KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 01.06.2001
KOM(2001) 286 endelig

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN
TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET**

Finansielle Tjenesteydelser

Politiske udfordringer
Juni 2001
Fjerde statusrapport

INDLEDNING: BESLUTNINGSKOMPETENCEN FLYTTES TIL RÅDET OG EUROPA-PARLAMENTET

Der er mere end nogensinde et politisk og økonomisk behov for et komplet og integreret marked for finansielle tjenesteydelser i Europa. Der er fortsat enorme fordele ved en fuldt integreret fælleseuropæisk finansiel sektor, der er forankret i euroen, navnlig en stor stigning i de finansielle markeder i EU. Jo stærkere den finansielle sektor i Europa står internt, desto stærkere vil Europa stå eksternt på de globale markeder og i de globale handelsforhandlinger. Bestræbelserne i den retning vil – på kort sigt – udfolde sig på baggrund af et mindre gunstigt internationalt økonomisk klima. Denne situation vil accentuere omkostningspresset for at få konsolideret de opsplittede markeder i Europa.

Til sommer vil beslutningskompetencen for arbejdet omkring handlingsplanen for finansielle tjenesteydelser gradvis blive flyttet fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet, selv om Kommissionen naturligvis fortsat vil komme til at spille en aktiv rolle i hele denne nye fase. Efter godkendelsen af handlingsplanen for finansielle tjenesteydelser på Det Europæiske Råds møde i Køln i juni 1999 ligger der nu 18 foranstaltninger på bordet til vedtagelse i Rådet og Europa-Parlamentet. Ganske vist er der allerede nu opnået enighed om nogle af dem, men der udestår fortsat en række udfordringer, der skal vise, om der er reel politisk vilje til at få handlingsplanen for finansielle tjenesteydelser gjort færdig til tiden og i overensstemmelse med Det Europæiske Råds 2003/2005-mandat. Det er et afgørende punkt, om resolutionen fra Det Europæiske Råd i Stockholm (23.3.2001) om at sikre en mere effektiv regulering af værdipapirmarkedet kan blive ført ud i livet hurtigt.

EUROPAS FINANSIELLE SEKTOR ER UNDER KONSTANT FORANDRING[1]

Konsolideringen i Europa af sektoren for finansielle tjenesteydelser fortsætter i takt med, at finansieringsinstitutterne i stigende grad deltager i fusioner og virksomhedsovertagelser både på tværs af landegrænser og sektorer. Privatiseringsbølgen i banksektoren fortsætter i en række medlemsstater. Med den seneste udvikling (især Allianz/Dresdner- og Nordea/Unibank-fusionerne) ser vi nogle af de største finanskoncerner på markedet tage form. Flere medlemsstater er i gang med at se nærmere på, om deres reguleringsstrukturer er udbygget nok til at reagere på en sådan udvikling. Der er visse tegn på konvergens og et tættere samarbejde på tværs af landegrænser og sektorer. I et bredere internationalt perspektiv gør uroen på bankmarkedet i Tyrkiet og det fortsatte behov for en omstrukturering af de japanske bankers regnskaber kravet i EU om strenge regulerings- og tilsynssystemer endnu større for at undgå afsmitningseffekter.

Det første eksempel på en grænseoverskridende fondsbørs – Euronext – er nu på plads og kan føre til en yderligere konsolidering, hvis den viser sig at komme til at fungere godt. Den østrigske fondsbørs er gået i alliance med Deutsche Börse og har etableret NEWEX i et samarbejde med de relevante børser for handel med central- og østeuropæiske værdipapirer. Rationaliseringen af infrastrukturerne for værdipapirhandelen har også antaget en global dimension, hvilket for kort tid siden kom endnu tydeligere til udtryk gennem NASDAQ's opkøb af aktiemajoriteten i EASDAQ ('NASDAQ Europe'). Samtidig er også de centrale modparts- og afviklingssystemer ved at blive konsolideret. Et stigende antal børser er i færd med at rykke tættere på centrale modparter/clearinghouses i andre medlemsstater.

---

[1] Som anført i tredje statusrapport vil Kommissionen inden årets udgang fastlægge indikatorer for hovedtendenser og økonomiske fordele i integreringen af sektoren for finansielle tjenesteydelser. Disse indikatorer vil give en mere detaljeret statistisk analyse. De første indikatorer vil ligge klar inden udgangen af i år

Konkurrencen mellem disse er stigende. På aktiemarkederne har nye handelssystemer kun gjort begrænsede fremskridt med hensyn til at tiltrække likviditet fra de traditionelle børser. Selv om væksten målt i mængde er afdæmpet, og infrastrukturerne holder et lavt konsolideringstempo, bliver de finansielle markeder i Europa fortsat mere og mere udviklede og avancerede. Det kommer til udtryk ved, at de europæiske markeder for erhvervsobligationer i alle investeringsklasser og markederne for risikovillig kapital bliver stadigt mere diversificerede.

De politiske reaktioner: Det Europæiske Råd i Stockholm og handlingsplanen for finansielle tjenesteydelser

De europæiske institutioner har reageret på denne forandringsproces i det finansielle landskab i Europa og på udviklingen på den globale markedsplads. Tiltagene i handlingsplanen for finansielle tjenesteydelser er mere målrettede og tager afsæt i de problemstillinger, der er en følge af disse markedstendenser.

For det første har Det Europæiske Råd i Stockholm sat ny fart i integrationen af værdipapirmarkedet

Hovedbudskabet fra Det Europæiske Råd i Stockholm er, at forudsætningen for en blomstrende økonomi i EU over de kommende år er, at de finansielle markeder i EU bliver integreret hurtigt og effektivt. De tidsfrister, stats- og regeringscheferne har sat for gennemførelsen af handlingsplanen (senest i 2005) og for integrationen af de europæiske værdipapirmarkeder (senest i 2003), ligger nu fast. Det Europæiske Råd i Stockholm tilsluttede sig i sin resolution konklusionerne i rapporten fra Vismandsudvalget, de skridt den foreslog på værdipapirområdet, og de i handlingsplanen kortlagte prioriteter, herunder betydningen af at vedtage forslaget om direktiv om fjernsalg af finansielle tjenesteydelser. Det Europæiske Råd bekræftede, at reguleringen af værdipapirmarkederne skal være tilstrækkeligt fleksibel til at kunne reagere på markedsudviklingen, være gennemsigtig og kendetegnet ved retssikkerhed.

Som en første reaktion på de forandringer, den finansielle sektor i EU p.t. undergår, og på Det Europæiske Råds møde i Stockholm, vil Kommissionen I nor fremtid vedtage beslutninger om at skabe en ny udvalgsstruktur - et værdipapirudvalg (der skal have rådgivende ikke-komitologi myndighed) og et værdipapirtilsynsudvalg. De nationale regulerende myndigheder arbejder også på højtryk for at skabe forudsætningerne for nedsættelsen af værdipapirtilsynsudvalget, der skal handle som uafhængig rådgivende gruppe for Kommissionen, navnlig i forbindelse med dennes udarbejdelse af udkast til gennemførelsesforanstaltninger.

For at der kan skabes integration af Europas finansielle markeder, er det afgørende, at denne nye tilgang kommer til at fungere gennem en målrettet og ajourført lovgivning. Et gennembrud vil imidlertid kun være mulig, hvis de tre institutioner – Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen - arbejder sammen under fuld overholdelse af den nuværende institutionelle balance i traktaten og de berørte institutioners beføjelser. Kommissionen har som et resultat af disse udviklinger tilpasset handlingsplanen til beslutningerne fra Det Europæiske Råd i Stockholm (fig. 1).

Prioriteter for Det Europæiske Råd i Stockholm	
Foranstaltning under handlingsplanen for finansielle tjenesteydelser	Status
Vedtagelse af direktivet om fjernsalg af finansielle tjenesteydelser inden årets udgang	Ændret forslag fra Kommissionen, 26. juli 1999
Modernisering af investeringsregler for supplerende pensionsfonde	Kommissionens forslag, 11. oktober 2000
Vedtagelse af internationale regnskabsstandarder	Kommissionens forslag, 13. februar 2001
Enhedsprospekt for emittenter	Kommissionens forslag planlagt til ultimo maj
Modernisering af adgangen til børsnotering	Kommissionens forslag planlagt til ultimo 2001
Enhedspas for anerkendte børsmarkeder	Kommissionens forslag planlagt til ultimo 2001
Hjemlandskontrol for alle engrosmarkeder og definition af professionelle investorer	Kommissionens forslag planlagt til ultimo 2001

Figur 1

For det andet er gennemførelsen af handlingsplanen for finansielle tjenesteydelser ved at tage form

Siden sidste statusrapport har Kommissionen udarbejdet 12 aktioner under handlingsplanen for finansielle tjenesteydelser, herunder syv lovgivningsforslag:

❒ tilsyn med **finansielle konglomerater** (april);

❒ et **strømlinet prospekt** med det sigte at oprette et enhedspas for europæiske emittenter (ultimo maj)[2];

❒ forholdsregler mod **markedsmisbrug** (ultimo maj)[2];

❒ to beslutninger fra Kommissionen om etablering af en fælles struktur på **værdipapir**området (umiddelbart forstående);

❒ fælles standarder for **sikkerhedsstillelse** (marts); og

❒ et udkast til forordning om **anvendelse af internationale regnskabsstandarder** for selskaber, der er børsnoteret i EU (februar).

Med hensyn til det finansielle detailmarked har Kommissionen fremsat en henstilling om markedsføring af boliglån sammen med to meddelelser om e-handel og finansielle tjenesteydelser, og om forebyggelse af svindel i kontantløse betalingssystemer. Der er blevet etableret et klagenetværk for hele EU, der skal lette forbrugernes adgang til udenretslige klagemuligheder i tvistigheder om finansielle tjenesteydelser ('Fin-Net'). På værdipapirområdet danner de to beslutninger fra Kommissionen udstedt sidste år afsættet for en revision af investeringsservicedirektivet senere i år. Moderniseringen af kravene til

[2] Afhænger af en Kommissionsbeslutning (30maj).

optagelse til børsnotering, et enhedspas for værdipapirmarkeder og hjemlandskontrol for alle engrosmarkeder (der alle er identificeret som prioriteter) vil indgå i revisionen af investeringsservicedirektivet. Imidlertid vækker den forsinkede gennemførelse af direktivet om endelig afregning i betalingssystemer (finality-direktivet) fortsat bekymring. For den resterende del af 2001 viser en ambitiøs tidsplan, hvilken vægt der lægges på at få gennemført de reviderede kapitalregler for banker og investeringsselskaber senest i 2004 i kølvandet af drøftelserne i G-10 Basel-udvalget.

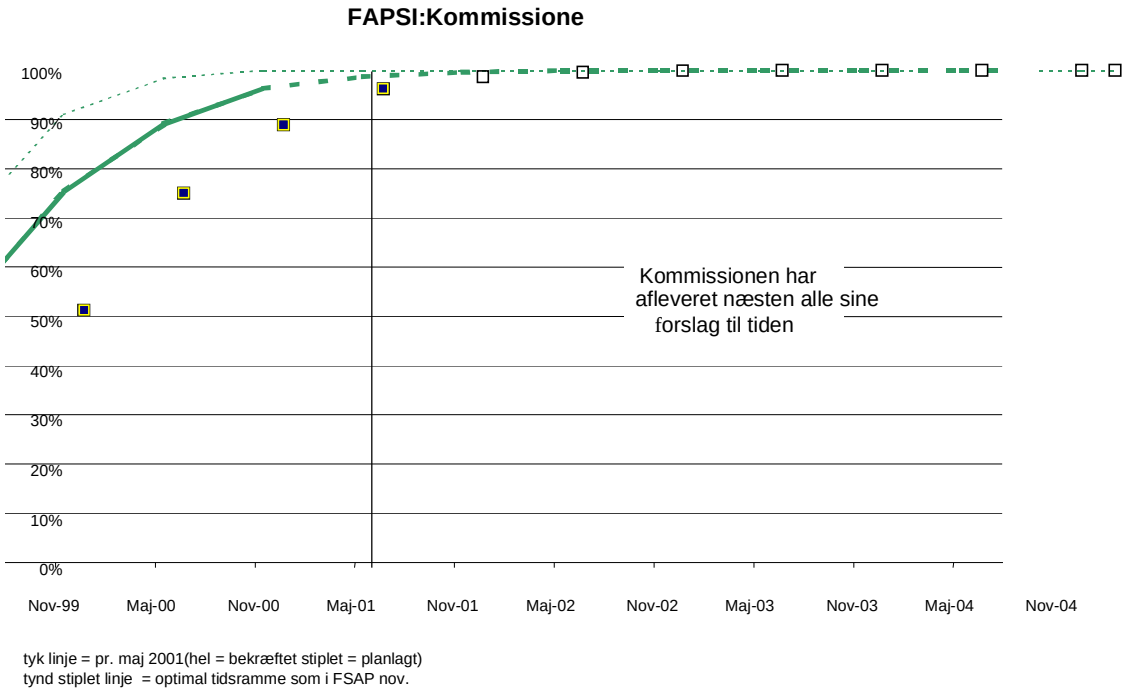
Der er sket en udvikling i Rådet og Europa-Parlamentet på en række væsentlige områder:

❒ efter 30 år er der opnået enighed om **statutten for det europæiske selskab**;

❒ **direktiverne om likvidation** af banker og forsikringsselskaber er endelig blevet vedtaget;

❒ der er vedtaget en fælles holdning til de to **UCITS**-forslag; og

❒ direktivet om **overtagelsestilbud** befinder sig i samrådsfasen.



Figur 2

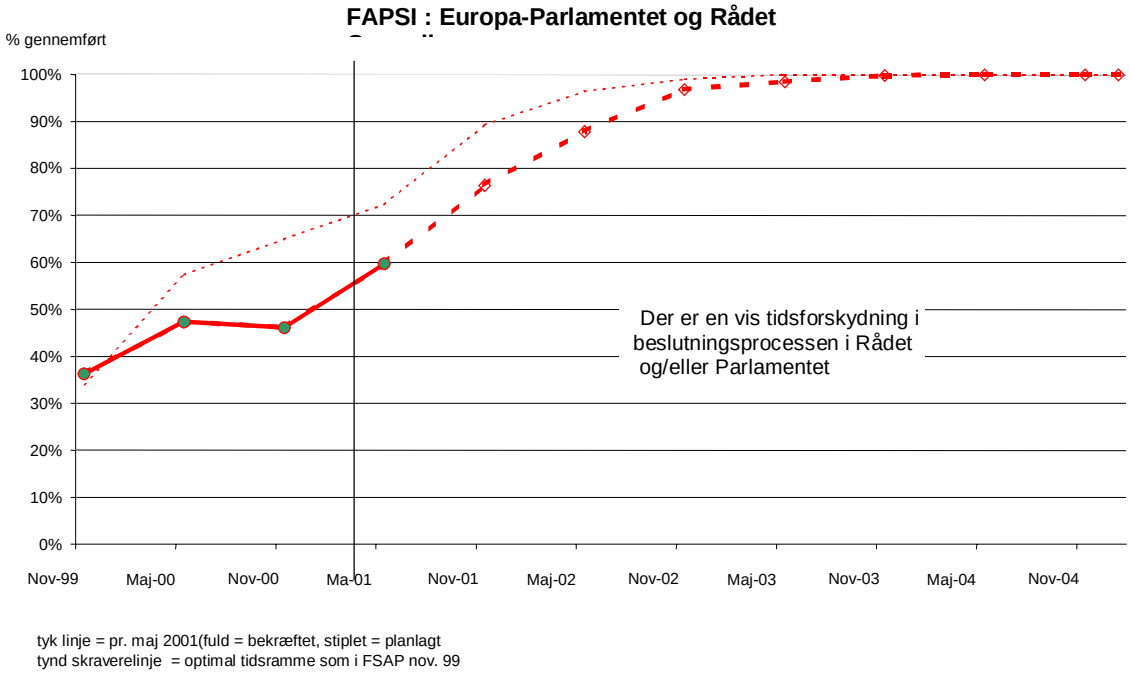
Status for de enkelte foranstaltninger i handlingsplanen for finansielle tjenesteydelser kunne læses i bilaget til tidligere statusrapporter. Denne detaljerede øvelse vil fremover være tilgængelig på Internettet og vil blive løbende opdateret (http://europa.eu.int/comm/internal_market/en/finances/actionplan/annex.htm).
Kommissionens statusrapporter vil fremover kun indeholde generelle indikationer af gennemførelsen af handlingsplanen, hvorimod 'FAPSI'-indekset (*Financial Services Action Plan Implementation*) kumulativt vil vise de faktiske fremskridt i forhold til de krævede fremskridt for alle foranstaltninger i handlingsplanen for finansielle tjenesteydelser. Statusprocenten afspejler de gennemførte aktioner og den tid, der kræves for at behandle og afslutte de resterende foranstaltninger pr. ultimo maj 2001 (figur 2).

FAPSI-indekset viser, at Kommissionen har afleveret de fleste af sine forslag til tiden og pr. ultimo 2001 vil have gennemført så godt som alle sine forslag under handlingsplanen for finansielle tjenesteydelser. Dette forhold afspejler sig i figur 3, hvor de ti prioriteter, som Kommissionen har fastsat i den forrige statusrapport, enten er, eller sandsynligvis vil blive, nået. FAPSI-indekset for Europa-Parlamentet og Rådet viser imidlertid en række kumulative forsinkelser, der afspejler en vis tidsforskydning i beslutningsprocessen i Rådet og/eller Parlamentet (figur 4). Der gøres mere specifikt rede for de væsentligste forsinkelser i figur 5.

Kommissionens prioriteter i henhold til tredje statusrapport

Revision af de to direktiver om prospekter	✔forventet maj 01
Lovgivningsmæssig opfølgning på meddelelsen om EU's regnskabsstrategi	✔
Direktiv om grænseoverskridende brug af sikkerhedsstillelse	✔
Kommissionens meddelelse om revision af investeringsservicedirektivet	✔
Kommissionens meddelelse om artikel 11 i investeringsservicedirektivet	✔
Direktiv om forholdsregler mod markedsmisbrug	✔forventet maj 01
Kommissionens meddelelse om en politik for elektronisk handel med finansielle tjenester	✔
Kommissionens beslutning om oprettelse af et værdipapirudvalg og et værdipapirtilsynsudvalg	✔forventet maj 01
Direktiv om tilsynsregler for finansielle konglomerater	✔
Direktiv om kapitalgrundlaget for banker og investeringsselskaber	Ultimo 2001

Figur 3



Figur 4

Rådets og Europa-Parlamentets prioriteter i henhold til tredje statusrapport

Direktiv om tilsyn med supplerende pensionsfonde	Drøftes p.t.
De to UCITS-direktiver	2. høring i EP
Statutten for det europæiske selskab	Politisk enighed
Direktivet om overtagelsestilbud	Samråd
Direktivet om fjernsalg af finansielle tjenesteydelser	Drøftes p.t.
Direktivet om sanering og likvidation af forsikringsselskaber	✔
Direktivet om sanering og likvidation af banker	✔
Ændringer af direktivet om hvidvaskning af penge	Samråd
Direktivet om beskatning af opsparing	Politisk enighed
Gennemførelse af adfærdskodeksen fra december 1997 for erhvervsbeskatningn	Drøftes p.t.

Figur 5

AT FINDE DEN POLITISKE VILJE TIL AT GÅ VIDERE PÅ VANSKELIGE OMRÅDER

Generelt er der p.t. gjort relativt tilfredsstillende fremskridt, men man skal samtidig passe på ikke bare at lade stå til. Selv i dag er der tre områder, der giver anledning til bekymring: pensionsfonde, e-handel og hvidvaskning af penge. Det Europæiske Råd i Stockholm har identificeret de to første områder som absolutte prioriteter. Rådet i Tampere konkluderede, at også tiltag til bekæmpelse af hvidvaskning af penge er topprioriteter. Der vil i de kommende måneder kunne opstå forsinkelser på andre politikområder, og Kommissionen vil i sin næste rapport stille skarpt på disse områder.

Pensionsfonde

Der er delte meninger om tre kritiske stridspunkter: (i) direktivets anvendelsesområde, (ii) medlemsstaternes mulighed for at anvende mere detaljerede, kvantitative investeringsregler, og (iii) forsikringsmæssige hensættelser. Groft sagt deler vandene sig mellem de lande, der allerede har pensionsordninger baseret på 'anden søjle', og som ønsker at undgå, at der indføres regler, som ville begrænse deres effektivitet og succes, og andre lande der overvejer at indføre sådanne ordninger, men som mangler erfaring med brugen af kvantitative regler, og som nærer frygt for, at en kvalitativ tilgang ikke skaber et tilstrækkeligt sikkerhedsniveau.

Parlamentets ønsker at dække visse typer risici og søger et forslag til lov, der skal fjerne skattemæssige hindringer for grænseoverskridende hensættelser til arbejdsmarkedsorienterede pensionsordninger. Kommissionen på nuværende tidspunkt er af den overbevisning, at et lovinitiativ ikke er nødvendigt. Kommissionen konkluderer i en ny meddelelse[3], at diskrimination på grundlag af den skattemæssige behandling af pensionsordninger, der aftales med pensionskasser i andre medlemsstater, strider mod principperne i EF-traktaten om fri bevægelighed og anfører, at overtrædelser kan føre til, at der indledes retslige skridt.

E-handel og fjernsalg

Kommissionens meddelelse om e-handel og finansielle tjenesteydelser havde til formål at udstikke de overordnede politiske retningslinjer for det fremtidige arbejde omkring elektronisk handel og finansielle tjenesteydelser. E-handelsdirektivet, som træder i kraft i midten af januar næste år, har en central placering i disse retningslinjer. Heri hedder det, at hver medlemsstat sikrer, at finansielle tjenesteydelser, der leveres via Internettet (med visse undtagelser) af en serviceudbyder, der er etableret på dens område, skal overholde de nationale bestemmelser i den pågældende medlemsstat inden for det koordinerede område. Medlemsstaterne behøver ikke (i princippet) indskrænke adgangen til at levere finansielle tjenesteydelser via Internettet på tværs af grænserne. Et stort flertal af medlemsstater finder, at denne tilgang udgør en hjørnesten i de fremtidige politiske udviklinger inden for detailmarkedet for finansielle tjenesteydelser. Der er imidlertid en vis bekymring blandt nogle medlemsstater for, om denne tilgang vil efterlade områder i forbrugerbeskyttelsen, der ikke dækkes, og at en videre harmonisering af forbrugerbeskyttelsesreglerne bør gå forud for et indre marked for e-handel og finansielle tjenesteydelser.

---

3 Meddelelse af 19. april 2001 om afskaffelse af skattemæssige hindringer for grænseoverskridende ydelse af arbejdsmarkedsorienteret pension (KOM(2001)214).

Den 7. maj 2001 godkendte ØKOFIN-Rådet Kommissionens strategiske oplæg og erklærede sig enig i, at et program om yderligere konvergens af reglerne om beskyttelse af forbrugerne og småinvestorerne med henblik på et højere harmoniseringsniveau skulle følges op af supplerende flankerende foranstaltninger med det formål at opbygge tilliden hos forbrugerne. Ifølge ØKOFIN-Rådets konklusioner støtter Rådet "Kommissionens ønske om at rådgive medlemsstaterne om anvendelsen af artikel 3, stk. 4 – 6, i e-handelsdirektivet med det formål at skabe større forståelse for dette regelsæt". Rådet (det indre marked) vil i slutningen af maj tage stilling til forslaget til direktiv om fjernsalg af finansielle tjenesteydelser. Dette forslag er et afgørende skridt i retning af yderligere konvergens af de enkelte landes regler for beskyttelse af forbrugerne og investorerne og indgår således som et væsentligt element i Kommissionens fremtidige politiske retningslinjer for finansielle tjenesteydelser.

Hvidvaskning af penge

I centrum af indsatsen for at beskytte det europæiske finansielle systems integritet står effektive og målrettede foranstaltninger til bekæmpelse af hvidvaskning af penge. Forslaget om at udvide spektret af kriminelle aktiviteter, der skal være omfattet af hvidvaskningsdirektivet, og udvide kravene om rapportering til visse ikke-finansielle aktiviteter og professioner – især advokater – står placeret centralt i bestræbelserne på at nå dette mål. Parlamentet har en række forbehold, navnlig med hensyn til advokatstandens rådgivende rolle, og en samrådsprocedure vil være det mest sandsynlige. Det er håbet, at der kan findes et brugbart kompromis mellem holdningerne i Rådet og Europa-parlamentet.

KONKLUSION

Der er tre vigtige politiske budskaber i denne rapport.

Alt i alt ser situationen ultimo maj 2001 positiv ud. Af de oprindelige 41 foranstaltninger i handlingsplanen for finansielle tjenesteydelser er 16 nu blevet afsluttet. Kommissionen mangler blot at stille 6 lovgivningsforslag i overensstemmelse med tidsplanen i handlingsplanen for finansielle tjenesteydelser (løbende indberetning, investeringsservicedirektivet; forslagene til kapitalgrundlaget; 10. selskabsdirektiv om fusioner, 14. selskabsdirektiv om overførsel af selskabers hovedkontor; samt ændringer til 4. og 7. selskabsdirektiv for at tillade regnskabsføring til dagsværdi). Imidlertid vil beslutningskompetencen for handlingsplanen for finansielle tjenesteydelser til sommer blive flyttet fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet. Rådet og Parlamentet har p.t. 18 foranstaltninger til diskussion, hvilket i sig selv repræsenterer en stor udfordring, hvis tidsfristerne i handlingsplanen for finansielle tjenesteydelser skal overholdes.

For det andet er der tre sager, der her og nu skal vise, hvor stor den reelle politiske vilje i EU er til at nå de tidsfrister, som forskellige Europæiske Råd har fastsat. Det drejer sig om pensionsfonde, fjernsalg af finansielle tjenesteydelser og hvidvaskning af penge. Henstillingerne fra Vismandsudvalget, der bakkes op af Det Europæiske Råd i Stockholm, vil om kort tid resultere i, at der formelt oprettes et værdipapirudvalg og et værdipapirtilsynsudvalg. Men en sådan struktur skal arbejde hurtigt og effektivt, og det kræver fuldt samarbejde fra alle institutioner og parters side.

For det tredje er handlingsplanen for finansielle tjenesteydelser en omfattende ramme af indbyrdes forbundne foranstaltninger, som vil gøre det muligt for EU at drage fordel af den fælles valuta og en integreret finansiel sektor. Men de fulde fordele vil først kunne høstes, når der er opnået enighed om alle disse elementer. Fremtidige rapporter vil afdække, hvor der opstår blokeringer.

Der findes derudover andre spørgsmål, der vil kræve politisk fokus på længere sigt. Graden af forberedelse i tiltrædelseslandenes finansielle sektorer og en ny handelsforhandlingsrunde er blot to eksempler. Kommissionen vil berette om disse udfordringer på længere sigt i kommende rapporter.