



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 01.06.2001
KOM(2001) 286 slutlig

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN
TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET**

Finansiella tjänster

**Politiska utmaningar
juni 2001
fjärde lägesrapporten**

INLEDNING: HUVUDDALEN AV BESLUTSFATTANDET KOMMER ATT ÖVERGÅ TILL RÅDET OCH EUROPAPARLAMENTET

De politiska och ekonomiska argumenten för en smidigt sammanlänkad europeisk marknad för finansiella tjänster är lika starka som någonsin tidigare. Fördelarna inom gemenskapen av en fullt integrerad alleuropeisk finansmarknad förankrad i euron förblir mycket stora och kommer i synnerhet att leda till en markant ökning av EU:s finansiella marknader. En starkare egen inhemsk finansiell sektor i Europa kommer vidare att stärka EU:s ställning på de internationella marknaderna och i internationella handelsförhandlingar. Åtgärder för att nå detta mål kommer – i det kortare tidsperspektivet – att behöva genomföras i ett läge då utsikterna för världsekonomin är mindre gynnsamma. Detta kommer att leda till ett ökat kostnadstryck till förmån för en konsolidering av de fragmenterade marknaderna i Europa.

Tyngdpunkten i arbetet med handlingsplanen för finansiella tjänster (FSAP) kommer till sommaren att övergå från kommissionen till rådet och Europaparlamentet även om kommissionen naturligtvis kommer att fortsätta att spela en aktiv roll under hela denna nya etapp. Sedan Europeiska rådet i Köln i juni 1999 godkände handlingsplanen för finansiella tjänster, har nu 18 åtgärder framlagts för antagande av rådet och Europaparlamentet. Även om preliminära överenskommelser kan skönjas, har redan vissa svårlösta frågor uppkommit som kommer att visa om det finns en reell politisk vilja att gå vidare och fullfölja FSAP i tid och i enlighet med Europeiska rådets mandat till 2003/2005. En avgörande fråga är huruvida resolutionen från Europeiska rådet i Stockholm (23.3.2001) om att skapa en mer effektiv lagstiftning för värdepappersmarknaderna snabbt kan komma att genomföras.

EN PERIOD AV FORTLÖPANDE FÖRÄNDRINGAR INOM DEN FINANSIELLA SEKTORN I EUROPA¹

Konsolideringen av den finansiella tjänstesektorn i Europa fortgår i takt med att finansiella institut deltar i fusioner och förvärv över gränserna och mellan sektorer. Privatiseringen av banksektorn går vidare i en rad medlemsstater. Den senaste tiden har vi bevittnat skapandet av några av de största finansiella koncernerna på marknaden. Flera medlemsstater undersöker om deras regelverk är tillräckligt mot bakgrund av denna utveckling. Det finns vissa tecken på ökad samsyn och ett närmare samarbete över gränser och mellan sektorer. På den internationella nivån förstärker den senaste bank- och finanskrisen i Turkiet och det fortsatta behovet att omstrukturera balansräkningarna i den japanska banksektorn unionens behov av en strikt tillämpning av dess egna reglerings- och tillsynssystem för att kunna motstå eventuella spill-over effekter.

Det första exemplet på en gränsöverskridande europeisk fondbörs – Euronext - har nu upprättats och kan komma att leda till ytterligare börssammanslagningar om den blir framgångsrik. Den österrikiska fondbörsen har bildat en allians med Deutsche Börse och skapat NEWEX, i samarbete med de berörda börserna för handeln med värdepapper från Central- och Östeuropa. Ett aktuellt exempel på rationaliseringen av infrastrukturen för värdepappershandel på internationell nivå var NASDAQ:s förvärv av aktiemajoriteten i EASDAQ ("NASDAQ Europe"). Det pågår också en konsolidering av de motsvarande centrala motparts- och avvecklingssystemen. Allt fler fondbörser utvecklar länkar med

¹ Såsom angavs i den tredje lägesrapporten kommer kommissionen till slutet av året att definiera indikatorer på viktiga trender på det finansiella området och fördelarna av en integrerad finansiell tjänstesektor. Genom dessa kommer Ekofin-rådet att erhålla en mer detaljerad statistisk analys. De första indikatorerna kommer att finnas tillgängliga före utgången av innevarande år.

centrala motparts/avräkningsinstitut i andra medlemsstater. Konkurrensen mellan dessa stödfunktioner ökar. På värdepappersmarknaderna har nya handelssystem haft begränsad framgång när det gäller att dra till sig likviditet från traditionella fondbörser. Trots den lägre ökningstakten i volym och den långsammare takten i konsolideringen av infrastrukturen, blir de europeiska finansmarknaderna allt mognare och mer sofistikerade. Ett bevis på detta är den fortsatta fördjupningen av de europeiska marknaderna för företagsobligationer av olika kvaliteter och av riskkapitalmarknaderna.

SVAREN PÅ DEN POLITISKA NIVÅN: EUROPEISKA RÅDET I STOCKHOLM OCH HANDLINGSPLANEN FÖR FINANSIELLA TJÄNSTER (FSAP)

De europeiska institutionerna har visat sig lyhörda för de fortsatta förändringarna i Europas finansiella landskap och utvecklingen på de globala marknaderna. Åtgärderna i FSAP är mer målinriktade och behandlar de frågeställningar som dessa marknadstrender ger upphov till.

Europeiska rådet i Stockholm har för det första givit ökat kraft åt integrationen av värdepappersmarknaderna

Huvudbudskapet från Europeiska rådets möte i Stockholm är att en gynnsam utveckling av den europeiska ekonomin under de närmaste åren förutsätter en snabb och framgångsrik integration av de finansiella marknaderna i unionen. De tidsfrister som angivits av stats- och regeringscheferna för genomförandet av handlingsplanen till år 2005 och integrationen av de europeiska värdepappersmarknaderna till 2003 är nu fastlagda. Europeiska rådet i Stockholm godkände i sin resolution slutsatserna i vismannakommitténs rapport, de åtgärder på värdepappersområdet som föreslogs i rapporten samt de prioriteringar som angavs i handlingsplanen, bland annat vikten av att anta det föreslagna direktivet om distansförsäljning av finansiella tjänster. Europeiska rådet bekräftade att regleringen av värdepappersmarknaderna bör vara tillräckligt flexibel för att kunna reagera på marknadens utveckling, öppen och överblickbar samt utformad för att ge rättslig säkerhet.

Som en första reaktion på den pågående omstöpningen av unionens finansiella sektor och budskapet från Europeiska rådets möte i Stockholm kommer kommissionen inom kort anta besluten om att inrätta den nya kommittéstrukturen - en värdepapperskommitté - i sin rådgivande funktion (icke komitologifunktion) - och en värdepapperstillsynskommitté. De nationella tillsynsmyndigheterna arbetar också intensivt med att organisera inrättandet av den oberoende tillsynskommittén som skall fungera som en rådgivande grupp och i synnerhet bistå kommissionen vid utarbetandet av förslag till tillämpningsåtgärder.

Denna nya arbetsmetod grundad på målinriktad och uppdaterad lagstiftning måste fungera om integrationen av de europeiska finansmarknaderna skall bli framgångsrik. För att detta skall lyckas krävs emellertid att de tre institutionerna - Europaparlamentet, rådet och kommissionen arbetar tillsammans, samtidigt som den institutionella jämvikten enligt fördraget och de berörda institutionernas befogenheter i full utsträckning respekteras. Mot bakgrund av denna utveckling har kommissionen

Kommissionen har mot bakgrund av denna utveckling uppdaterat handlingsplanen i överensstämmelse med slutsatserna från Europeiska rådets möte i Stockholm. (figur 1).

<i>Av Europeiska rådet i Stockholm prioriterade åtgärder</i>	
Åtgärd inom ramen för FSAP	Aktuell situation
Antagande av direktivet om distansförsäljning av Finansiella tjänster före årets slut	Kommissionens ändrade förslag av den 26 juli 1999
Modernisering av investeringsreglerna för Kompletterande pensionsfonder	Kommissionens förslag av den 11 oktober 2000
Antagande av internationella redovisningsstandarder	Kommissionens förslag av den 13 februari 2001
Ett enda prospekt för emittenter	Kommissionens förslag planeras läggas fram i Slutet av maj
Modernisering av reglerna för upptagande till notering vid fondbörs	Kommissionens förslag planeras läggas fram i Slutet av 2001
Gemensamt pass för godkända aktiemarknader	Kommissionens förslag planeras läggas fram i Slutet av 2001
Hemlandskontroll för alla icke-institutionella investerare Samt Definition av yrkesmässiga investerare	Kommissionens förslag planeras läggas fram i Slutet av 2001

Figur 1

För det andra görs framsteg i fråga om genomförandet av handlingsplanen för finansiella tjänster(FSAP)

Sedan den föregående lägesrapporten lades fram, har kommissionen presenterat 12 åtgärder som ingår i FSAP, däribland sju lagstiftningsförslag:

- stabilitetstillsyn för **finansiella konglomerat** (April),
- ett **förenklat prospekt** som syftar till att införa ett gemensamt pass för europeiska emittenter (slutet av maj)²;
- förebyggande av **otillbörlig marknadspåverkan** (slutet av maj)²,
- två kommissionsbeslut om inrättande av en kommittéstruktur på **värdepappersområdet** (omedelbart förestående);
- gemensamma standarder för gränsöverskridande **säkerheter** (mars), och

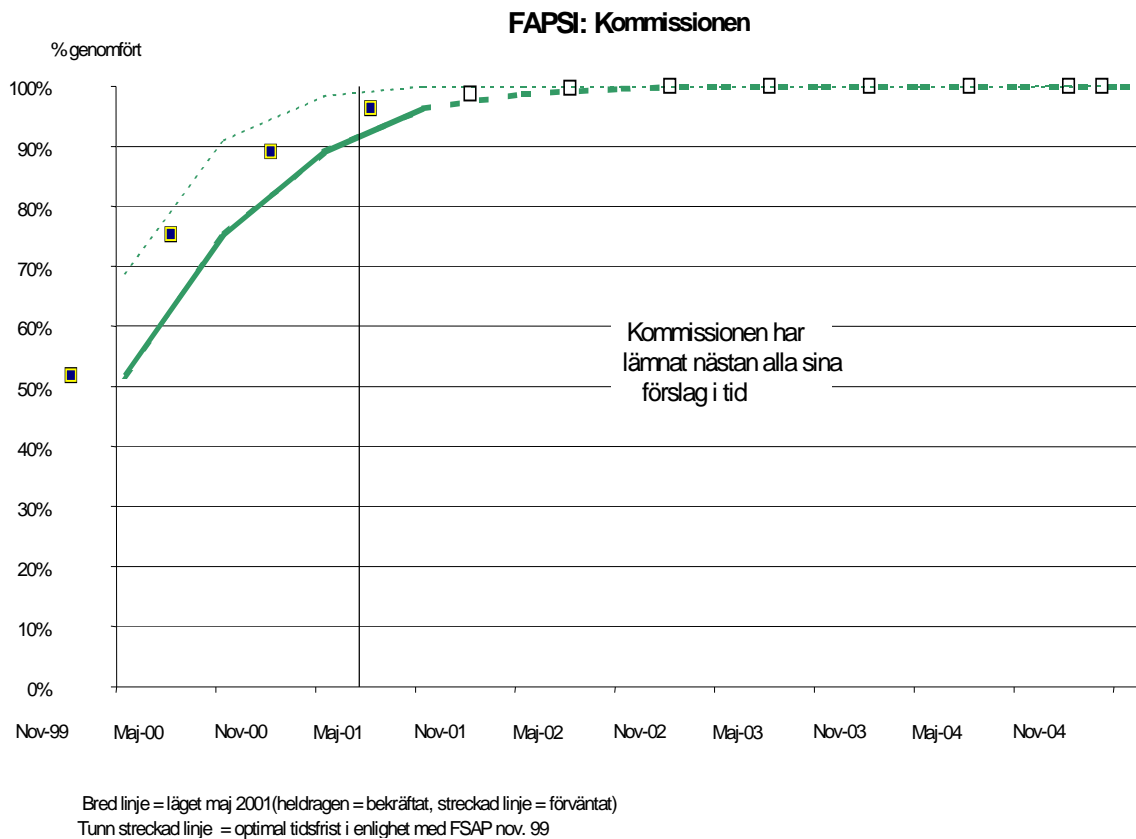
² Beroende på ett beslut av kommissionen (30 maj).

- ett utkast till förordning om att **tillämpa internationella redovisningsstandarder** för börsnoterade företag i EU (februari).

Kommissionen har med avseende på den icke-institutionella finansiella sektorn utfärdat en rekommendation om marknadsföring av bostadslån samtidigt med två meddelanden, det ena om elektronisk handel och finansiella tjänster och det andra om förhindrande av bedrägeri och förfalskning i betalningssystem som inte inbegriper kontanter. Ett nätverk för reklamationer som täcker hela EU har inrättats för att förbättra konsumenternas tillgång till tvistlösningsförfaranden utanför domstol för gränsöverskridande tvister som rör finansiella tjänster ("Fin-Net"). På värdepappersområdet ligger de båda meddelanden som kommissionen lade fram förra året till grund för en översyn av direktivet om investeringstjänster senare i år. Moderniseringen av villkoren för upptagande till officiell notering vid fondbörs, ett enda pass för aktiemarknader och införandet av principen om hemlandskontroll för alla institutionella marknader (samtliga definierade som prioriterade åtgärder vid Stockholmsmötet) kommer att behandlas som en del av översynen av direktivet om investeringstjänster. Det fördröjda genomförandet av direktivet om slutgiltig avveckling utgör emellertid fortfarande ett problem. För återstoden av 2001 ligger en ambitiös tidsplan till grund för att till 2004 genomföra reviderade bestämmelser om kapitalkrav för banker och värdepappersföretag, enligt diskussionerna i Baselkommittén inom G-10-gruppen.

En rad viktiga framsteg vad gäller genomförandet av handlingsplanen har noterats i rådet och Europaparlamentet :

- efter 30 år har en politisk överenskommelse uppnåtts om **Europabolagsordningen**,
- direktiven om **likvidation och omstrukturering** av banker och försäkringsföretag har slutligen antagits,
- en gemensam ståndpunkt har antagits om de båda direktivförslag som rör **fondföretag**, samt
- ett förlikningsförfarande har inletts om förslaget till direktiv om **övertagandebud**.



Figur 2

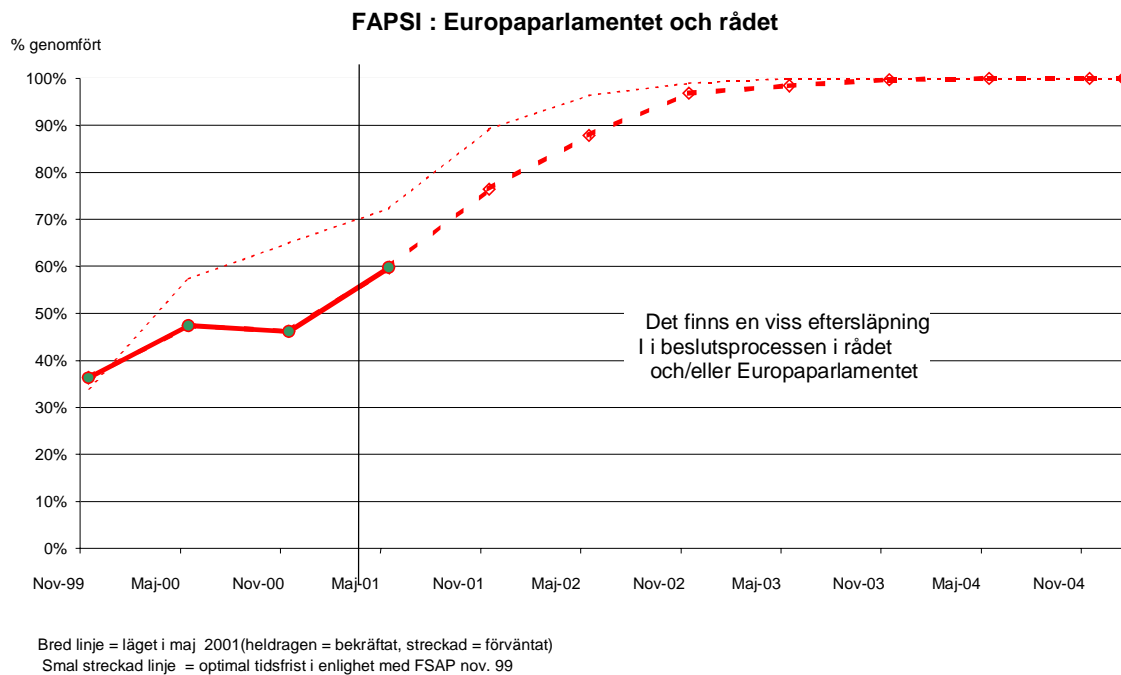
Översikten över hur genomförandet av de enskilda åtgärderna i handlingsprogrammet för finansiella tjänster fortskrider lämnades i bilagan till tidigare lägesrapporter. Denna detaljerade uppföljning kommer hädanefter att redovisas på följande adress på Internet och uppdateras löpande (http://europa.eu.int/comm/internal_market/en/finances/actionplan/annex.htm). Kommande lägesrapporter från kommissionen kommer i framtiden endast innehålla allmänna indikationer på genomförandet av handlingsplanen, medan det i "FAPS"-indexet över genomförandet av handlingsplanen för finansiella tjänster (*Financial Services Action Plan Implementation*) kommer att göras en uppföljning, sammantaget för alla åtgärder i handlingsprogrammet för finansiella tjänster, av hur väl det faktiska genomförandet följer planen. Det procentuella måttet på de framsteg som noterats avspeglar genomförda åtgärder samt den tid som krävs behandla och slutföra de återstående åtgärderna vid utgången av maj 2001 (figur 2).

FAPSI-indexet visar att kommissionen har lagt fram de flesta av sina förslag i tid och kommer vid slutet av 2001 att ha presenterat nästan alla sina förslag enligt handlingsplanen för finansiella tjänster. Detta belyses i figur 3 där de tio prioriteringar som angavs i kommissionens föregående lägesrapport antingen har uppnåtts eller förväntas uppnås. FAPSI-indexet för Europeiska parlamentet och rådet visar emellertid en rad ackumulerade förseningar som motsvaras av eftersläpningar i beslutsprocessen i antingen rådet eller Europaparlamentet (figur 4). De viktigaste förseningarna anges mer detaljerat i figur 5.

Kommissionens prioriteringar enligt den tredje lägesrapporten

Uppdatering av de två direktiven om prospekt	✓ förväntas i maj '01
Lagstiftningsmässig uppföljning av meddelandet om EU:s redovisningsstrategi	✓
Direktiv om gränsöverskridande säkerheter	✓
Kommissionens meddelande om uppdatering av direktivet om investerings-tjänster	✓
Kommissionens meddelande om artikel 11 i direktivet om investeringstjänster	✓
Direktiv om otillbörlig marknadspåverkan	✓ förväntas i maj '01
Kommissionens meddelande om en policy för e-handel med finansiella tjänster	✓
Kommissionens beslut om upprättande av en värdepapperskommitté och en värdepapperstillsynskommitté	✓ förväntas i maj '01
Direktiv om stabilitetstillsyn av finansiella konglomerat	✓
Direktiv om kapitalkrav för banker och värdepappersföretag	Slutet av 2001

Figur 3



Figur 4

Rådets och Europaparlamentets prioriteringar enligt den tredje lägesrapporten

Direktiv om stabilitetstillsyn av kompletterande pensionsfonder	Diskussioner pågår
De två direktiven om fondföretag	Andra behandlingen i EP
Europabolagsordningen	Politisk överenskommelse
Direktivet om övertagandebud	Förlikning
Direktivet om distansförsäljning av finansiella tjänster	Diskussioner pågår
Direktivet om likvidation och omstrukturering av försäkringsföretag	✓
Direktivet om likvidation och omstrukturering av banker	✓
Ändring av direktivet om penningtvätt	Förlikning
Direktiv om skatt på ränteinkomster från sparande	Politisk överenskommelse
Genomförande av uppförandekodexen för företagsbeskattning från December 1997	Diskussioner pågår.

Figur 5

ATT FINNA DEN POLITISKA VILJAN ATT NÅ FRAMSTEG PÅ DE SVÅRA OMRÅDENA

Totalt sett fortskrider arbetet med att genomföra handlingsplanen för närvarande tämligen tillfredsställande, även om det är viktigt att undvika alla tendenser till att slå sig till ro med det som redan uppnåtts. Tre problemområden kvarstår fortfarande: pensionsfonder, e-handel och penningtvätt. Europeiska rådet i Stockholm har förklarat att de två förstnämnda områdena utgör absoluta prioriter. I slutsatserna från Europeiska rådets möte i Tammerfors fastslogs att åtgärder för att bekämpa penningtvätt likaledes har högsta prioritet. Under de kommande månaderna skulle andra policyfrågor kunna ge upphov till förseningar och kommissionen kommer i följande rapport att belysa sådana frågor.

Pensionsfonder

Det föreligger skiljaktiga uppfattningar på tre omtvistade avgörande punkter: i) direktivets räckvidd, ii) möjligheter för medlemsstaterna att tillämpa mer detaljerade, kvantitativa investeringsregler, samt iii) beträffande tekniska avsättningar. I grova drag står diskussionen mellan de länder som redan har kompletterande fonderade pensionssystem och som vill undvika att införa regler som skulle kunna göra dessa system mindre effektiva och framgångsrika, och övriga länder som överväger att införa sådana system men som saknar erfarenheter av att tillämpa kvalitativa regler och hyser farhågor för att en kvalitativ metod inte ger en tillräcklig grad av säkerhet.

Europaparlamentet vill täcka vissa risker och efterlyser ett lagstiftningsförslag i syfte att avlägsna skattehinder när det gäller erbjudande av tjänstepensioner över gränserna. Det är kommissionens övertygelse för närvarande att en sådan lagstiftningsåtgärd inte är nödvändig. I ett nyligen offentliggjort meddelande³ fastslog kommissionen att diskriminerande skattemässig behandling av pensionsförsäkringar som tecknas hos pensionsinstitut i andra medlemsstater strider mot de friheter som stadfästs i EG-fördraget och aviserar att det kan bli nödvändigt att vidta laga åtgärder mot överträdelser.

E-handel och distansförsäljning

Kommissionens meddelande om e-handel och finansiella tjänster avsåg att lägga fast den breda politiska ramen för framtida arbete på området elektronisk handel och finansiella tjänster. Direktivet om e-handel, som träder i kraft i mitten av januari nästa år utgör kärnpunkten i denna ram. I direktivet föreskrivs att varje medlemsstat skall se till att finansiella tjänster som erbjuds på Internet (med vissa undantag) av en tjänsteleverantör som är etablerad på dess territorium följer de nationella bestämmelserna i den medlemsstaten på det samordnade regelområdet. Medlemsstaterna får (i princip) inte begränsa friheten att tillhandahålla finansiella tjänster via Internet över gränserna. Det stora flertalet medlemsstater anser att detta synsätt skall ligga till grund för utformningen av den framtida politiken för icke-institutionella finansiella tjänster. Vissa medlemsstater hyser dock farhågor för att detta synsätt skulle kunna lämna vissa luckor i konsumentskyddet och hävdar att skapandet av en inre marknad för e-handel och finansiella tjänster bör föregås av ytterligare harmonisering av konsumentskyddsbestämmelserna.

Ekofin-rådet godkände den 7 maj 2001 det av kommissionen föreslagna strategiska tillvägagångssättet och höll med om att ett program för ökad tillnärmning av reglerna om

³ Meddelande av den 19 april 2001 om avskaffande av skattehinder för tillhandahållande av tjänstepensioner över gränserna (KOM[2001] 214).

skydd för konsumenter och icke-institutionella investerare i syfte att uppnå en högre grad av harmonisering bör kompletteras av ytterligare stödåtgärder för att stärka konsumentskyddet. Enligt slutsatserna från Ekofin-rådet ”stödjer rådet kommissionens avsikt att föreslå att ge medlemsstaterna vägledning om tillämpningen av artiklarna 3.4 – 6 i e-handelsdirektivet för att främja förståelsen av regelverket”. Rådet (inre marknaden) kommer att behandla direktivförslaget om distansförsäljning av finansiella tjänster i slutet av maj. Förslaget är ett viktigt steg mot ytterligare tillnärmning av nationella regler om skydd för konsumenter och investerare och utgör därför en mycket viktig del av unionens framtida policy-ram för finansiella tjänster.

Penningtvätt

Effektiva och riktade åtgärder för att förhindra penningtvättstransaktioner är vitala för att skydda integriteten i Europas finansiella system. Förslaget att bredda omfattningen av de slag av brottslig verksamhet som täcks av direktivet om penningtvätt och att utvidga rapporteringskraven till att även omfatta viss verksamhet och vissa yrkeskategorier utanför den finansiella sektorn – särskilt juristkåren – är av avgörande betydelse för att uppnå det målet. Europaparlamentet har uttryckt en del farhågor, särskilt beträffande juristyrkets rådgivande roll, och ett förlikningsförfarande förefaller troligt. Förhoppningsvis skall det bli möjligt att nå fram till en fungerande kompromiss mellan parlamentets och rådets ståndpunkter.

SLUTSATS

Denna rapport innehåller tre centrala politiska budskap.

Den övergripande bedömningen av läget vid utgången av maj 2001 är i huvudsak positiv. Av handlingsplanens ursprungliga 41 åtgärder har nu 16 genomförts. Enligt tidsplanen i handlingsplanen för finansiella tjänster skall kommissionen endast lägga fram 6 ytterligare lagstiftningsförslag (uppdatering av direktiv om information som regelbundet skall offentliggöras, uppdatering av direktivet om investeringstjänster, antagande av förslagen om kapitalkrav, det tionde bolagsrättsdirektivet om företagsfusioner, det fjortonde bolagsrättsdirektivet om flyttning av bolagsäte, samt ändringar till de fjärde och sjunde bolagsrättsdirektiven om redovisning till verkligt värde). Tyngdpunkten i beslutsfattandet om handlingsplanen för finansiella tjänster kommer i sommar att övergå från kommissionen till rådet och Europaparlamentet. För närvarande är 18 åtgärder föremål för diskussioner i rådet och Europaparlamentet. Det innebär redan en betydande utmaning att se till att tidsfristerna i handlingsplanen för finansiella tjänster respekteras.

För det andra kommer tre åtgärdsområden mer omedelbart att visa hur angelägen unionen är att hålla de tidsfrister som fastställts på Europeiska rådets senaste toppmöten. Det gäller pensionsfonder, distansförsäljning av finansiella tjänster och penningtvätt. De rekommendationer som lades fram av vismannakommittén och godkändes av Europeiska rådet i Stockholm kommer inom kort att leda till det formella inrättandet av en värdepappers- och värdepapperstillsynskommitté. Denna struktur måste emellertid ses fungera snabbt och effektivt, vilket kräver ett helhjärtat samarbete från alla berörda institutioner och parter.

Handlingsplanen för finansiella tjänster utgör en heltäckande ram av sammanlänkade åtgärder som kommer att göra det möjligt för EU att tillgodogöra sig fördelarna av den inre marknaden och av en integrerad finansiell sektor. Det är inte möjligt att i full utsträckning tillgodogöra sig fördelarna utan att komma överens om alla delarna i handlingsplanen. Framtida rapporter kommer att belysa var blockeringarna uppstår.

Det finns även andra frågor som kommer att kräva politisk uppmärksamhet på något längre sikt. Graden av beredskap i kandidatländernas finansiella sektorer, och en ny världshandelsrunda är bara två exempel. Kommissionen kommer i kommande rapporter att redogöra för dessa mer långsiktiga utmaningar.