markeder kan gi en bedre løsning. Men dersom det er lagt til rette for en mer lønnsom løsning enn dagens markedspraksis, vil trolig markedspraksis før eller siden endres. Noen sannsynlige slike endringer er:

- Markedet vil trolig presse fram integrasjon av betalings-systemene for små verdier. I dag er systemet for over-

⁹ På konferansen Eurofi i Paris i september 2000, sa Kommisjonær Frederik Bolkestein at det største problemet med vedtak og gjennomføring av nye regler for de finansielle markedene var de nasjonale finansministeriene.

¹⁰ Den norske Bankforening er fra 1. januar 2000 slått sammen med Norges Forsikringsforbund under navnet Finansnæringens Hovedorganisasjon (FNH). Saken ble i sin tid fremmet av Den norske Bankforening.

føring av store verdier mellom banker integrert. Integrasjon på lavere nivåer kan skje ved at banker som er representert i mange land tilbyr kommunikasjon mellom nasjonale betalingssystemer, eller ved at det etableres samarbeid (fusjoner) mellom operatørene av de nasjonale betalingssystemene. På dette feltet koordinerer ESB og Kommisjonen bestrebelser i privat sektor, jf. boks 2, avsnitt f.

- Siden avkastningsprofilen på en rekke verdipapirer er blitt likere gjennom euroen, er det «for mange» konkurrerende markedsplasser for verdipapirer for euro-denominerte investeringer, samtidig som det er for vanskelig å flytte investeringene mellom disse markedsplassene. Det foreligger avtaler om fusjoner mellom verdipapirbørser i eurosonen, og avtaler om samarbeid også utenom den. Ettersom investorer kan ønske å utvikle en stor posisjon i ett marked samtidig som de går inn i store posisjoner i et annet marked og det vil kunne gi betydelig gevinst om det kunne realiseres, vil løsninger før eller siden bli utviklet enten ved fusjon eller ved kommunikasjon mellom markeder.¹¹ I juli 2000 oppnevnte Rådet i samarbeid med Kommisjonen ei særskilt vismannsgruppe som skal vurdere behov for endrete regler for verdipapirmarkedene i lys av den nye utviklinga med konkurranse mellom markedsplasser for finansielle instrumenter.
- Begge de foregående punktene tilsier at banker og andre finansinstitusjoner i økende grad vil bli grensekryssende i eurosonen. Det vil øke presset mot økt samarbeid om tilsyn med finansiell sektor spesielt i eurosonen, men også i hele EØS-området. På dette feltet har Kommisjonen lagd en oversikt over gjeldende regler og praksis, jf. boks 2, avsnitt e.

For de to første feltene, som er særlig relevante for banker og verdipapirforetak, er det slik at reguleringene allerede ligger til rette for endringer i markedspraksis, mens det tredje vil være en konsekvens av endret markedspraksis.

Som nevnt tidligere vil det for å oppnå en ønsket økning i arbeidskraftens mobilitet være viktig med harmonisering av markedene for livsforsikrings- og pensjonsprodukter. Det er klart at reguleringene nå ikke er tilstrekkelige for utvikling av et fritt indre marked. Skatte- og trygderegler er her reelle hindre, og EU er et samarbeid mellom land som innafor rammene konvergenskriteriene setter for budsjettbalansen, har sjølstendig skatte- og trygdepolitikk. Før det eventuelt har blitt mer samarbeid om skattlegging av pensjon og om offentlige pensjoner, er det vanskelig å tenke seg et felles og enhetlig indre marked for livsforsikrings- og pensjonsprodukter. Det kan imidlertid tenkes forenkling av selskapenes administrasjon av sparemidlene.¹² De vil i så fall både kunne dra nytte av det felles indre markedet og bidra til å effektivisere de finansielle markedene.

Tilsvarende kan det sies at det er ønskelig med kapitalmobilitet, og her er motforestillinger mot harmonisering mindre. Imidlertid er det fundamentale lover og bestemmelser om rekneskap og revisjon som det er vanskelig fullt ut å samordne når en opprettholder separate legale systemer. Slike lover kan ha betydning for oppkjøp og omstruktureringer, for panterett og andre bestemmelser som har betydning for kapitalmobilitet. På disse feltene er det ønsket om samordning. Spørsmålene er ofte teknisk sett vanskelige, og det er langt fra alltid at ønsket om samordning har tilstrekkelig politisk styrke bak seg til å bli prioritert.

Appendiks: Beslutningssystemet etter Amsterdam-traktaten

A.1 Ulike beslutningsprosedyrer

Ved traktatkonferansen i Amsterdam i november 1997 ble traktatene som regulerer EU-samarbeidet grundig revidert.¹³ Amsterdam-traktaten trådte i kraft 1. mai 1999 etter nasjonal ratifisering.

Traktaten foreskriver alt i alt ti (flere til dels nesten like) beslutningsprosedyrer for ulike sakfelt. For finans- og pengepolitikk og for utviklingen av regulering som gjelder finansmarkedene er særlig tre av prosedyrene i bruk. Det er prosedyrene for:

1. *Medbestemmelse mellom Rådet og Europaparlamentet.* Denne prosedyren innebærer at et kvalifisert mindretall i Rådet og et flertall av Parlamentet kan hindre beslutning, og at det må nås fram til et vedtak som begge parter kan akseptere. Denne prosedyren gjelder vedtak av rettsakter som gjelder for det indre markedet, det vil også si det indre finansielle markedet.

2. *Rådsbeslutninger etter konsultasjoner med Europaparlamentet.* På det aktuelle saksområdet må beslutningen

¹¹ Verdipapirsentralene i Sverige, Danmark og Norge har vurdert en integrasjon av verdipapirproppjørene i de skandinaviske landene. Om det ble gjennomført, ville en kunne avslutte en investering i København og samtidig gå inn i en investering i Oslo. Av ulike grunner ble forslaget lagt på is i 1999, men arbeidet indikerer en etterspørsel etter slike løsninger i markedet.

¹² I dag kan et multinasjonalt konsern måtte ha ulike pensjonsordninger for ansatte i de ulike EØS-landene. Oppsparing vil skje i pensjonskasser som er uavhengige og sjølstendige rettssubjekter. Hvert EØS-land kan kreve at slike pensjonskasser administreres i landet. For konsernene ville det være en forenkling om de kunne leie et selskap i et land til å administrere alle pensjonskassene. Det ville også være en fordel om de kunne forvaltes som en felles portefølje. Det vil være vanskelig å slå sammen de ulike pensjonskassene så lenge ulikhetene i skatte- og trygdesystemer består. Se også boks 2, avsnitt d.

¹³ Det ble gjort en stor redaksjonell opprydding i tidligere traktater. Mye av traktatteksten ble oversatt til norsk i forbindelse med den norske søknaden om medlemskap fra 1994. Det finnes i Utenriksdepartementet (1994c). Amsterdam-traktaten omfatter økonomisk samarbeid, felles utenriks- og sikkerhetspolitikk og justissamarbeid. Det spesifiseres ulike beslutningsmekanismer på ulike områder. Artiklene har fått ny nummerering, men det er også reelle endringer. En av dem gjelder måten nytt regelverk for det indre markedet skal vedtas. Prosedyren for dette er fastsatt i traktatens artikler 249, .., 255. Det vises til Traktattekstene (1999) og Weatherill and Beaumont (1999).

i Rådet fattes med enstemmighet. Europaparlamentet kan komme med meningsytringer, men ikke hindre vedtak. Denne prosedyren gjelder de fleste økonomisk-politiske sakene, som reglene om indirekte beskatning, retningslinjer for den økonomiske politikken («Economic policy guidelines»), etc.

3. Beslutninger i Den europeiske sentralbanken (ESB).

Dette er endelige beslutninger i et overnasjonalt organ. Beslutningene gjelder pengepolitikken, og det finnes regler om informasjon og konsultasjoner i forhold til Rådet og Europaparlamentet.

Gjennom endringene som ble nedfelt i Amsterdam-traktaten ønsket en å effektivisere beslutningsprosessen samtidig som en skulle øke borgernes direkte innflytelse. Det første er oppnådd ved at en har utvidet området der Rådet kan fatte beslutninger med kvalifisert flertall, mens det andre er ivaretatt av at Europaparlamentet sin rett til medbestemmelse gjelder flere saksområder enn tidligere. For øvrig har ESB fått forslagsrett i noen av «sine» saker, også i tilfeller der vedtaket må fattes i Råd og Parlament. Ellers er det bare Kommisjonen som har rett til å fremme forslag det skal fattes rettslig bindende beslutninger om.

Temaet for dette appendikset er beslutningsprosedyren som gjelder vedtak av *rettsakter for det indre (finansielle) markedet*, det vil si prosedyren for *medbestemmelse mellom Rådet og Europaparlamentet*. Til slutt blir det omtalt hvordan dette følges opp gjennom EØS slik at de vedtatte rettsaktene får betydning også for Norge.

A.2. De ulike typene «rettsakter» og stadiene dit

Vedtak om nytt felles regelverk i Rådet og Europaparlamentet kalles rettsakter (Acquis), og kan ha fire former.¹⁴ *Forordninger* har direkte rettskraft i alle medlemsland. *Direktiv* gir bindende bestemmelser for alle medlemsland, men medlemslandene avgjør sjøl hvordan de gjennomføres. *Vedtak* er bindende for adressatene. *Rekommendasjoner* og *meninger* er ikke bindende.

Maastricht-traktaten innebar at rettsakter om det indre markedet oftest skulle vedtas i et samspill der Rådet og Europaparlamentet var likeverdige parter. Med Amsterdam-traktaten er denne prosedyren forenklet og gjort gjeldende for et større saksfelt.¹⁵ Utvikling av nytt regelverk for det indre markedet går oftest gjennom tre faser – fra formelt forslag, via vedtak i EUs beslutningsorganer til nasjonal gjennomføring:

- *Forslag*. Med noen svært begrensede unntak (jf. merknad om ESB over) er det bare Kommisjonen som kan fremme forslag om regler for det indre markedet. I arbeidet med forslagene brukes gjerne arbeidsgrupper som skaffer oversikt over status i de enkelte land, dvs. likheter og forskjeller i reguleringspraksis og -motivasjon. I slike arbeidsgrupper fastsetter EØS-avtalen at EU- og EFTA-land deltar på lik linje (jf. nedenfor).

- *Vedtak*. Kommisjonens forslag til regelverk for EU behandles i samsvar med vedtaksprosedyrene som er nærmere forklart under. Prosessen fører oftest til vedtak av nytt regelverk som er noe endret i forhold til Kommisjonens opprinnelige forslag.

- *Gjennomføring*. Noen vedtak har som forklart over direkte rettsvirkning i EUs medlemsland og skal ikke gjennomføres nasjonalt.¹⁶ Ellers må vedtatt nytt regelverk gjennomføres i landenes nasjonale rett. Gjennomføringen kan i praksis skje gjennom endringer i nasjonal primær- eller sekundærlov. Gjennomføring av regler blir rapportert til Kommisjonen, som påser at EU-forpliktelsene blir ivaretatt.

A.3. Nærmere om vedtak etter Amsterdam-traktatens prosedyre

Forslag

Startpunktet er at Kommisjonen fremmer et forslag for Rådet og Europaparlamentet om at en rettsakt skal vedtas. Noen forslag skal etter traktaten også sendes til ESB, som kan si sin mening.¹⁷ Eventuell uttalelse derifra skal foreligge før Rådets første behandling.

Første runde

Når *Europaparlamentet* mottar forslaget, pekes det ut saksordfører og det hentes inn synspunkter fra berørte parter. Etersom traktaten ikke setter noen tidsfrist, kan det ta tid før Europaparlamentet gir sin første *uttalelse* (Opinion). Ofte gir Europaparlamentet en generell tilslutning, men med spesifiserte forslag til endringer. Europaparlamentet fatter vedtak ved at et alminnelig flertall av medlemmene stemmer for vedtaket.¹⁸

Rådet, som består av en statsråd fra hvert av medlemslandene, fatter vedtak etter at Europaparlamentet har sagt sin mening og etter at eventuell uttalelse fra ESB foreligger. Oftest gis det generell tilslutning til forslaget, men med andre spesifiserte endringsforslag enn Europaparlamentet ønsket. Da kalles vedtaket en *felles*

¹⁴ Artikkel 249 i oversettelsen fra 1994: «For å utføre sin oppgave skal Europaparlamentet og Rådet i fellesskap, Rådet og Kommisjonen, på de vilkår som er fastsatt i denne traktat, gi forordninger og direktiver, gjøre vedtak og gi rekommandasjoner eller uttalelser. / En forordning skal være allmenngyldig. Den skal være bindende i alle deler og komme direkte til anvendelse i alle medlemsstater. / Et direktiv skal være bindende med hensyn til sin målsetting for alle de medlemsstater det er rettet til, men overlate til myndighetene i medlemsstatene å bestemme formen og midlene for gjennomføringen. / Et vedtak skal være bindende i alle deler for dem det er rettet til. / Rekommandasjoner og uttalelser skal ikke være bindende.»

¹⁵ Blant de nye saksforholdene er forbud mot diskriminering, spørsmål om sosial trygghet ved flytting over landegrensene, likestilling mellom kjønnene, offentlighet, miljø- og transportpolitikk.

¹⁶ Det gjelder f.eks. rettsakter om euroen og om ESB som har formene *forordninger* og *vedtak*.

¹⁷ Etter traktatens artikkel 105 nr 4 skal ESB konsulteres ved enhver fellesskapslovgivning innen sitt ansvarsfelt. Etter samme artikels nr 2 er oppgavene å føre pengepolitikk, å utføre valutatransaksjoner, å forvalte landenes valutareserver og å fremme et velfungerende betalingssystem.

¹⁸ Medlemmer som ikke avgir stamme teller dermed sammen med de som stemmer mot uttalen.

holdning (Common position) fra Rådets medlemmer. Rådsvedtaket fattes med kvalifisert flertall, og traktaten setter heller ikke tidsfrist for Rådet på dette stadiet i prosessen. Kvalifisert flertall krever 62 av 87 stemmer, og de 15 medlemslandene har stemmevekt som i noen grad reflekterer befolkningens størrelse.^{19, 20}

Om det skulle være full enighet etter første gangs behandling, vil kommisjonsforslaget - med endringene Rådet og Europaparlamentet har vært enige om - være vedtatt.^{21, 22}

Andre runde

Oftest er det ikke enighet ved første behandling. Rådet informerer da Europaparlamentet om sin felles holdning, og Europaparlamentet kan velge å gjøre en av tre ting: Det kan vedta å akseptere Rådets felles holdning eller unnlate å fatte vedtak innen tre måneder. Dette er likeverdige, og Rådets felles holdning er blitt vedtak. Europaparlamentet kan også forkaste Rådets felles holdning, og da er forslaget til rettsakt endelig forkastet. Parlamentet kan også i sin andre uttalelse foreslå endringer i forhold til Rådets første felles holdning. Etter traktaten må Kommisjonen da si sin mening om parlamentets uttalelse. Rådet kan etter denne meningsytringen fra Kommisjonen gjøre endelig vedtak dersom de er enige med Europaparlamentet,²³ ellers går Rådets andre felles holdning og Europaparlamentets andre uttalelse til forliksbehandling.

Forliksrunden

Forliksbehandling innledes ved at presidentene for Rådet og Europaparlamentet i løpet av seks uker må kalle sammen et møte i et særlig forliksutvalg, jf. traktatens artikkel 251. Der har Rådet og Europaparlamentet like mange medlemmer, og utvalget har seks uker på å komme fram til et anbefalt forslag. I praksis har Rådet 15 forhandlere, en fra hvert medlemsland, med Presidentskapet som ordfører. Europaparlamentet sørger i praksis alltid for at parlamentets tre visepresidenter, komiteformannen og saksordfører er blant de 15 forhandlerne. Ellers avspeiles Europaparlamentet politisk. Også Kommisjonen deltar i forliksutvalgets møter og kan gjøre det som står i deres makt, inklusive å endre sitt eget opprinnelige forslag, for å få til et forlik. Fristen for å komme fram til et omforent forslag er 6 uker. Om forliksutvalget ikke lykkes i å nå enighet, er forslaget til rettsakt forkastet.

Et forslag fra forliksutvalget må Rådet og Europaparlamentet stemme over i løpet av de følgende seks ukene. For et vedtak i Rådet kreves kvalifisert flertall, mens det kreves alminnelig flertall i Europaparlamentet. Det kan ikke vedtas endringer i forliksforslaget. Skulle

ett av de to organene ikke slutte seg til utkastet til forlik, er saken endt uten en vedtatt rettsakt. Det skjer til tross for at både Rådet og Europaparlamentet må ha ment, siden saken er endt i forliksbehandling, at det var behov for en rettsakt på området.

Avslutning uten vedtak – hva så?

Uansett hvorfor en sak ender uten en vedtatt rettsakt, kan Kommisjonen prøve på nytt ved å fremme et nytt formelt forslag til vedtak. Det kan skje etter en ny saksforberedelse, og det nye forslaget må gjennom alle stegene i beslutningsprosessen. Dette kan ta tid også fordi Kommisjonen vil kvie seg for å fremme et nytt forslag før det foreligger nye relevante faktorer.

Eksempel

Tabellen under viser saksgangen med datoer fram mot vedtak av direktivet om e-penger. Denne saken ble endelig vedtatt etter reglene i Amsterdam-prosedyren som trådte i kraft 1.5.99. Reglene som gjaldt før det, dvs da forslaget ble fremmet, var litt mer kompliserte, slik at eksempelet ikke er helt slik regelen ble forklart over. Eksempelet illustrerer at vedtak tar tid og involverer mange parter. Det gikk i denne forholdsvis enkle saken to år fra forslaget ble fremmet formelt til vedtak ble trykt i Official Journal. I tillegg kommer tid til forberedelser før forslag blir formelt fremmet, og i dette tilfellet enda to år til gjennomføring av bestemmelsene i nasjonal lov. Hadde saken måttet gå via forliksprosedyren, ville det tatt inntil 18 uker i tillegg til tida som nå er brukt.

Alle involverte parter i denne og de fleste andre saker som fremmes, er enige om at prosessen bør føre fram til et regelverk som får det indre markedet til å fungere etter hensikten. Ettersom beslutningsprosessen tar tid, oppleves forsinkelsene som vil oppstå om det ikke blir fattet vedtak, som en reell trussel. Om en først går via forliksprosedyre og deretter forkaster utkastet til forlik, vil det oftest innebære en forsinkelse på flere år. Tabellen illustrerer at flere gangers behandling i Råd og Europaparlament tar tid også for en sak som denne, som burde være enkel og lite kontroversiell. I liknende saker har Europaparlamentet flere ganger avstått fra å kreve endringer, fordi de oppfatter det som bedre med et regelverk de ikke er helt fornøyd med, enn ikke å ha et felles regelverk.

I tabellen er det også tatt med hvilken status saken har i EFTA-behandlingen. EFTA-landene holder seg informert både når en sak ligger i vedtaksprosedyren (Pipeline Acquis) og sjølsagt også før Kommisjonen har fremmet sitt formelle forslag (Pre-pipeline Acquis) etter som EØS-avtalen gir rett til deltaking i arbeidsgrupper på dette stadiet. Når rettsaken er vedtatt (Adopted

¹⁹ Etter artikkel 205 har Frankrike, Italia, Storbritannia og Tyskland 10 stemmer; Spania 8; Belgia, Hellas, Nederland og Portugal 5; Sverige og Østerrike 4; Danmark, Finland og Eire 3; og Luxembourg 2 stemmer.

²⁰ Stemmevektene kan tolkes slik at en innbygger i Luxembourg har om lag 38 ganger så stor innflytelse på et vedtak i Rådet som en innbygger i Tyskland. Tilsvarende kan reglene i USA tolkes slik at en innbygger i Wyoming har 69 ganger så stor innvirkning på et vedtak i USAs senat som en innbygger i California.

²¹ Et direktiv vedtatt etter denne prosedyren kalles Råds- og Parlamentsdirektiv. Før Europaparlamentet fikk en formell medbestemmelsesrett het direktivene Rådsdirektiv. Tilsvarende gjelder for andre typer vedtak.

²² Etter traktatens Artikkel 254 skal en vedtatt rettsakt publiseres i Den europeiske unionens tidende, og vil tre i kraft 20 dager etter kunngjøring om ikke annet er bestemt i rettsakten.

²³ Det stilles ulike krav til flertall (kvalifisert eller enstemmig) avhengig av Kommisjonens uttalelse.

Dato	Handling	EØS-status
Før 09.98	Kommisjonen har arbeidsgrupper i gang for vurdering av behov for og utforming av regulering.	Pre pipeline Acquis
21.09.98	Kommisjonen vedtar sitt forslag til direktiv.	Pipeline Acquis
18.01.99	ESB vedtar sin vurdering av forslaget.	
19.01.99	Rådet vedtar sin første felles holdning til forslaget.	
15.04.99	Europaparlamentet vedtar sin første uttalelse.	
29.11.99	Rådet vedtar sin andre (og noe reviderte) felles holdning.	
11.04.00	Europaparlamentet vedtar sin andre uttalelse.	
29.05.00	Kommisjonen vedtar sin vurdering av Europaparlamentets uttalelse.	
16.06.00	Rådet aksepterte endringene, slik at direktivet dermed ble vedtatt.	
*	Rådet aksepterer ikke endringer.	
*+6uker	Forliksutvalg kalles inn.	
*+12uker	Forliksutvalget må fremme omforent forslag.	
*+18 uker	{ Rådet godkjenner forliket. Europaparlamentet godkjenner forliket.	
27.10.00	Vedtatt direktiv trykkes i Den europeiske unionens tidende. Nasjonal gjennomføring starter i EU-landene med frist 27.04.02. (I forslaget av 21.09.98 var denne fristen 31.12.99.)	Adopted Acquis
06.11.00	Vedtatt direktiv oversendes EFTA-landene med forespørsel om det bør innlemmes i EØS-avtalen.	
06.12.00	Svarfrist for EFTA-landene til EFTA-sekretariatet. EFTA-landene behandler direktivet nasjonalt. EØS-komiteen vedtar at direktivet skal inngå i EØS-avtalen. Nasjonal gjennomføring starter i EFTA-landene med samme gjennomføringsfrist som for EU-landene.	Del av EØS-avtalen
01.05.02	Felles indre marked med regler i samsvar med direktivet etablert i alle 18 EØS-land.	

* Kommer ikke til anvendelse i denne saken siden det ble vedtak uten forlikprosedyre. Tidsangivelsene indikerer inntil 6 uker på hver av de tre stegene i forlikprosedyren.

Acquis), må EFTA-landene ta stilling til om rettsakten skal tas inn i EØS-avtalen.

A.4 Økt betydning for Europaparlamentet

Gjennom prosedyren som nå gjelder, fatter Europaparlamentet vedtak som får direkte betydning for utformingen av regelverk. Da parlamentet ble etablert, kunne det stort sett bare komme med ytringer som ble behandlet som en høringsuttalelse. Gjennom flere endringer i traktatene er Europaparlamentet styrket som beslutningstaker. Dette er en viktig utvikling, også fordi det betyr at flere aktører må spille sammen ved utvikling av regelverk. Siden alle parter i samspelet kan hindre framdrift, er det viktig å etablere en felles politisk forståelse av sakene for at de kan gå raskt gjennom beslutningssystemet.

A.5 EØS-behandling av nytt regelverk

Det nye beslutningssystemet har ikke ført til endringer i retter og plikter for EFTA-landene i EØS-samarbeidet.²⁴ Norge og de andre EFTA-landene vil delta i deler av de innledende fasene ved utvikling av nytt regelverk. Det følger av EØS-avtalen, som fastslår at EFTA-lands myndigheter skal få delta i arbeidsgrupper under Kommisjonen. For saksområdet finansielle tjenester er norske myndigheter stort sett Finansdepartementet og Kredittilsynet, men også i noen grad Norges Bank.²⁵

Når Kommisjonen har fremmet et formelt forslag for Rådet og Europaparlamentet, kan norske myndigheter være interesserte tilskuere. Arbeid som foregår samtidig med de formelle prosedyrene for vedtak, deltar ikke EFTA-landene i. Norske myndigheter kan framføre

²⁴ Status for arbeid med EØS-saker er gitt i Statskonsult (1998).

²⁵ Adgangen til å delta i arbeidsgrupper under Kommisjonen framgår av EØS-avtalens paragrafer 99, 100 og 101. Artikkel 99 innledes: «Straks EF-kommisjonen begynner å utarbeide nytt regelverk på et område som omfattes av denne avtale, skal den uformelt innhente synspunkter fra sakkyndige i EFTA-statene på samme måte som den innhenter synspunkter fra sakkyndige i EFs medlemsstater når den utarbeider sine forslag.» I artikkel 100 heter det: «... I denne forbindelse skal EF-kommisjonen når den utarbeider utkast til tiltak, rådspørre sakkyndige fra EFTA-statene på samme måte som den rådspør sakkyndige fra EFs medlemsstater. ...». Se Utenriksdepartementet (1994a).

synspunkter overfor myndighetene fra EU-land, men har ingen formell kanal for å påvirke beslutninger. Til nå har fraværet av en formell kanal ikke vært oppfattet som særlig problematisk innafor fagfeltet finansielle tjenester.

Vedtatte rettsakter (Adopted Acquis) går til formell behandling i EØS-organene. Når et vedtak er fattet, vil det bli oversendt EFTA med sikte på å få vurdert om regelverket skal inngå som en del av EØS-avtalen. Etter behandling i samsvar med nasjonale regler og vedtak i EØS-komiteen vil nytt EU-regelverk som oftest bli tatt inn. Til nå har alt slikt regelverk blitt tatt inn, men det kan gå noe tid fra EU sitt til EØS-organet sitt vedtak.

Under hele prosessen holder EFTA-landene seg orientert og forbereder seg gjennom EFTAs underkomitéer og arbeidsgruppene under dem.²⁶ Det er disse komiteene, sammen med fagmyndighetene i EFTA-landene, som i praksis legger til rette for vedtak i EØS-komiteen.

Etter vedtak i EØS-komiteen må reguleringene gjennomføres nasjonalt. I Norge kan det innebære endring i lover eller forskrifter. Gjennomføringen av forpliktelsene rapporteres til ESA, som vil ta den opp til drøfting med norske myndigheter ved klarhet. ESA kan reise sak mot Norge i EFTA-domstolen dersom de mener gjennomføringen ikke er i samsvar med forpliktelsene Norge har påtatt seg gjennom vedtaket i EØS-komiteen. Norge må rette seg etter en eventuell fellende dom.

Referanser:

- Christiansen, Anne-Berit (1998): «Den Europeiske Sentralbanken – Organisering og pengepolitisk styring», *Penger og Kreditt 1998/1*. Oslo: Norges Bank.
- ECOFIN (1999): 8307/2/99 Rev 2 og 8440/00 (*Presse 165 G*). Brussel 25.05.99
- ECON (2000): *Report A5-0059/2000, Committee on Economic and Monetary Affairs*. Brussel 01.03.00
- ESB (2000): *Improving cross-border retail payment services – Progress report*. Frankfurt: European Central Bank.
- Kommisjonen (1997): «Action Plan for the Single Market.» *CSE(97) 1 final*, Brussel 04.06.97.
- Kommisjonen (1998): «Financial Services: Building a Framework for Action», *Com (1998) 625*, Brussel 28.10.98.
- Kommisjonen (1999a): «Financial Services: Implementing the Framework for Financial Markets: Action plan», *Com (1999) 232*, Brussel 11.05.99
- Kommisjonen (1999b): *Economic and Monetary Union. Compilation of Community Legislation*. Brussels: European Commission.
- Kommisjonen (2000a): «Single Market Scoreboard, May 2000 - No 6» *SEC(2000) 879*. Brussel 22.05.00.
- Kommisjonen (2000b): «Progress on Financial Services, Second Report» *Com (2000)336*. Brussel 31.05.00.
- Norges Bank (2000): «ØMU» – Kapittel i hjemmesidene www.norges-bank.no. Oslo: Norges Bank.
- NOU (2000:23): «Forsikringsselskapers innhenting bruk og lagring av helseopplysninger». Oslo: Statens forvaltningstjeneste.
- Svor, Anders (1997): «EUs monetære union og kravene til offentlige finanser», *Penger og Kreditt 1997/3*. Oslo: Norges Bank.
- Smets, J., I. Maes and J. Michielsen (2000): «EMU from a historical perspective», forthcoming in Ooghe H. et al.(eds.), *The Economic and Business Consequences of the EMU*. New York: Kluwer.
- Statskonsult (1998): *Håndbok i EØS-arbeid*. Oslo: Statskonsult.
- Traktattekstene (1999): *The Rome, Maastricht & Amsterdam Treaties – Comparative Texts*, Brussel: Euroconfidential.
- Utenriksdepartementet (1992a): *St.prp. nr 100 (1991–92)*. Om samtykke til ratifikasjon av Avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS), undertegnet i Oporto 2. mai 1992. Oslo.
- Utenriksdepartementet (1992b): *Særskilt vedlegg nr 1 til St.prp. nr 100 (1991-92)*. Avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde. Oslo.
- Utenriksdepartementet (1992c): *Særskilt vedlegg nr 2 til St.prp. nr 100 (1991-92)*. Rettsakter omhandlet i vedleggene til Avtalen om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde. Bind 10 – Tjenester og kapital. Oslo.
- Utenriksdepartementet (1992d): *Særskilt vedlegg nr 2 til St.prp. nr 100 (1991-92)*. Bind 12 – Andre samfunnspolitiske spørsmål. Oslo.
- Utenriksdepartementet (1994a): *St.prp. nr 40 (1993-94)*. Om samtykke til godkjenning av EØS-komiteens beslutning nr 7/94 av 21. mars 1994 om endringer av EØS-avtalens protokoll 47 og enkelte vedlegg i EØS-avtalen. Bind 10A Tjenester og kapital. Oslo.
- Utenriksdepartementet (1994b): *Særskilt vedlegg nr 2 til St.prp. nr 40 (1993-94)*. Rettsakter omhandlet i vedleggene til EØS-komiteens beslutning nr 7/94 av 21. mars 1994 om endringer av EØS-avtalens protokoll 47 og enkelte vedlegg i EØS-avtalen. Bind 10A Tjenester og kapital. Oslo.
- Utenriksdepartementet (1994c): *Særskilt vedlegg nr 2 til St.meld. nr 40 (1993-1994)*. Traktater om opprettelse av De europeiske fellesskap og om Den europeiske union. Oslo
- Weatherill, S. & P. Beaumont (1999): *EU law – 3rd ed*, London: Penguin Books.

²⁶ Saker som gjelder finansielle tjenester, behandles først i «Arbeidsgruppa for finansielle tjenester», som rapporterer til Underkomite 2 for fri kapitalbevegelse og tjenester.