



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 30.11.2001
KOM(2001) 712 slutlig

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN

Femte lägesrapporten om handlingsplanen för finansiella tjänster

**En integrerad finansiell marknad i Europa
Europa måste hålla tidsramarna**

FEMTE LÄGESRAPPORTEN

INLEDNING

I juni 2001 kunde kommissionen konstatera att situationen som helhet när det gällde utvecklingen mot en finansiell integrering var i stort sett positiv¹. Det fanns dock några kritiska frågor där det snart skulle visa sig om det verkligen fanns en genuin politisk vilja att hålla de tidsfrister som angetts av Europeiska rådet och i handlingsplanen för finansiella tjänster, år 2005 och, för värdepappersmarknaderna, 2003. Om dessa tidsfrister inte kan hållas för de olika åtgärderna, kan också den optimala tidsramen för planen som helhet påverkas negativt. De ekonomiska förutsättningarna för framsteg bedömdes redan som svåra, och varje försening skulle öka kostnadstrycket på en konsolidering av EU:s fortfarande fragmenterade finansiella sektor.

Det är mot bakgrund av denna nedgång som denna femte lägesrapport har utarbetats, ännu en gång med bistånd av de personliga representanterna för Ekofin-ministrarna inom Policygruppen för finansiella tjänster. De tre centrala uppmaningarna till Ekofin-rådet i rapporten är följande:

- En integrerad europeisk finansiell sektor är fortfarande i oförminskad utsträckning av avgörande betydelse som motor för tillväxt och sysselsättning. Den har också en väsentlig uppgift som buffert mot volatilitet och är därigenom en stabilitetsfaktor i den rådande turbulenta ekonomiska situationen.
- Viktiga framsteg har gjorts sedan den förra rapporten, men fortfarande finns det påtagliga källor till oro om takten i arbetet med att genomföra handlingsplanen inom den överenskomna tidsramen och i enlighet med de ytterligare politiska uttalandena från Ekofin-rådet och Europeiska rådet.
- Det krävs en omfattande kritisk översyn vid mitten av genomförandeperioden av vad som har gjorts, vilka fördelarna med integreringen är och vad som fortfarande återstår att göra. Denna översyn måste följas av politiska åtgärder.

BEHOVET AV ATT INTEGRERA DEN FINANSIELLA SEKTORN I EUROPA ÄR STÖRRE ÄN NÅGONSIN TIDIGARE

för det första: som en stabiliserande faktor

Efter de tragiska händelserna i USA den 11 september konstaterade Europeiska rådet vid sitt extra sammanträde i Bryssel den 21 september att den ekonomiska avmattningen skulle bli kraftigare än vad som hade förutsetts i prognoserna, men man framhöll också att länderna i euroområdet tack vare den gemensamma valutan var skyddade från chocker i samband med monetära svängningar. Integrerade marknader för finansiella tjänster är en första förutsättning för att alla fördelar med euron skall kunna utnyttjas och för att säkerställa fortsatt stabilitet och konkurrenskraft för den finansiella sektorn inom EU.

Trots volatiliteten har de finansiella marknaderna i EU och i resten av världen visat mogenhet i sina reaktioner. Detta har resulterat i ökat riskminimering, potentiellt mindre likviditet och större kursdifferenser. Ett nära och snabbt genomfört samarbete mellan Federal Reserve,

¹ Fjärde rapporten: ”Finansiella tjänster - politiska utmaningar”, juni 2001, KOM(286) slutlig.

Europeiska centralbanken och andra centralbanker ledde till att likviditeten och funktionsförmågan säkrades på de finansiella marknaderna.

I inledningsskedet förekom svåra förluster på aktie- och valutamarknaderna, som dock återhämtades senare. Det finns anledning till särskild oro för försäkringsbranschen, när det gäller verkningarna av nedgången på aktiemarknaderna, eftersom aktier inom denna bransch står för en betydande del av investeringarna (30 %). Ännu finns det inte några definitiva uppgifter om verkningarna av de sänkta aktiekurserna eller om försäkringsersättningarna till följd av den 11 september (uppskattningarna varierar mellan 20 och 80 miljarder dollar).

Tillsynsmyndigheterna har med förenade ansträngningar sökt lindra de möjliga spridnings-effekterna. Trots detta krävs fortsatt vaksamhet inför en möjlig kombination av långsammare ekonomisk tillväxt och eventuell finansiell sårbarhet för att säkerställa att de effekter som kan visa sig i ett andra skede förvaltas med försiktighet och ansvar.

Handlingsplanen innehåller ett antal viktiga åtgärder som när de väl genomförts kommer att bli ett direkt svar på de samtidiga utmaningarna: osäkerhet och mindre gynnsamma ekonomiska utsikter. För företagen inom den finansiella tjänstesektorn är finansiell motståndskraft fortfarande av högsta prioritet: effektiva stabilitetsregler för banker, investeringsföretag och försäkringsföretag som står i proportion till de reella risker de är utsatta för krävs mer än någonsin tidigare. Tillräckliga avsättningar, reserver och riskhanteringsåtgärder är oundgängligen nödvändiga för att möta tider av påfrestningar. Politisk enighet om det föreslagna *direktivet om finansiella säkerhetsordningar* måste prioriteras om man skall kunna möta en möjlig försämring av krediternas kvalitet och ökade spridningsrisker. Detta mål ligger inom räckhåll före utgången av detta år. I början av nästa år kommer kommissionen att lägga fram ett *meddelande om clearing och avveckling*. Det kommer att innehålla en granskning av hur ökad effektivitet kan uppnås inom EU och av närliggande frågor som gäller stabiliteten i det finansiella systemet. Inom enskilda sektorer utarbetar också tillsynsmyndigheterna inom unionen politiska åtgärder som kan komma att krävas på EU-nivå för att möta uppstående problem. *Rundabordsförsamlingen bestående av regleringsansvariga* verkar också för samordning mellan de europeiska tillsyns- och regel-givningskommittéerna för att säkerställa att branschövergripande frågor behandlas konsekvent och effektivt².

Utvecklingen under den senaste tiden visar på att behovet av en finansiell integrering i Europa som motor för tillväxt och sysselsättning, buffert mot volatilitet på marknaden och ekonomisk stabilitetsfaktor är större än någonsin tidigare³. Även sunda och stabila rättsliga ramar inom EU är av största betydelse för hanteringen av de stabilitetsrisker som eventuellt kan uppstå i en utvidgad union.

² Den rundabordsförsamling som består av regleringsansvariga inrättades informellt i början av år 2000 på kommissionens initiativ som ett svar på Ekonomiska och finansiella kommitténs begäran om förstärkt branschöverskridande samarbete på internationell nivå och för att främja informationsutbyte mellan tillsynsmyndigheter och regelgivande myndigheter inom olika branscher. I den ingår ordförandena i EU:s kommittéer för regelgivning och tillsyn på det finansiella området: rådgivande bankkommittén, ECB:s rådgivande bankkommitté, banktillsynsmyndigheternas kontaktgrupp, försäkringskommittén, försäkringstillsynsmyndigheternas konferens och europeiska värdepapperskommittén, europeiska värdepapperstillsynskommittén.

³ För att förstärka övervakningsprocessen enligt handlingsplanen utarbetar kommissionen en uppsättning finansiella indikatorer. Dessa kommer att inriktas på en kvantifiering av tendenserna till integrering och effektivitet på de finansiella marknaderna inom EU och utnyttjas i fastställandet av kommande politik. Dessa ekonomiska bedömningar bör finnas tillgängliga inom några månader.

för det andra: för att bekämpa terrorismen

Attackerna mot USA måste bemötas med samordnade och intensifierade insatser för att bekämpa terrorismen. Terroristernas möjligheter att finansiera sin verksamhet måste undanröjas. Därför är det av högsta prioritet att kampen mot penningtvätt skärps, både på EU-nivå och i världen i övrigt. Den enighet som kunde registreras i Ekofin-rådet och vid det gemensamma sammanträdet med Ekofin-rådet och rådet (rättsliga och inrikes frågor) om *direktivet mot penningtvätt* den 16 oktober och antagandet av förslaget i Europaparlamentet enligt medbeslutandeförfarandet var ett avgörande steg framåt. Att öka kraven på identifiering och rapportering är ett viktigt inslag i unionens beslutsamma kamp mot finansieringen av terrorism och annan brottslighet. Politisk enighet när det gäller det föreslagna *direktivet om otillbörlig marknadspåverkan* ligger också inom räckhåll före utgången av året. Det kommer att säkerställas att de finansiella marknaderna är skyddade mot insiderhandel och kursmanipulationer. Vidare begärde vid det gemensamma rådssammanträdet (Ekofin och Rättsliga och inrikes frågor) den 16 oktober att kommissionen före slutet av året skulle lägga fram en slutlig rapport om *övervakning av kontanttransporter över nationsgränserna inom EU*.

Att på alla nivåer stödja *arbetsgruppen för finansiella åtgärder mot penningtvätt (FATF)* har högsta prioritet. Arbetsgruppens mandat och räckvidden för dess 40 rekommendationer har utvidgats. Genom att lätta på lagstiftningen om banksekretess och öka insynen i bolagen kan de finansiella spår som terrorister lämnar efter sig lättare påvisas och följas hela vägen mycket snabbare och effektivare än tidigare.

för det tredje: för att fullt ut kunna utnyttja fördelarna med det förestående införandet av sedlar och mynt i euro

Den 19 oktober utfärdade Europeiska rådet i Gent ett uttalande om förberedelserna för införandet av sedlar och mynt i euro med stöd i en utvärderingsrapport från kommissionen. Europeiska rådet erkände den historiska betydelsen av införandet av sedlar och mynt i euro och de fördelar detta kommer att medföra för medborgare och företag i Europa. Det hälsade med tillfredsställelse att förberedelserna pågår, även om ett antal frågor fortfarande måste uppmärksammas. Systemen för betalningar över nationsgränserna inom EU måste förbättras och avgifterna för sådana betalningar sänkas. I dag är sådana betalningar i euro betydligt dyrare än betalningar inom en medlemsstat⁴. Europeiska rådet uppmanade därför Ekofin-rådet att före Europeiska rådet i Laeken anta kommissionens förslag till *förordning om minskning av bankavgifter* för betalningar i euro över nationsgränserna inom EU. Den föreslagna förordningen kommer att göra det möjligt för EU-medborgare att verkställa betalningar över nationsgränserna lika lätt och till lika låg kostnad som vid inrikesbetalningar.

Ytterligare politiska insatser krävs dock för att upprätta en inre marknad för alla. Konsumentskyddet måste förbättras och handeln över nationsgränserna inom EU förenklas. Ekofin-rådet har redan ställt sig bakom strategin för gränsöverskridande elektroniska finansiella tjänster⁵. En ny planering för en gemensam finansiell marknad för privatkunder håller nu på att utarbetas av kommissionen i nära samarbete med medlemsstaterna. Den omfattar följande tre politikområden:

⁴ Bankavgifter: de viktigaste resultaten av kommissionens nya undersökning MEMO/01/294, 20 september 2001, finns på http://europa.eu.int/comm/internal_market/en/finances/payment/directives/index.htm
http://europa.eu.int/comm/internal_market/en/finances/payment/directives/index.htm

⁵ Rapport från Policygruppen för finansiella tjänster till Ekofin-rådet den 7 maj 2001.

- Ett konvergensprogram som omfattar avtalsbestämmelser och andra bestämmelser i syfte att skapa jämförbar information av hög kvalitet för konsumenterna. Det slutliga antagandet av förslaget till direktiv om distansförsäljning av finansiella tjänster kommer att bli ett viktigt steg på vägen mot säkerställandet av en sådan enhetlighet. Tillsammans med kommissionens meddelande om e-handel och finansiella tjänster⁶ kommer direktivet att bli ett centralt inslag i politiken för finansiella tjänster till privatkunder som marknadsförs via Internet.
- Målinriktade åtgärder för att främja konsumenternas förtroende för överklagande och Internetbetalningar över nationsgränserna i syfte att förbättra säkerheten och ge konsumenterna rättslig säkerhet när de utför on-line-betalningar inom unionen.
- Förstärkt samarbete i tillsynsfrågor mellan värdländernas myndigheter och myndigheterna i de länder där tjänsteleverantören är etablerad.

För att uppnå dessa syften kommer kommissionen bl.a. att

- för att stödja medlemsstaterna och tjänsteleverantörerna och för att säkerställa överensstämmelsen med e-handelsdirektivet utföra den analys som föreskrivs i dess meddelande om e-handel och finansiella tjänster, och
- föreslå en revidering och uppdatering av *konsumentkreditdirektivet* (som väntas i slutet av år 2001).

*Handlingsplanen för förebyggande av bedrägeri*⁷, som antogs i februari, kommer på motsvarande sätt att öka allmänhetens förtroende för gränsöverskridande betalningssystem och bidra till utvecklingen av e-handeln. Problemen med bedrägerier och förfalskade kort och andra betalningsmedel utöver kontanter som används vid gränsöverskridande betalningar växer. För närvarande beräknas bedrägerierna omfatta 600 miljoner euro per år i EU. Huvudinriktningen i planen är att förbättra betalningsmedlens tekniska och rättsliga säkerhet, informationsutbytet samt undervisningen och utbildningen av alla berörda parter.

VIKTIGA FRAMSTEG GÖRS ...

Under rådssammanträdet (inre marknaden) den 27 september om *direktivet om distansförsäljning* nåddes politisk enighet, vilket var ett betydande genombrott i utvecklingen av en integrerad konsumentmarknad. Det kommer att komplettera e-handelsdirektivet som träder i kraft i januari nästa år. Det slutliga antagandet av *penningsvättedirektivet*, syftande till att förstärka Unionens kamp mot penningtvätt innebär ett betydande framsteg. *Förordningen om stadgar för Europabolag*, som formellt antogs den 8 oktober 2001, är ett ytterligare steg på vägen mot en integrering av EU:s finansiella marknad, eftersom den erbjuder en alternativ rättslig form för företag som vill organisera sin verksamhet på alleuropeiska rättsliga grunder.

⁶ Meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet: e-handel och finansiella tjänster, KOM(2001) 66 slutlig.

⁷ Meddelande från kommissionen till rådet, Europaparlamentet, Europeiska Centralbanken, ekonomiska och sociala kommittén och Europol om förebyggande av bedrägeri och förfalskning som rör andra betalningsmedel än kontanter, KOM(2001) 11 slutlig.

Det formella antagandet av direktiven om *fondföretag* och *solvensmarginal I inom försäkring* är nära förestående. Ordförandeskapet i rådet siktar på politisk enighet om det föreslagna direktivet om *försäkringsförmedlare* på sammanträdet i rådet (inre marknaden) den 26 november. Vad gäller förslagen i *Visemannsrapporten*⁸ finns den grundläggande kommittéstrukturen nu på plats. Den kommer att vara av avgörande betydelse till stöd för kommissionen i dess uppgift att genomföra inslagen i handlingsplanen.

Beträffande handlingsplanen i sig finns det nu detaljerad och regelbundet uppdaterad information om framstegen i genomförandet av de 42 åtgärderna på Internet⁹. Mer generellt visas i fig. 1 i denna rapport att 25 åtgärder inom handlingsplanen kommer att ha slutförts före mitten av december. Nio av dessa är rättsakter som formellt antagits av rådet och Europaparlamentet¹⁰. De återstående sexton är beslut, meddelanden, rekommendationer eller rapporter¹¹. Kommissionen förbereder ytterligare åtta åtgärder inom handlingsplanen. Sex av dessa gäller förslag till lagstiftning, bl.a. en uppdatering av kapitalkraven för banker och investeringsföretag samt en översyn av investeringstjänstedirektivet (båda väntas komma under nästa år).

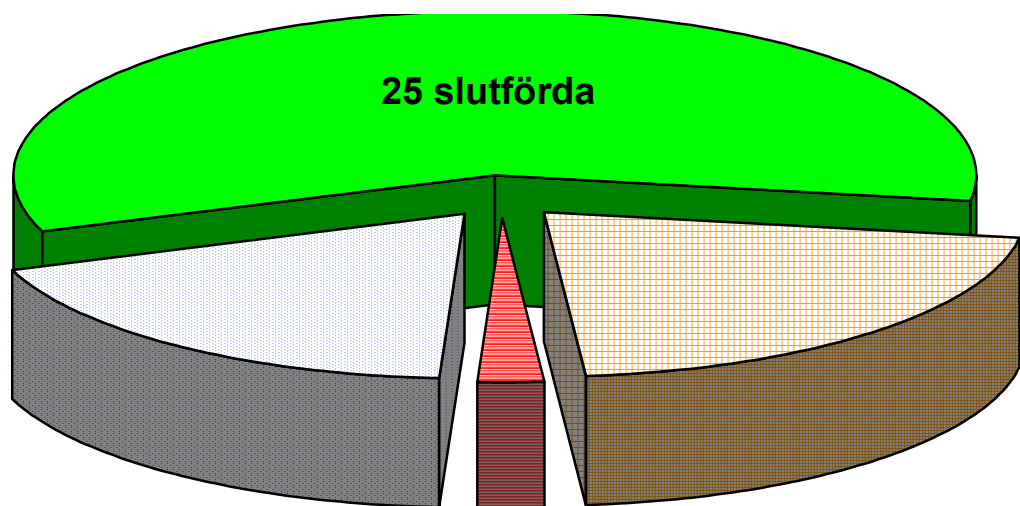
⁸ Slutrapporten från visemannskommittén under ordförandeskap av Alexandre Lamfalussy, offentliggjord den 15 februari 2001, finns tillgänglig på webbadressen http://europa.eu.int/comm/internal_market/en/finances.htm

⁹ http://europa.eu.int/comm/internal_market/en/finances/actionplan/index.htm

¹⁰ Direktiven om penningtvätt, likvidation av banker, likvidation av försäkringsföretag, e-pengar, ändringar av fjärde och sjunde bolagsdirektiven och informationsutbyte med tredje land samt förordningen om en stadga för Europabolag.

¹¹ T.ex. kommissionens rekommendationer om marknadsföring av hypotekslån och om revisionspraxis, meddelandet om e-handel och finansiella tjänster och kommissionens beslut om inrättande av en europeisk värdepapperskommitté.

Figur 1: Genomförandet av handlingsplanen



8 förbereds

**Avvisat i EP/rådet
Direktivet om
övertagandebud**

**9 granskas av
EP/rådet**

Titel

Redovisning, 4:e och 7:e bolagsdirektivern, modernisering
Banker/investeringsföretag, kapitalkravsdirektiv
14:e bolagsdirektivet
Rekommandation om revisionspraxis
Översyn av ägarstyrning
Ändr. av 10:e bolagsdirektivet
Uppgr. av investeringstjänstedir.
Regelbunden rapportering

Titel

Direktiv om försäkringsförmedling
IAS-förordning
Distansförsäljning av finansiella tjänster (direktiv)
Direktiv om skatt på sparande
Direktiv om kompletterande pensionsfonder
Direktiv om otillbörlig marknadspåverkan
Direktiv om finansiella konglomerat
Direktiv om prospekt
Direktiv om finansiella säkerhetsordningar

... MEN VISSA OROSKÅLLOR KVARSTÅR

Ett viktigt bakslag var Europaparlamentets avvisande - efter tolv års förhandlingar - vid samrådsförhandlingarna av det föreslagna direktivet om *övertagandebud*. Åtgärden syftade framför allt till att skydda minoritetsägare vid ett fientligt övertagandebud, och Europeiska rådet hade karakteriserat den som ett viktigt inslag i upprättandet av den gemensamma finansiella marknaden. Kommissionen kommer att lägga fram ett reviderat förslag i början av nästa år med stöd av synpunkter från en expertgrupp på hög nivå som nu sammanträder¹².

En andra oroskälla är avsaknaden av avgörande framsteg i rådet när det gäller *pensionsfonds-direktivet*. Förslaget lades fram av kommissionen i oktober förra året och skall enligt tidsplanen i handlingsprogrammet antas före år 2002. Parlamentet slutförde sin första behandling i juli. De avgörande frågorna som redovisades i den föregående lägesrapporten har dock ännu inte avgjorts. Det gäller i) direktivets räckvidd, ii) kvantitativa/kvalitativa investeringsregler, iii) tekniska avsättningar och iv) gränsöverskridande medlemskap. Det är oundgängligen nödvändigt att framsteg görs om politisk enighet före tidsgränsen år 2002 skall kunna säkerställas.

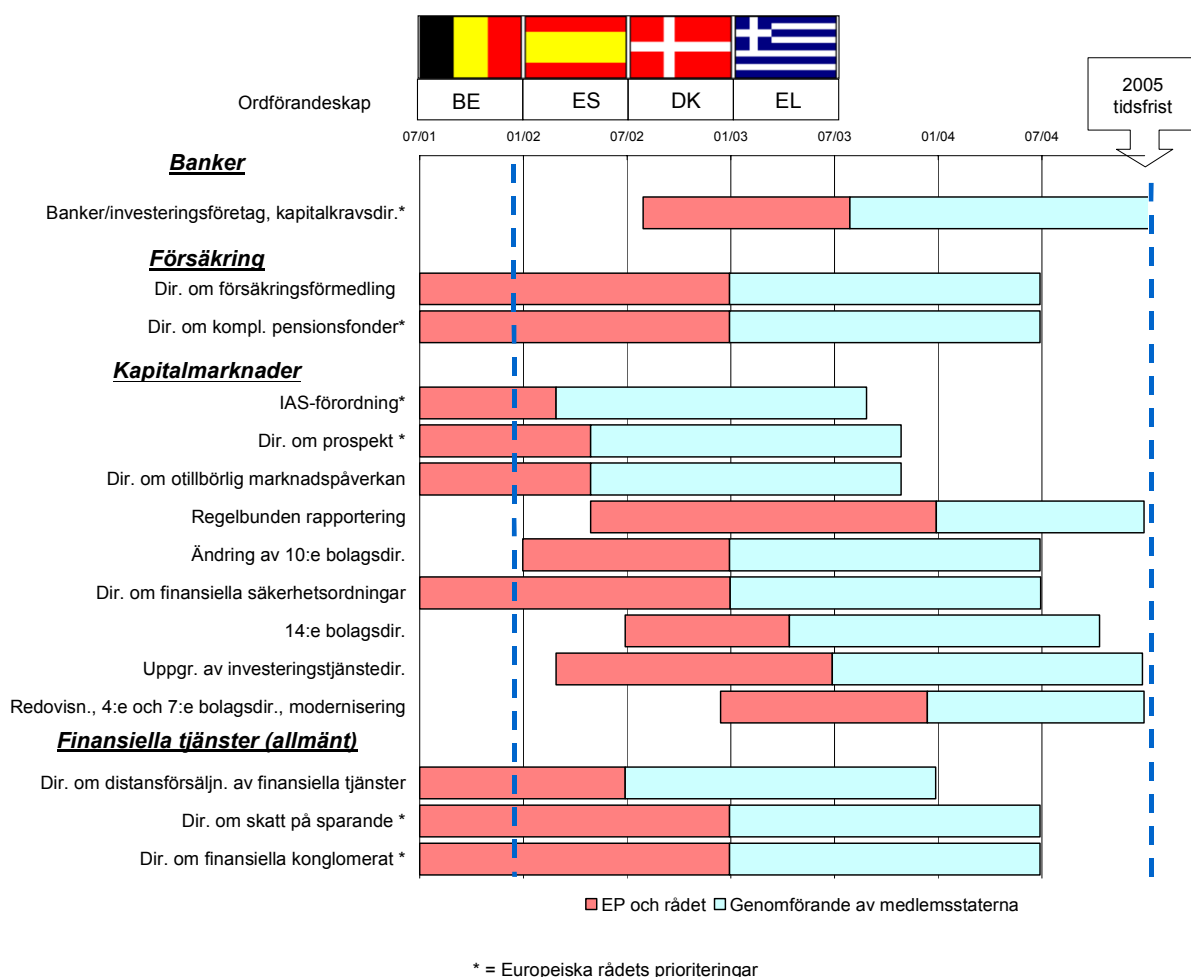
¹²

Expertgruppen på hög nivå för bolagslagstiftning inrättades av kommissionen i september 2001. Mer information om gruppen finns på http://europa.eu.int/comm/internal_market/en/finances.htm.

En tredje källa till oro är de tre viktigaste prioriteringarna på området för finansiella tjänster som angavs av Europeiska rådet: de föreslagna direktiven om *prospekt* och *finansiella konglomerat* samt den föreslagna förordningen om *internationella redovisningsstandarder*. Fortsatta framsteg krävs även när det gäller tre övriga åtgärder inom handlingsplanen avseende försäkringsförmedlare, skatt på sparande, och otillbörlig marknadspåverkan.

I figur 2 redovisas tidsplanen med slutdatum för kommissionen, parlamentet och rådet samt för medlemsstaterna när det gäller antagandet och genomförandet av dessa åtgärder tillsammans med de kommande lagstiftningsförslagen om uppdatering av kapitalkraven för banker och investeringsföretag samt av investeringstjänstedirektivet. De angivna tidsramarna följer den optimala tidsplanen i handlingsplanen för genomförandet av de enskilda åtgärderna inom handlingsplanen. Figur 2 visar särskilt på storleken av de insatser som krävs under de kommande ordförandeskapsperioderna för att nå fram till konkreta resultat.

FIGUR 2: TIDSPLAN OCH SISTA DATUM FÖR GENOMFÖRANDET AV HANDLINGSPLANEN



GENOMFÖRANDET MÅSTE FÅ NY FART VID HALVTIDSKONTROLLEN

Varje långvarig brist på framsteg på dessa områden kan uppfattas som en brist på trovärdighet i Europeiska rådets uttalanden vid flera på varandra följande sammanträden. Handlingsplanen formulerades i maj 1999. De flesta av de slutliga lagstiftningsförslagen måste antas före utgången av år 2002 om de skall genomföras fullt ut inom de överenskomna tidsramarna, som dessutom många i inledningsskedet ansåg vara alltför oambitiösa. Kommissionen kommer att inleda en översyn av första halvan av genomförandeperioden i februari nästa år. Den kommer att ligga till grund för förnyade åtaganden på hög politisk nivå när det gäller handlingsplanen och dess tidsfrister. Översynen kommer att innehålla en bedömning av hur långt vi har kommit, och den skall syfta till att på nytt bekräfta den centrala betydelsen av en integrerad finansiell sektor för konkurrenskraft och sysselsättning i Europa, bekräfta ett åtagandet på högsta nivå från alla de berörda institutionernas sida att uppnå handlingsplanens mål och innehålla en redovisning av de konkreta prioriteringar och åtaganden som är nödvändiga för att förverkliga de viktigaste förslagen i handlingsplanen inom de överenskomna tidsfristerna. Vid Europeiska rådet i Barcelona i mars nästa år bör parlamentets, medlemsstaternas och marknadsdeltagarnas stöd för handlingsplanen förstärkas genom att fokus riktas på de viktiga bidrag som en integrerad finansiell sektor inom EU kan ge till säkerställandet av de mål för den ekonomiska reformen som fastställdes i Lissabon.

SLUTSATS

Starkare skäl än någonsin tidigare talar - inte minst mot bakgrund av de försämrade ekonomiska utsikterna - för en integrering av de finansiella marknaderna som motor för tillväxt och sysselsättning och som en finansiell stabilitetsfaktor till nytta för medborgare och företag inom EU. Goda framsteg har redan gjorts i genomförandet av handlingsplanen under det belgiska ordförandeskapet: 25 av de 42 ursprungliga åtgärderna har nu slutförts.

Det finns dock fortfarande påtaglig anledning till oro över den nuvarande takten i genomförandet, om vi skall kunna förverkliga handlingsplanen inom den överenskomna tidsfristen. De upprepade och otvetydiga politiska uttalandena från en rad Ekofin-råd och toppmöten måste nu ges konkret form genom bindande överenskommelser som följs av verkliga politiska framsteg. Varje misslyckande när det gäller att finna politiskt och tekniskt framkomliga lösningar inom den givna tidsramen kommer att innebära ett misslyckande även politiskt och ekonomiskt för EU.

Tidsramarna för den vidare utvecklingen i Europaparlamentet och rådet är också snäva. Före utgången av nästa år måste 10 lagstiftningsförslag antas om tidsfristerna i handlingsplanen skall hållas.

- Under det *spanska ordförandeskapet*: direktiven om distansförsäljning, prospekt och otillbörlig marknadspåverkan samt IAS-förordningen, och
- under det *danska ordförandeskapet*: direktiven om försäkringsförmedlare, pensionsfonder, finansiella konglomerat, ändring av tionde bolagsdirektivet, finansiella säkerhetsordningar och skatt på sparande.

Ansvar för att framsteg görs i dessa avgörande frågor delas av alla institutioner. Kommissionen, rådet och Europaparlamentet måste ta sin del av detta ansvar. Kommissionen bekräftar för sin del på nytt sin beslutsamhet att överlämna de återstående lagstiftningsförslagen enligt de prioriteringar som anges i handlingsplanen. Detta gäller kapitalkraven för banker och investeringsföretag, direktivet om uppgradering av investeringstjänstedirektivet, direktivet om regelbunden rapportering, ändringarna av tionde samt av fjärde och sjunde bolagsdirektiven och ett fjortonde bolagsdirektiv. Ytterligare lagstiftning och eventuella andra slag av åtgärder kan komma att krävas utöver dem som redan anges i handlingsplanen.