



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 30.11.2001
KOM(2001) 712 endelig

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN

**Femte situationsrapport om
handlingsplanen for finansielle tjenester**

**Et integreret finansielt marked i Europa
EU skal overholde tidsrammerne**

Femte situationsrapport

INDLEDNING

I juni 2001 kunne Kommissionen konstatere, at udviklingen hen imod finansiel integration stort set forløb positivt¹. Der var dog en række kritiske punkter, herunder spørgsmålet om, hvorvidt der er en reel politisk vilje til at overholde tidsfristen 2005 (2003 for værdipapirmarkeder), der er fastsat af Det Europæiske Råd og i handlingsplanen for finansielle tjenester. Hvis de enkelte foranstaltninger ikke gennemføres til tiden, kan det forskubbe den overordnede optimale tidsramme. Det erkendtes allerede, at den økonomiske situation kunne vanskeliggøre fremskridt, og enhver forsinkelse ville øge omkostningerne i forbindelse med at konsolidere EU's fortsat fragmenterede finansielle sektor.

Det er på denne baggrund, at denne femte situationsrapport er blevet udarbejdet - og endnu en gang med bistand fra de personlige repræsentanter for Økofin-ministrene i policy-gruppen for finansielle tjenester. De tre centrale budskaber til Økofin-Rådet er følgende:

- en integreret europæisk finansiel sektor er vigtigere end nogensinde som motor for vækst og beskæftigelse. Den spiller også en væsentlig rolle som buffer mod volatilitet og dermed som en stabilitetspol under disse urolige økonomiske omstændigheder
- der er gjort betydelige fremskridt siden sidste rapport, men der er bekymring over hastigheden i arbejdet med at gennemføre handlingsplanen i overensstemmelse med den aftalte tidsramme og de politiske erklæringer fra Økofin-Rådet og Det Europæiske Råd
- det er nødvendigt med en bred og kritisk midtvejsoversigt over, hvad der er blevet gennemført, hvad fordelene ved integrationen er, og hvad der fortsat er behov for at gøre. Opfølgningen skal bestå i politisk handling.

BEHOVET FOR AT INTEGRERE EUROPAS FINANSIELLE SEKTOR ER STØRRE END NOGENSINDE

For det første: som en stabilitetspol

Efter de tragiske begivenheder i USA den 11. september konkluderede det ekstraordinære Europæiske Råd i Bruxelles den 21. september, at den økonomiske afmatning ville blive stærkere end forudset, men understregede: "Takket være den fælles valuta vil landene i euroområdet ikke blive udsat for de chokvirkninger, der er forbundet med valutakursudsving". Integrerede markeder for finansielle tjenester er en betingelse for at kunne udnytte alle fordelene ved euroen og for at sikre, at EU's finansielle sektor forbliver stabil og konkurrencedygtig.

Trods volatiliteten har de finansielle markeder i EU og resten af verden reageret modent over for begivenhederne. Dette har resulteret i større risikoaversion, potentielt mindre likviditet og større spreads. Et tæt og hurtigt samarbejde mellem Federal Reserve, Den Europæiske Centralbank og andre centralbanker har sikret, at de finansielle markeder har fungeret tilfredsstillende og været likvide.

¹ Fjerde rapport: "Finansielle tjenesteydelser - Politiske udfordringer", juni 2001, KOM(2001) 286 endelig.

På aktiemarkederne blev der noteret store tab, som senere er blevet udlignet. Der er anledning til speciel bekymring for forsikringsbranchen, når det gælder virkningerne af nedgangen på aktiemarkederne, fordi aktier i denne branche står for en betydelig del af investeringerne (30 %). Der findes endnu ikke nogen nøjagtig vurdering af virkningen af nedgangen i aktiekurserne og af forsikringserstatningerne som følge af den 11. september (skønnene varierer mellem 20 og 80 mia. USD).

Tilsynsmyndighederne har forenet deres anstrengelser for at begrænse risikoen for mulige spredningsvirkninger. Kombinationen af langsommere økonomisk vækst og en mulig finansiell sårbarhed kræver ikke desto mindre fortsat årvågenhed for at sikre, at de effekter, der senere kan vise sig, bliver styret med forsigtighed og ansvarlighed.

Handlingsplanen indeholder en række vigtige foranstaltninger, som, når de først er indført, vil være et direkte svar på de to aktuelle udfordringer, nemlig usikkerheden og de mindre gunstige økonomiske udsigter. For virksomhederne i den finansielle tjenestesektor er finansiell modstandskraft fortsat den højeste prioritet. Der er derfor mere end nogensinde behov for stærke tilsynsregler for banker, investeringsfirmaer og forsikringsselskaber, som tager højde for de reelle risici, de løber. Det er helt afgørende, at disse selskaber råder over tilstrækkelige hensættelser, reserver og risikostyringsinstrumenter i perioder med spændinger. Det er højt prioriteret at nå frem til en politisk aftale om *direktivet om sikkerhedsstilling* for at modvirke en mulig forringelse af kreditkvaliteten og øgede afsmitningsrisici, og en sådan politisk aftale er inden for rækkevidde inden årets udgang. I begyndelsen af næste år vil Kommissionen udsende en *meddelelse om clearing og afvikling*. Den vil behandle spørgsmålet om, hvordan man kan forbedre effektiviteten i EU og hermed forbundne spørgsmål for at sikre stabilitet i det finansielle system. Inden for de enkelte sektorer tilstræber tilsynsmyndigheder og de regulerende myndigheder at udforme den politik, som der er brug for på EU-plan. *Rundbordsforsamlingen af tilsynsmyndigheder* står også for samordning mellem de europæiske tilsyns- og reguleringskomiteer for at sikre, at sektortværgående spørgsmål behandles på en sammenhængende og effektiv måde².

Den seneste udvikling understreger, at behovet for europæisk finansiell integration som motor for vækst og beskæftigelse, som buffer mod markedsvolatilitet og som økonomisk stabilitetsfaktor er stærkere end nogensinde³. En sund og stabil EU-reguleringsramme er også af afgørende betydning for at håndtere mulige stabilitetsrisici, som kunne opstå i en udvidet Union.

For det andet: for at bekæmpe terrorisme

Angrebene på USA kræver en samordnet og intensiveret indsats på alle niveauer for at bekæmpe terrorismen. Terroristers muligheder for at finansiere deres gerninger skal elimineres. Det er derfor en toprioritet at styrke rammebestemmelserne for

² Rundbordsforsamlingen af tilsynsmyndigheder blev oprettet uformelt på Kommissionens initiativ i begyndelsen af 2000 for at imødekomme opfordringen fra Det Økonomiske og Finansielle Udvalg om at styrke det tværsektorale samarbejde på internationalt niveau og fremme informationsudveksling mellem tilsyns- og reguleringsmyndigheder på tværs af sektorerne. Den består af formændene for EU-grupperne på tilsynsområdet: Det Rådgivende Bankudvalg, ECB's Banktilsynsudvalg, Kontaktgruppen for banktilsynsmyndighederne, Forsikringskomiteen, Konferencen af Forsikringstilsynsmyndighederne, Det Europæiske Værdipapirudvalg, Udvalget af Europæiske Værdipapirtilsynsmyndigheder.

³ For at styrke overvågningsprocessen i overensstemmelse med handlingsplanen er Kommissionen ved at udvikle et sæt finansielle indikatorer. De skal fokusere på at kvantificere tendenserne til integration og effektivitet på de finansielle markeder i EU og udnyttes i forbindelse med udformningen af kommende politik. Disse økonomiske vurderinger skulle foreligge inden for nogle måneder.

pengehvidvaskning, både på EU-plan og globalt. Den enighed, der blev noteret i ØKOFIN og på det fælles rådsmøde (ØKOFIN/RIA) den 16. oktober om *pengehvidvaskningsdirektivet*, og vedtagelsen af forslaget i fælles beslutningstagning med Europa-Parlamentet er et vigtigt skridt fremad. At øge kravene til identificering og rapportering er et vigtigt element i Unionens beslutsomme kamp mod finansieringen af kriminalitet og terrorisme. En politisk aftale om det foreslåede *direktiv om markedsmissbrug* er inden for rækkevidde inden årets udgang. Det vil sikre, at de finansielle markeder beskyttes mod insiderhandel og markedsmanipulation. På det fælles rådsmøde (ØKOFIN/RIA) den 16. oktober blev Kommissionen desuden opfordret til inden dette års udgang at fremlægge en endelig rapport om *overvågning af grænseoverskridende pengebevægelser*.

Det er højt prioriteret, at *taskforcen for finansiel handling vedrørende pengehvidvaskning* skal støttes på alle niveauer. Dens mandat og rækkevidden af dens 40 anbefalinger er blevet udvidet. Ved at lempe lovgivningen om bankhemmeligheden og øge gennemsigtigheden hos juridiske personer kan de finansielle spor, som terroristerne efterlader, identificeres og følges til kilden meget hurtigere og mere effektivt end i dag.

For det tredje: for fuldt ud at kunne udnytte den forestående indførelse af eurosedler og euromønter

Den 19. oktober udsendte Det Europæiske Råd i Gent en erklæring om forberedelserne af indførelsen af eurosedler og -mønter, der var baseret på en rapport fra Kommissionen. Det Europæiske Råd understregede betydningen af indførelsen af eurosedler og -mønter og fordelene for borgerne og erhvervslivet i Europa. Det noterede med tilfredshed, at forberedelserne er under kontrol, selv om det fortsat er nødvendigt at være opmærksom på en række problemer. Systemerne for grænseoverskridende betalinger skal forbedres, og omkostningerne i forbindelse med grænseoverskridende betalinger skal reduceres. I dag er grænseoverskridende eurobetalinger langt dyrere end nationale betalinger.⁴ Det Europæiske Råd opfordrede derfor ØKOFIN-Rådet til at vedtage Kommissionens forslag til *forordning om nedsættelse af bankgebyrer* for grænseoverskridende betalinger i euro inden Det Europæiske Råd i Laeken. Den foreslåede forordning betyder, at de europæiske borgere skal kunne overføre betalinger på tværs af grænserne lige så let og billigt som for nationale betalinger.

Der kræves imidlertid en yderligere politisk indsats for at etablere et indre marked for alle. Forbrugerbeskyttelsen skal forbedres, og den grænseoverskridende handel forenkles. Rådet (ØKOFIN) har allerede godkendt *strategien for grænseoverskridende elektroniske finansielle tjenester*⁵. Kommissionen er ved at udarbejde en ny plan for et indre finansielt marked for privatkunder i snævert samarbejde med medlemsstaterne. Den omfatter følgende tre politikområder:

- et konvergensprogram, som dækker aftalebestemmelser og andre bestemmelser med henblik på at sikre sammenlignelige informationer af høj kvalitet til forbrugerne. Den endelige vedtagelse af forslaget til direktiv om fjernsalg af finansielle tjenester vil blive et vigtigt skridt i retning af at sikre en sådan sammenhæng. Sammen med

⁴ Bankgebyrer: De vigtigste resultater af Kommissionens nye undersøgelse MEMO/01/294, den 20. september 2001, findes på:

⁵ http://europa.eu.int/comm/internal_market/en/finances/payment/directives/index.htm
Rapport fra policy-gruppen for finansielle tjenester til Rådet (Økofin) den 7. maj 2001.

Kommissionens meddelelse om e-handel og finansielle tjenester⁶ vil direktivet blive en hjørnesten i politikken for finansielle tjenester, der leveres til privatkunder over internettet

- målrettede skridt med henblik på at fremme forbrugertilliden til grænseoverskridende retsbeskyttelse og internetbetalinger for at forbedre sikkerheden og give forbrugerne retssikkerhed, når de foretager onlinebetalinger inden for Unionen
- forstærket samarbejde i tilsynsspørgsmål mellem værtsstatens myndigheder og myndighederne i det land, hvor tjenesteleverandøren er etableret.

I denne sammenhæng vil Kommissionen bl.a.:

- gennemføre den analyse, der er anført i meddelelsen om elektronisk handel og finansielle tjenester, med henblik på at bistå medlemsstaterne og tjenesteleverandørerne og sikre overholdelse af e-handelsdirektivet (udgangen af 2001)
- foreslå en revision og opdatering af direktivet om forbrugercredit (forventes at ske ved udgangen af 2001).

*Handlingsplanen for bekæmpelse af svig*⁷, der blev vedtaget i februar, vil ligeledes bidrage til at øge offentlighedens tillid til grænseoverskridende betalingsystemer og til udviklingen af e-handel. Problemet med svig og forfalskning af kort og andre betalingsmidler end kontanter, der anvendes til grænseoverskridende betalinger, er større og større. I øjeblikket anslås svig til at beløbe sig til 600 mio. EUR pr. år i EU. Planen lægger først og fremmest vægt på at forbedre betalingsmidlernes tekniske og retlige sikkerhed, informationsudveksling samt undervisning og uddannelse af alle berørte parter.

DER GØRES BETYDELIGE FREMSKRIDT

Den politiske enighed, som Rådet (det indre marked) nåede frem til den 27. september om *direktivet om fjernsalg*, var et afgørende gennembrud i skabelsen af et integreret finansielt marked for forbrugerne. Det vil supplere direktivet om e-handel, der træder i kraft i januar næste år. Den endelige vedtagelse af direktivet om pengevidvaskning til styrkelse af Unionens *politik til bekæmpelse af hvidvaskning af penge* repræsenterede også et vigtigt fremskridt. *Forordningen om statuten for det europæiske selskab*, der formelt blev vedtaget den 8. oktober 2001, er et yderligere skridt mod integrationen af EU's finansielle marked, idet den åbner mulighed for en alternativ retsstruktur for selskaber, som vil organisere deres virksomhed på et fælleseuropæisk retsgrundlag. Den formelle vedtagelse af direktiverne om *investeringsinstitutter (UCITS)* og om *forsikringsselskabers solvensmargen (I)* er umiddelbart forestående. Rådets formandskab satser på at nå frem til en politisk aftale om det foreslåede *direktiv om forsikringsformidling* på Rådets møde (det indre marked) den 26. november. Med

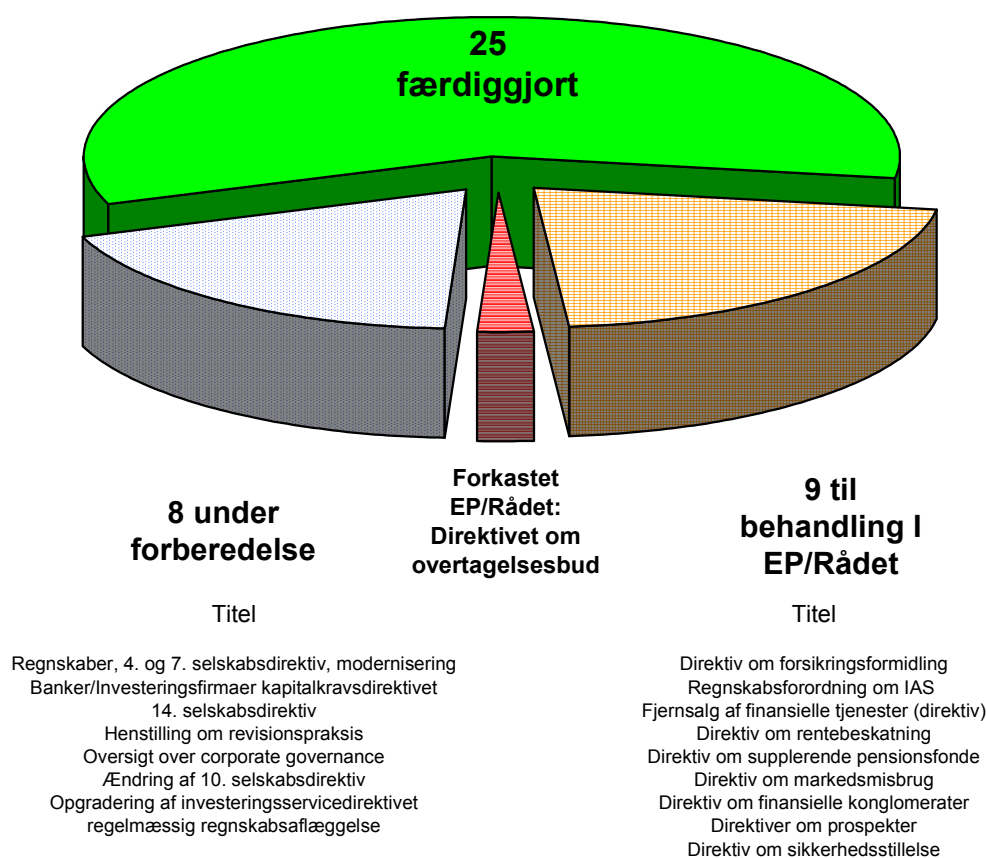
⁶ Meddelelse fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet - Elektronisk handel og finansielle tjenester, KOM(2001) 66 endelig.

⁷ Kommissionens meddelelse til Rådet, Europa-Parlamentet, Den Europæiske Centralbank, Det Økonomiske og Sociale Udvalg og Europol - Forebyggelse af svig og forfalskning i forbindelse med andre betalingsmidler end kontanter, KOM(2001) 11 endelig.

hensyn til forslagene i *vismandsrapporten*⁸ er den grundlæggende udvalgsstruktur nu på plads. Den vil spille en væsentlig rolle i forbindelse med at bistå Kommissionen med at gennemføre visse dele af handlingsplanen.

Med hensyn til selve handlingsplanen findes der nu detaljerede og regelmæssigt opdaterede oplysninger på internettet om fremskridtene med gennemførelsen af de 42 foranstaltninger⁹. Mere generelt viser figur 1 i denne rapport, at 25 foranstaltninger i handlingsplanen vil være endeligt gennemført i midten af december. Ni af disse er retsakter, der formelt er vedtaget af Rådet og Europa-Parlamentet¹⁰. De resterende 16 er beslutninger, meddelelser, henstillinger eller rapporter¹¹. Kommissionen er ved at forberede otte yderligere foranstaltninger i handlingsplanen. Seks af disse er forslag til retsakter, herunder opdatering af kapitalkravsregler for banker og investeringsfirmaer og en revision af investerings servicedirektivet (forventes at ske næste år).

Figur 1. Gennemførelse af handlingsplanen



⁸ Den endelige rapport fra Vismandsudvalget med Alexandre Lamfalussy som formand blev offentliggjort den 15. februar 2001 og findes på:
http://europa.eu.int/comm/internal_market/en/finances.htm

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

¹⁰ Direktiverne om investeringsinstitutter, forsikrings selskabers solvensmargen I, pengevidvaskning, likvidation af banker, likvidation af forsikrings selskaber, e-penge, ændringer af fjerde og syvende selskabsdirektiv, informationsudveksling med tredjelande og forordningen om statuten for det europæiske selskab.

¹¹ F.eks. Kommissionens henstillinger om markedsføring af realkreditlån og om revisionspraksis, meddelelsen om e-handel og finansielle tjenester og Kommissionens beslutning om at nedsætte et europæisk værdipapirudvalg.

MEN DER ER FORTSAT NOGLE USIKKERHEDSMOMENTER

Det var et stort tilbageslag, da Europa-Parlamentet - efter 12 års forhandlinger - for nylig efter forligsforhandlinger afviste det foreslåede direktiv om *overtagelsestilbud*. Foranstaltningen tog først og fremmest sigte på at beskytte minoritetsaktionærer i tilfælde af en fjendtlig overtagelse, og Det Europæiske Råd havde karakteriseret den som et vigtigt led i skabelsen af et indre finansielt marked. Kommissionen vil fremlægge et revideret forslag i begyndelsen af næste år på grundlag af rådgivning fra en ekspertgruppe på højt niveau, der i øjeblikket arbejder med spørgsmålet¹².

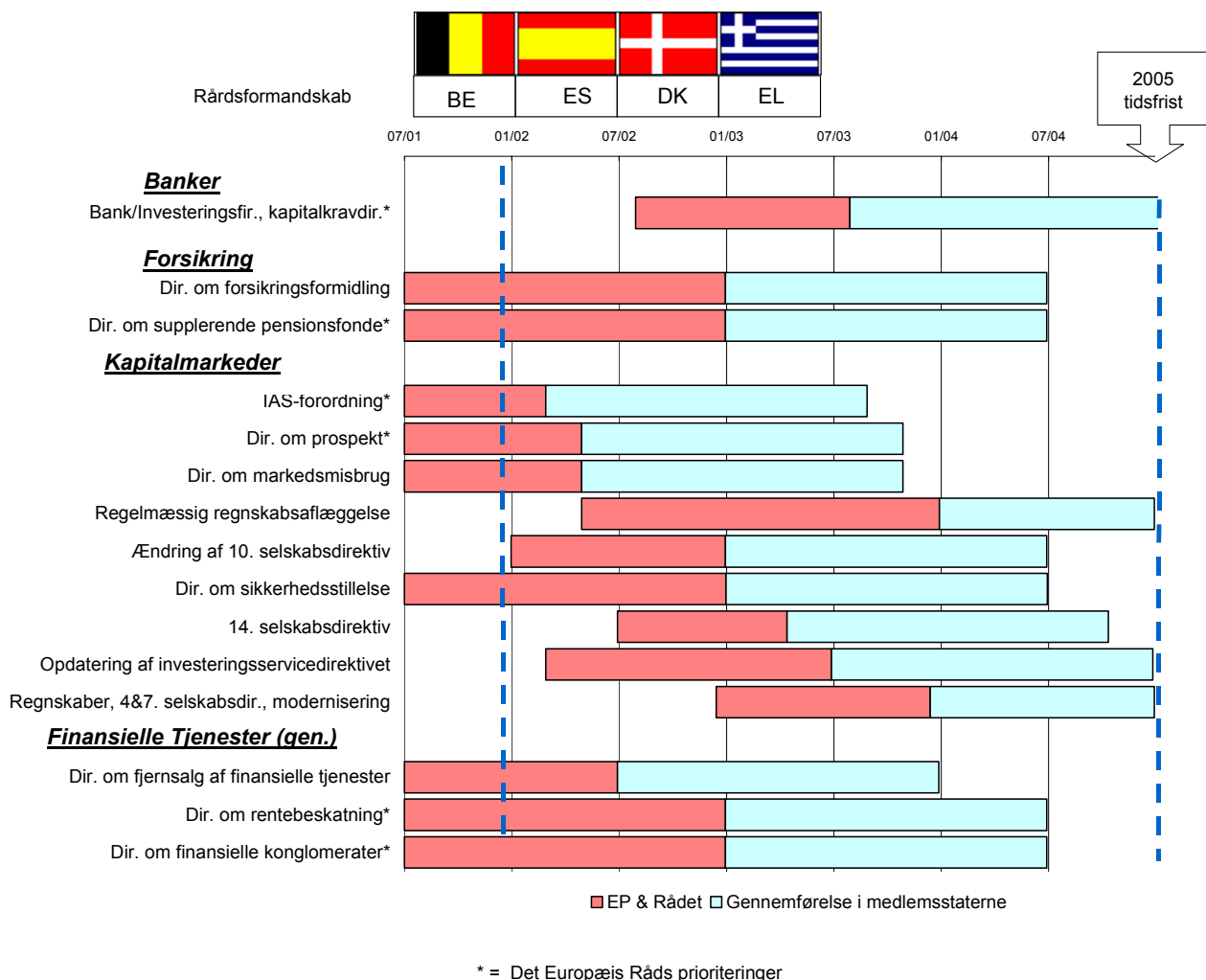
Det giver også anledning til bekymring, at der ikke er gjort afgørende fremskridt i Rådet med *direktivet om pensionsfonde*. Kommissionen fremlagde forslaget i oktober sidste år, og det forventes ifølge handlingsplanen at blive vedtaget i 2002. Parlamentet afsluttede førstebehandlingen i juli. Men de kritiske punkter, som blev udpeget i den foregående statusrapport, er stadig ikke afklaret: (i) direktivets anvendelsesområde, (ii) kvantitative/kvalitative investeringsregler, (iii) de tekniske hensættelser og (iv) grænseoverskridende medlemskab. Det er vigtigt at gøre fremskridt for at sikre en politisk aftale inden fristen 2002.

Den tredje grund til bekymring vedrører de tre prioriteringer på området for finansielle tjenester, der er udpeget af Det Europæiske Råd: de foreslåede direktiver om *prospekter* og om *finansielle konglomerater* samt den foreslåede forordning om *internationale regnskabsstandarder*. Det er også nødvendigt at gøre fremskridt med tre andre foranstaltninger i handlingsplanen: forsikringsformidling, rentebeskatning og markedsmisbrug.

Figur 2 viser de faser og frister for Kommissionen, Europa-Parlamentet og Rådet, der er opstillet for at vedtage og gennemføre disse foranstaltninger samt de kommende forslag om opdatering af kapitalkravsreglerne for banker og investeringsfirmaer og om investerings servicedirektivet. Den anførte tidsramme afspejler den optimale tidsramme for implementering af de enkelte foranstaltninger i handlingsplanen. Figur 2 viser også den indsats, de successive formandskaber skal gøre for at opnå konkrete resultater.

¹² Ekspertgruppen på højt niveau vedrørende selskabslovgivning blev oprettet af Kommissionen i september 2001. Yderligere oplysninger om gruppen findes på http://europa.eu.int/comm/internal_market/en/finances.htm

Figur 2. Tidsplanen for gennemførelsen af handlingsplanen



MIDTVEJSSTATUS FOR AT FASTHOLDE TEMPOET I GENNEMFØRELSEN AF HANDLINGSPLANEN

Enhver længerevarende mangel på fremskridt kan forringe troværdigheden af de politiske erklæringer, som de successive Europæiske Råd har fremsat. Handlingsplanen blev udformet i maj 1999. Hovedparten af de endelige lovgivningsforanstaltninger skal vedtages inden udgangen af 2002, hvis de skal implementeres fuldstændig inden for de aftalte tidsfrister, som oprindeligt blev kritiseret af mange for at være alt for uambitiøse. Kommissionen vil til februar gøre midtvejsstatus over forløbet; den skal tjene til at vise, at der på højt politisk niveau fortsat er vilje til at gennemføre handlingsplanen og til at overholde dens tidsfrister. Midtvejskontrollen skal vurdere, hvor store fremskridt der er gjort, og den skal vise en integreret finansiell sektors centrale betydning for konkurrenceevnen og væksten i Europa, bekræfte alle berørte institutioners vilje til på højeste niveau at gennemføre handlingsplanens mål og indeholde de konkrete prioriteter og tilsagn, der er nødvendige for at udforme de vigtigste forslag i handlingsplanen inden for de aftalte tidsfrister. Støtten, hjælpen og tilslutningen fra Parlamentet, medlemsstaterne og markedsdeltagerne bør styrkes yderligere på Det Europæiske Råd i Barcelona i marts ved at understrege det vigtige bidrag, som en integreret finansiell sektor i Europa kan give ved at sikre de økonomiske reformmål, der blev opstillet i Lissabon.

KONKLUSION

Integrationen af de finansielle markeder er vigtigere end nogensinde - særlig da de økonomiske udsigter er ved at blive mørkere - fordi den bidrager til at skabe vækst og beskæftigelse og til at fremme finansiel stabilitet til fordel for borgerne og erhvervslivet i EU. Der er allerede gjort gode fremskridt med at gennemføre handlingsplanen under det belgiske formandskab; 25 af de 42 oprindelige foranstaltninger er nu gennemført.

Men der er en reel bekymring omkring den nuværende hastighed i arbejdet, hvis handlingsplanen skal realiseres inden for de aftalte tidsfrister. De gentagne og klare politiske erklæringer fra en række rådsmøder (ØKOFIN) og Europæiske Råd skal nu gives konkret form gennem bindende aftaler og en reel politisk proces. Manglende evne til at finde politisk og teknisk holdbare løsninger inden for den fastsatte tidsramme vil være en politisk og økonomisk fiasko for EU. Tidsrammen for de fremskridt, der skal gøres i Europa-Parlamentet og Rådet, er ligeledes stram. Inden udgangen af næste år skal der være vedtaget 10 forslag, hvis tidsfristerne i handlingsplanen skal overholdes.

- *Under det spanske formandskab:* direktiverne om fjernsalg, prospekter og markedsmisbrug samt IAS-forordningen.
- *Under det danske formandskab:* direktiverne om forsikringsformidling, pensionsfonde, finansielle konglomerater, ændring af 10. selskabsdirektiv, direktiverne om sikkerhedsstillelse og rentebeskatning.

Alle institutioner har ansvar for, at der gøres fremskridt på disse vigtige punkter. Kommissionen, Rådet og Europa-Parlamentet må påtage sig deres ansvar. Kommissionen ønsker for sit vedkommende at bekræfte, at den er fast besluttet på at fremsætte de resterende forslag i overensstemmelse med den nuværende tidsplan i handlingsplanen: kapitalkravsregler for banker og investeringsfirmaer, opgradering af investeringsservicedirektivet, ændring af tiende og fjerde og syvende selskabsdirektiv samt et fjortende selskabsdirektiv. Udover de tiltag, der allerede er nævnt i handlingsplanen, kan der blive behov for yderligere lovgivning og andre ikke lovgivningsmæssige foranstaltninger.