



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 11.05.1999
KOM(1999) 232 endelig udg.

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN

ETABLERING AF EN RAMME FOR DE FINANSIELLE MARKEDER: EN HANDLINGSPLAN

THE UNIVERSITY OF CHICAGO

PHYSICS DEPARTMENT

PHYSICS 311

PROBLEM SET 1

ETABLERING AF EN RAMME FOR DE FINANSIELLE MARKEDER: EN HANDLINGSPLAN

I. INDLEDNING:

Et indre marked for finansielle tjenesteydelser har været under opbygning siden 1973. Der er gjort store fremskridt i retning af at opbygge trygge tilsynsordninger, så de finansielle institutioner kan udøve deres aktiviteter i andre medlemsstater. EU's finansielle markeder er alligevel fortsat segmenterede, og erhvervslivet og forbrugerne har fortsat ikke direkte adgang til finansielle institutioner på tværs af grænserne. Nu er tempoet ændret. Indførelsen af euroen er en enestående chance for at give EU et moderne finansielt system, hvor omkostningerne til kapital og finansiell formidling holdes på et minimum. Brugere af finansielle tjenesteydelser blandt virksomhederne og i husholdningerne vil drage stor fordel heraf, og investeringerne og beskæftigelsen overalt i EU vil blive stimuleret. De strukturændringer, euroen medfører, varsler desuden nye udfordringer til regulerings- og tilsynsmyndighederne i den finansielle sektor, som kræver effektiv handling for at sikre en afbalanceret regional fordeling af fordelene ved konkurrencebaserede og integrerede markeder for finansielle tjenester.

I erkendelse af disse forandringer i det finansielle landskab opfordrede Det Europæiske Råd i Cardiff i juni 1998 "Kommissionen til at forelægge en handlingsramme ... med henblik på at forbedre det indre marked inden for finansielle tjenesteydelser"¹. Som reaktion herpå udsendte Kommissionen en meddelelse², der pegede på en række spørgsmål, som kræver omgående handling, hvis man skal drage fuld fordel af den fælles mønt og et optimalt fungerende europæisk finansielt marked. Fem hovedindsatsområder blev særligt fremhævet:

- EU skal have et lovgivningsapparat, der kan leve op til nye reguleringsmæssige udfordringer
- den resterende fragmentering på kapitalmarkederne skal fjernes, så omkostningerne i forbindelse med at rejse kapital på EU-markederne reduceres
- brugere og udbydere af finansielle tjenesteydelser skal frit kunne udnytte de forretningsmæssige muligheder, et finansielt enhedsmarked frembyder, og samtidig nyde et højt forbrugerbeskyttelsesniveau
- en tættere koordinering mellem tilsynsmyndighederne bør tilskyndes
- der bør etableres en integreret infrastruktur på EU-plan til støtte for transaktionerne på de finansielle detail- og engrosmarkeder.

Det Europæiske Råd i Wien i december 1998 anså det for at være af afgørende betydning, at den klare konsensus om de udfordringer og muligheder, EU's finansielle markeder står over for, omgående omsættes i et konkret arbejdsprogram³ - og fremhævede den store betydning, sektoren for finansielle tjenesteydelser har som drivkraft for vækst og jobskabelse, og behovet for at møde de udfordringer, indførelsen af den fælles mønt frembyder. En gruppe af personlige repræsentanter for økonomi- og finansministrene og Den Europæiske Centralbank under forsæde af Kommissionen fik derfor til opgave at bistå Kommissionen med at udvælge de prioriterede indsatsområder, som skal forelægges for ØKOFIN-Rådet den 25. maj.

¹ Punkt 17 i formandskabets konklusioner fra Det Europæiske Råd i Cardiff (15. og 16. juni 1998).

² KOM(1998) 625 af 28.10.1998: "Finansielle tjenesteydelser: en handlingsramme".

³ Punkt 51 i formandskabets konklusioner fra Det Europæiske Råd i Wien (11. og 12. december 1998).

Politikgruppen for Finansielle Tjenesteydelser ("Financial Services Policy Group" (FSPG)) har holdt tre møder. Gruppens drøftelser samt den brede høring, der tidligere er blevet gennemført i forbindelse med handlingsplanen og Europa-Parlamentets beslutning⁴, har været en stor hjælp for Kommissionen, idet de har anlagt en frisk synsvinkel på dens arbejde. Kommissionen fremlægger denne meddelelse som et muligt grundlag for et fremtidigt arbejdsprogram på dette felt og har taget udgangspunkt i kommissionspolitik, som er aftalt i drøftelser med FSPG og Europa-Parlamentet. Meddelelsen tager sigte på at:

- bekræfte de målsætninger, som kunne være en ledetråd for politikken for finansielle tjenesteydelser for de kommende år
- opstille en række prioriterede indsatsområder og en foreløbig tidsplan for gennemførelsen af dem
- pege på en række mekanismer, som kan bidrage til, at de føres ud i livet.

Vedlagte handlingsplan er en plan, der aspirerer til at sikre hurtigt fremskridt hen imod et fælles finansielt marked. Det er en illustrativ plan, som kan sættes i værk af den næste Kommission, som naturligvis vil skulle træffe afgørelse om, på hvilke betingelser de forskellige aktioner skal iværksættes. Den foreløbige tidsplan afspejler den prioritering, drøftelserne i FSPG og Europa-Parlamentet har vist er den foretrukne. Europa-Parlamentet og Rådet opfordres til at bekræfte handlingsplanens indhold og dens karakter af at være en hastesag. For så vidt som der viser sig at være politisk støtte til planen på højeste plan, opfordres Europa-Parlamentet og Rådet til at gøre deres yderste for, at de enkelte foranstaltninger vedtages og gennemføres hurtigt.

II. LØSNING AF ULØSTE SAGER TRÆNGER SIG PÅ:

En række forslag, som har umiddelbar og betydelig relevans for EU's finansielle markeders funktion, har længe stået i stampe på grund af en langvarig politisk hårdknude. Hvis disse problemer blev løst, ville dette være et umiddelbart og håndgribeligt bidrag til det fælles finansielle markedes funktion og et klart signal om, at der er politisk vilje til at gøre fremskridt så hurtigt som muligt. I februar aftalte økonomi- og finansministrene at intensivere bestræbelserne på at nå til enighed om fire centrale lovgivningsinitiativer (de to forslag om konkurs og likvidation af kreditinstitutter og forsikringssekskaber, forslaget til trettende selskabsretsdirektiv (overtagelses-tilbud) og statuten for det europæiske selskab⁵). Der har endnu ikke været noget definitivt gennembrud, men der er sket fremskridt.

Rådet opfordres til at bekræfte disse initiativers fundamentale betydning for et effektivt fælles finansielt marked og til at søge at løse de udestående problemer så hurtigt som muligt.

⁴ PE-nr. 229.721 endel., EP 15.04.1999.

⁵ **Forslaget til direktiv om konkurs og likvidation af kreditinstitutter** vil bidrage til at præcisere og afgrænse medkontrahentrisici. Som sådant er det en vigtig afværgemekanisme over for systemrisici og en altafgørende brik i en handlingsplan for sunde og stabile finansielle markeder. **Forslaget til direktiv om konkurs og likvidation af forsikringssekskaber** vil give forsikringssekskaberne, forsikringstagerne, de ansatte og kreditorerne den retssikkerhed og tillid, der er nødvendig for at kunne udnytte et fælles finansielt marked. **Statuten for det europæiske selskab (forslag til direktiv og forordning)** vil bidrage til at skabe øget gennemsigtighed i ledelses- og ejerskabsstrukturerne samt et rationelt retsgrundlag for EU-dækkende transaktioner. Dette vil være et nyttigt bidrag til et integreret primærmarked og vil også være et betydningsfuldt skridt fremad (markedsdrevet) mod et nyt virksomhedsstyringsmønster ("corporate governance") i EU. **Forslaget til direktiv om overtagelsestilbud (trettende selskabsretsdirektiv)** vil bane vej for en omstrukturering af den finansielle sektor – en proces, som sker i stadigt stigende tempo – og markere en vigtig milepæl i opbygningen af åbne ejerskabsforhold i virksomhedssektoren i EU.

Yderligere initiativer er blevet fremhævet som højt prioriterede indsatsområder med henblik på vedtagelse inden det næste århundrede. I vedlagte handlingsplan er begge sæt af initiativer klart fremhævet som hastesager. Det drejer sig bl.a. om:

- de to forslag til direktiv om kollektive investeringsinstitutter (UCITS)
- forslaget til direktiv om fjernsalg af finansielle tjenesteydelser
- forslaget til direktiv om elektroniske penge.

Rådet og Europa-Parlamentet opfordres til at tage alle nødvendige skridt til at nå til politisk enighed om disse vigtige forslag inden den 31. 12. 1999.

III. NYE PRIORITETER FOR ET FINANSIELT ENHEDSMARKED:

Den brede høring, der har været gennemført gennem de seneste tolv måneder, Europa-Parlamentets beslutning og FSPG's arbejde har bekræftet, at der er behov for nye impulser for at udnytte de muligheder, det finansielle enhedsmarked og den fælles europæiske mønt ubestrideligt frembyder. Denne handlingsplan konsoliderer de spørgsmål, der blev rejst i Kommissionens meddelelse, og som har udmøntet sig i drøftelserne i FSPG. Hvad angår de fleste af aktionerne nedenfor, har Kommissionen allerede haft lejlighed til at bekræfte eller bebude initiativer, efterhånden som de er dukket op i disse drøftelser. Grundlæggende er der behov for handling i relation til tre hovedområder: engrosmarkederne, detailmarkederne og tilsynsstrukturene. Handlingsplanen (i bilaget) udgør et detaljeret grundlag for dette arbejde, som efter behov bør bygge på arbejdet i andre formelle eller uformelle organer. Nogle af emnerne i relation til den understøttende politik, som blev påpeget i Kommissionens meddelelse fra oktober 1998, behandles i sidste kapitel i dette dokument.

ENGROSMARKEDERNE:

Euroen er katalysator for en markedsdrevet modernisering af EU's værdipapir- og derivatmarkeder. Der kan allerede noteres radikale ændringer i opbygningen af EU's finansielle markeder, navnlig i forholdet mellem de forskellige fondsbørser og i strukturen i betalings- og værdipapirafregningssystemerne. Ændringerne giver løfte om billigere og mere fleksible finansieringsordninger for låntagerne i industrien, herunder også for innoverende nystartede virksomheder. Samtidig skal det nuværende spind af retlige og administrative barrierer fjernes, så der ikke lægges hindringer i vejen for bedre integrerede systemer for handel med værdipapirer drevet af markeds kræfterne og for at høste fordelene ved adgang til EU-dækkende kapitalmarkeder. Grundlæggende er der behov for handling inden for fem områder:

1. *Fælles regler for integrerede værdipapir- og derivatmarkeder*

Investerings servicedirektivet trænger stærkt til modernisering, hvis det skal være hovedhjørne- stenen i et integreret værdipapirmarked. Vi må og skal bane vejen for grænseoverskridende levering af investerings service. Selv om investerings servicedirektivet kræver af medlemsstaterne, at de tager hensyn til, om kunden/ investoren er raffineret nok til at påtage sig det fulde ansvar for at afgøre, hvilke regler for god forretningsskik der skal finde anvendelse, findes der stadig hindringer for grænseoverskridende aktiviteter. På trods af denne bestemmelse fortsætter værtslandets myndigheder ufortrødent med at anvende deres regler for god forretningsskik. Der kan dog i sidste ende vise sig behov for at nyvurdere, om værtslandets anvendelse af reglerne for god forretningsskik - som er en grundlæggende præmis for investerings servicedirektivet - svarer til de krav, som et integreret værdipapirmarked stiller.

En meddelelse, der skitserer den fælles fortolkning, de nationale tilsynsmyndigheder er enige om, kunne være et betydningsfuldt første skridt i retning af at præcisere, hvor skillelinjen går mellem den raffinerede investor (hvor valget af reglerne for god forretningsskik kan overlades til de to kontraherende parter) og den mindre professionelle "husholdningsinvestor" (hvor lokale regler fortsat vil gælde).

Nye reguleringsmæssige spørgsmål: Nyudviklinger og nye teknologier frembyder også en væsentlig ny udfordring. Moderne lovrammer for konkurrencebaserede sekundære markeder forudsætter en fælles opfattelse af:

- afgrænsningen af markeder og fondsbørser (så der sikres en klar fordeling af ansvaret for meddelelse af tilladelse og tilsyn)
- betingelserne, hvorunder mæglere og handlere automatisk kvalificerer sig til fjermedlemskab af alle regulerede markeder, og afskaffelsen af de øvrige restriktioner på udøvelsen af relaterede aktiviteter
- en fælles fremgangsmåde for autorisation af og tilsyn med "alternative handelssystemer"
- strenge forholdsregler mod markedsmanipulation.

Der vil blive gennemført en høring med alle berørte parter (fondsbørserne, de regulerede markeder, tilsynsmyndighederne, formidlerne, udstederne) på basis af en grønbog fra Kommissionen. Derudover vil det eventuelt blive overvejet at foretage ændringer i selve investeringsserVICEDIREKTIVET. Nyttens af specifik lovgivning til bekæmpelse af markedsmanipulation vil også blive overvejet.

2. Tilvejebringelse af kapital på EU-dækkende basis

Processen med at fremstille flere forskellige sæt officiel dokumentation, når emittenter skal udbyde værdipapirer i andre medlemsstater, er en bekostelig affære og utvivlsomt en hindring for EU-dækkende aktiviteter. Indførelsen af supplerende nationale krav har sat en kæp i hjulet for den gensidige anerkendelse af prospekter, som prospektdirektivet fra 1989 søgte at indføre.

Kommissionens meddelelse "Risikovillig kapital: En nøgle til jobskabelse i Den Europæiske Union"⁶, som fik grønt lys fra Det Europæiske Råd i Cardiff, påpegede de muligheder, Europa har forspildt i form af investeringer og jobskabelse på grund af de uudviklede markeder for risikovillig kapital. Nogle af hindringerne for en effektiv tilvejebringelse af risikovillig kapital skyldes, at reguleringen af værdipapirhandelen er fragmenteret. Dette bevirker, at markederne for risikovillig kapital ikke opnår kritisk masse til at udgøre et levedygtigt alternativ til mere bekostelige og ufleksible former for finansiering af innoverende nystartede virksomheder. De aktioner, der slås til lyd for i dokumentet om risikovillig kapital, eventuelt sammenholdt med nogle af foranstaltningerne i dette dokument, vil stimulere dybere og mere likvide markeder på EU-plan. Et tættere samarbejde mellem værdipapirtilsynsmyndighederne tjener også dette formål. Disse aktioner er nu blevet integreret i handlingsplanen, og presset for at gennemføre ændringer vil derved blive opretholdt.

⁶ SEK(1998) 552 endelig udg., april 1998.

For at sikre, at der sker praktiske forbedringer i den måde, prospektdirektivet fungerer på, vil samarbejdet mellem Kommissionen og FESCO⁷ blive intensiveret. På basis af dette arbejde vil prospektdirektivet eventuelt blive moderniseret. Disse ændringer kunne bane vej for den praktiske gennemførelse af gensidig anerkendelse af prospekter og indføre nye strømlinede procedurer med henblik på efterfølgende tilvejebringelse af kapital (især fastsættelse af grundlaget for fælles accept af et permanent autorisationssystem).

For at fastholde den politiske fremdrift i initiativerne vedrørende markederne for risikovillig kapital vil der inden for de nærmeste måneder blive udsendt en foreløbig statusrapport over, hvilke fremskridt medlemsstaterne har gjort med gennemførelsen af handlingsplanen for risikovillig kapital. Rapporten vil beskrive medlemsstaternes initiativer for at sikre pulserende og dynamiske markeder for risikovillig kapital, der potentielt vil kunne bidrage til jobskabelse.

3. **Finansiell rapportering**

Sammenlignelig, gennemsigtig og pålidelig finansiell information har fundamental betydning for et effektivt fungerende og integreret kapitalmarked. Manglende sammenlignelighed virker hæmmende på grænseoverskridende investeringer på grund af usikkerheden omkring troværdigheden i regnskaberne. Under drøftelser i FSPG er det blevet fremhævet, at der er et presserende behov for løsninger, der giver virksomhederne mulighed for at rejse kapital overalt i EU ved brug af regnskaber, der er udarbejdet på basis af blot ét sæt regnskabskrav. Tilvejebringelsen af kapital stopper ikke ved EU's grænser: vores virksomheder kan også have behov for at rejse kapital på de internationale kapitalmarkeder. De løsninger, der vælges for at øge sammenligneligheden på EU-markedet, skal afspejle udviklingen i den internationalt anerkendte bedste praksis. Som forholdene er nu, forekommer internationale regnskabsstandarder (IAS) at være det mest egnede benchmark for et enkelt sæt regnskabskrav, som skal sætte virksomhederne (hvis de ønsker det) i stand til at rejse kapital på de internationale markeder. Tilsvarende forekommer internationale revisionsstandarder at være det minimum, der skal opfyldes for at forlene offentliggjorte regnskaber med den fornødne troværdighed.

Drøftelserne i FSPG har udløst en vigtig debat om, hvordan de to målsætninger om sammenlignelige regnskaber og overholdelse af den internationalt bedste praksis kan opnås på én og samme tid. Der overvejes for øjeblikket en løsning, der giver virksomhederne mulighed for at vælge (som det eneste alternativ til at udarbejde regnskaber i overensstemmelse med de nationale love til gennemførelse af EU's regnskabsdirektiver) at offentliggøre deres regnskaber på basis af IAS-standarder. Målsætningen om sammenlignelighed i regnskabsaflæggelsen vil blive opnået ved at udelukke nationale fravigelser af IAS for virksomheder, der vælger denne løsning. Der vil være behov for en kontrolmekanisme til at sikre, at resultatet af brug af IAS-standarder fuldt ud er i overensstemmelse med EU's regler og opfylder EU's politiske mål på dette felt. Tilsynsmyndighederne for værdipapirmarkederne kunne blive tildelt en rolle i denne forbindelse. Denne problematik vil blive yderligere behandlet i en meddelelse fra Kommissionen, som vil blive offentliggjort senest ved udgangen af 1999 og vil varsle ændringer af fjerde og syvende selskabsretsdirektiv. Revisionsproblematikken vil blive taget op i en separat henstilling fra Kommissionen.

⁷ Forummet af europæiske værdipapirkommissioner ("The Forum of European Securities Commissions").

4. En lovramme for supplerende pensionsfonde på det indre marked

Det henhører under medlemsstaternes kompetence at tilrettelægge pensionshensættelser ud fra de nationale omstændigheder og krav. Hvor der findes supplerende pensionsfonde (beskæftigelsesrelaterede), bør de dog kunne operere inden for ensartede rammer på det indre marked. Etableringen af en sådan lovramme blev af FSPG's medlemmer anset for at have så høj prioritet, at spørgsmålet fortjente at blive drøftet separat. Drøftelsen var koncentreret om, hvorvidt passende tilsynsregler for disse finansielle tjenesteydelser giver pensionsfondsbestyrerne mulighed for at forbedre forrentningen af fondsmidlerne uden på nogen måde at bringe beskyttelsen af fondsmedlemmerne i fare. Med indførelsen af euroen kan brugen af valutamatchingregler og strenge aktivkategoriregler i stigende grad - om end ikke udelukkende - erstattes af kvalitative tilsynsregler. Derved kan det tillades pensionsfondene at udvælge aktiver, som bedre passer til deres passivers reelle langfristede karakter, og risikoen kan derved reduceres. For at øge udbredelsen af bidragsfinansierede pensionsordninger er der behov for strenge tilsynsmæssige rammer for at skabe sikkerhed for pensionsfondsmotagerne. Gennem et højt beskyttelsesniveau og en forbedret forrentning af fondsmidlerne til gavn for medlemmerne vil der ikke blot kunne opnås en beskæftigelseskabende effekt via en nedsættelse af de indirekte lønomkostninger, men der vil også kunne opnås en lempelse af den voksende byrde med at finansiere alderdomspensioner som følge af de demografiske ændringer. Ved udformningen af de nye tanker på dette felt er der gjort en stor indsats for at bevare lige konkurrencevilkår for alle udbydere af erhvervstilknyttede pensionsordninger.

Ved at udgøre en umiddelbart tilgængelig kilde til langfristet finansiering stimulerer pensionsfondene også strømmen af midler til den private sektors investeringer (og fremmer derved jobskabelsen og væksten). Denne fremgangsmåde kan være en af måderne, hvorpå byrden med at finansiere alderdomspensionerne som følge af de demografiske ændringer kan lattes. Den generelle mangel på EU-lovrammer hæmmer desuden arbejdskraftmobiliteten derved, at det både er vanskeligt at overføre ansattes pensionsrettigheder fra én medlemsstat til en anden og umuligt for statsborgere i én medlemsstat at tilslutte sig en pensionsordning i en anden medlemsstat.

Konturerne af en tilsynsordning for supplerende pensionsfonde er blevet drøftet med FSPG og Forsikringskomitéen. Det overvejes at udarbejde en meddelelse, som samler resultatet af de seneste høringer og drøftelser. Meddelelsen kunne danne grundlag for et forslag til direktiv om tilsynet med pensionsfonde. Den planlagte tilsynsordning ville tage højde for de store forskelle mellem de pensionsfonde, der på nuværende tidspunkt findes i EU, og vil behandle emner som autorisation, rapportering, kriterierne for "loyalt og korrekt", regler for passiver og investeringer med en kombination af kvalitative og kvantitative regler. En samordning af skattearrangementerne for supplerende pensioner og afskaffelse af hindringerne for arbejdskraftmobiliteten vil også blive behandlet.

5. Sikkerhedsstillelse

Arbejdet med gennemførelsen af direktivet om endelig afregning viser, hvor vigtigt det er med fælles regler for sikkerhedsstillelse i tilknytning til betalings- og værdipapirafregningssystemer. Arbejdet med at sikre yderligere fremskridt inden for sikkerhedsstillelse på dette felt bør opprioriteres. Gensidig anerkendelse og mulighed for at håndhæve grænseoverskridende sikkerhedsstillelse er altafgørende for stabiliteten i EU's finansielle system og for et omkostningseffektivt og integreret værdipapirafregningssystem. Som forholdene er nu, er disse betingelser ikke opfyldt, idet der er en højere risiko for ugyldiggørelse af grænseoverskridende sikkerhedsstillelse og usikkerhed med hensyn til mulighederne for at gøre sikkerhedsstillelsen gældende, hvis den, der stiller sikkerhed, bliver insolvent. Hvis disse problemer ikke finder en

løsning, vil der være højere omkostninger og risici forbundet med grænseoverskridende værdipapirtransaktioner.

Kommissionen vil i nært samarbejde med den finansielle sektor og de nationale myndigheder indlede arbejdet med forslag til lovgivningsinitiativer om sikkerhedsstillelse.

6. Trygge og gennemsigtige vilkår for grænseoverskridende omstrukturering

EU kæmper for øjeblikket med en omfattende omstrukturering af sit erhvervsliv. Den finansielle sektor står i front i denne bestræbelse. Hvis direktivet om overtagelsestilbud og statuten for det europæiske selskab blev vedtaget snarest muligt, ville dette være en stærkt tiltrængt retlig afstivning af beskyttelsen af minoritetsaktionærerne og en mere rationel indretning af de selskabsretlige strukturer på det indre marked. Hvis der snarest skete fremskridt med statuten for det europæiske selskab, ville dette også bane vejen for, at Kommissionen kan fremlægge de vigtige forslag til direktiv om grænseoverskridende fusioner af aktieselskaber og om flytning af virksomheders hovedsæde, som burde have været vedtaget for længst.

Trygge og gennemsigtige vilkår for omstrukturering er af særlig betydning, når der er tale om den finansielle sektor. Tilsynsmæssige hensyn skal naturligvis tages i betragtning i fuldt omfang. Samtidig er det altafgørende at udforme strukturer, som medfører større effektivitet, fordi finansielle tjenesteydelser spiller en så central rolle i forbindelse med at sikre en effektiv ressourcefordeling i hele EU-økonomien. Tilsynsmyndighederne bør derfor tage hensyn til de tilsynsmæssige aspekter i forbindelse med omstruktureringsprocessen (fusioner, virksomhedskøb, overtagelsestilbud osv.) under fuld overholdelse af principperne om gennemsigthed og ikke-diskrimination. For at undgå, at tilsynsmæssige overvejelser - hvis de forbliver uspecificeret - kunne medføre, at der opstår uberettigede faktiske eller potentielle hindringer for omstruktureringer, ville det være hensigtsmæssigt, hvis enhver form for godkendelsesproces kunne baseres på et sæt objektive, stabile og offentligt kendte kriterier. De samme kriterier fastsættes af Kommissionen i dens meddelelse om visse juridiske aspekter ved EU-interne investeringer⁸, især for sikre de frie kapitalbevægelser og fri investeringsret.

DETAILMARKEDERNE:

De fundamentale ændringer på EU's finansielle markeder er klart drevet af engrostitjenesteydelserne. Sektoren for detailtjenesteydelser står dog selv midt i en omfattende tilpasning. EU's initiativer på detailmarkederne og til beskyttelse af forbrugerne har derfor fortsat høj prioritet.

Politikken for et fælles marked for finansielle tjenesteydelser har allerede ført til indførelse af lovrammer, som giver de finansielle institutioner mulighed for at udbyde deres tjenesteydelser overalt i EU, og etableret et bolværk mod institutionelle fejl og systemrisici. Indskydere og forsikringstagere er allerede velbeskyttede mod de finansielle konsekvenser af misligholdelse. Alligevel er der stadig mange hindringer for grænseoverskridende levering af tjenesteydelser. Især de vilkår, hvorunder finansielle produkter sælges (f.eks. markedsføringsregler), bør tages op. Medlemsstaterne anvender fortsat nationale regler for at forsvare sig mod illoyal markedsføringsskik og sikre sundhed og integritet i finansielle tjenesteydelser og for udbyderne. Dette forhindrer forbrugerne og leverandørerne i at høste fordelene ved det indre marked i form af flere valgmuligheder og øget konkurrence. Handelen på tværs af grænserne vil kun blomstre, hvis forbrugerne har tillid til integriteten i den tjenesteydelse, der leveres, og leverandørens salgsmetoder, leverandørens skudsmål og muligheden for at kunne benytte effektive

⁸ EFT C 220 af 19.7.1997.

klagemuligheder i tilfælde af en tvist. De samme faktorer kan også tænkes at afholde leverandører fra at levere tjenesteydelser til forbrugere i en anden medlemsstat, fordi der for leverandøren er større omkostninger og/eller risici forbundet med en sådan transaktion. I stedet for at forsøge at harmonisere finansielle produkter bør man fortsætte bestræbelserne på at sikre gensidig anerkendelse af væsentlige krav.

De reguleringsmæssige og strukturelle problemer, der forhindrer leverandørerne af finansielle tjenesteydelser og forbrugerne i at drage fordel af forhold præget af tillid og retssikkerhed, skal angribes frontalt. En passende og gradvis fremadskridende harmonisering af markedsførings- og informationsreglerne overalt i EU sammenkoblet med en pragmatisk søgning efter ikke-lovgivningsbaserede løsninger giver udsigt til et ægte integreret detailmarked, der fuldt ud respekterer forbrugernes og leverandørernes interesser. Kommissionen har peget på seks hovedindsatsområder.

1. Information og gennemsigtighed

En klar og letforståelig forbrugeroplysning er af afgørende betydning, når forbrugerne investerer store opsparingsmidler i et andet land. Forbrugerne har behov for information for at vurdere indholdet af en kontrakt, tjenesteyderen og den foreslåede investering. Den finansielle sektor må gøre alt, hvad der står i dens magt for at opfylde disse behov. En klar forståelse af, hvilken slags information der er behov for, vil også være til gavn for tjenesteyderne, fordi det vil gøre det lettere for dem at operere effektivt på partnerlandes markeder. Kommissionen vil tilskynde til, at der etableres en konstruktiv dialog mellem leverandørerne og brugerne, samtidig med at den er rede til selv at gribe ind for at opfylde borgernes ønsker, om nødvendigt gennem lovgivningsinitiativer.

Kommissionen vil fortsat tilskynde til dialog mellem udbydere af finansielle tjenesteydelser og forbrugerne, i første række ved at udsende en henstilling, som skal være en opfølgning til en kodeks for god informationspraksis på realkreditlansområdet. Den vil også søge at udforme en overordnet politik på dette område. Dette vil blive afspejlet i en meddelelse, som vil blive offentliggjort, og som vil undersøge mulighederne for at opstille ledende principper for hele viften af grænseoverskridende finansielle tjenesteydelser under hensyntagen til bestemmelserne i gældende EU-lovgivning og national lovgivning.

2. Klageprocedurer

Blandt de største hindringer for et fælles finansielt marked er forbrugernes usikkerhed om mulighederne for at indgive klage for det tilfælde, at der opstår en kontraktvist på tværs af grænserne. Vi er nødt til at finde frem til effektive retslige og udenretslige måder at bilægge tvister på for at skabe den fornødne tillid til grænseoverskridende aktiviteter.

Med udgangspunkt i Kommissionens politik om at fremme administrativt samarbejde inden for det indre marked kunne Kommissionen overveje at opbygge et EU-dækkende klagenetværk (omfattende en ombudsmand for finansielle tjenesteydelser). Med hensyn til forbrugertvister vil Kommissionen tage udgangspunkt i sin henstilling om de principper, der finder anvendelse på organer med ansvar for udenretslig bilæggelse af tvister på forbrugerområdet⁹, og følge de metoder, der er beskrevet heri. For at styrke samarbejdet mellem disse udenretslige organer med ansvar for bilæggelse af forbrugertvister, vil Kommissionen således opfordre til etablering af netværk mellem organerne for at løse grænseoverskridende tvister. I sidste instans bør forbrugerne have mulighed for at indbringe grænseoverskridende tvister for det kompetente

⁹ Henstilling 98/257 af 30.3.1998.

udenretslige organ i det fremmede land, der opfylder henstillingens kriterier, via det tilsvarende organ i deres egen medlemsstat. Naturligvis kan adgang til udenretslige organer aldrig fratage borgerne deres ret til at bringe sagen for en domstol. Kommissionens politik om at føre en dialog med borgerne og erhvervslivet kunne også udbygges med henblik på at yde rådgivning og hjælp med klageprocedurer i EU.

3. En afbalanceret anvendelse af forbrugerbeskyttelsesreglerne

Hvis alle medlemsstaterne har en beskyttelse på det samme niveau, skulle de nationale myndigheder være mere tilbøjelige til at tillade udbydere af finansielle tjenesteydelser, der er autoriseret i andre medlemsstater, til at gøre forretninger med kunder i deres land uden at fastsætte supplerende krav til disse udbydere.

Kommissionen kunne for en række specifikke finansielle produkters vedkommende analysere de nationale forbrugerbeskyttelsesregler (herunder også almindelige lovbestemmelser, som påvirker andre medlemsstaters varer/leverandører). Der kunne udføres et detaljarbejde med henblik på at fastslå eventuel ækvivalens mellem regler, der klart ligner hinanden indbyrdes. Dette arbejde kunne munde ud i en detaljeret rapport til Rådet og Europa-Parlamentet, på grundlag af hvilken der vil blive draget konklusioner om den fremtidige politik. Kommissionen har allerede meddelt, at den vil udsende en meddelelse om, hvorledes der tages højde for hensyn til almenvellet i forsikringssektoren.

4. Bane vejen for et finansielt detailmarked baseret på elektronisk handel

Elektronisk handel er allerede ved at revolutionere detailhandelen med og distributionen af mange finansielle tjenesteydelser. Leverandørerne vil - uanset om de kommer fra EU eller ej - kunne komme i kontakt med potentielle brugere på tværs af landegrænserne med minimale distributionsomkostninger. Brugere vil få tilbudt et bredere udvalg af innoverende produkter. Den samlede virkning vil blive at forstærke og cementere markedsintegrationen. Der er forelagt forslag til direktiver om elektronisk handel og fjernsalg, som vil bane vejen for sådanne aktiviteter. Drøftelserne i FSPG viste imidlertid, at der er behov for afklaring og samordning på visse områder (f.eks. findes der forskellige tilsynsprocedurer og anmeldelsesordninger). Mange af de problemområder, der allerede er konstateret for grænseoverskridende salg på de finansielle detailmarkeder, vil blive stillet i endnu skarpere relief.

Kommissionen vil offentliggøre en grønbog for at konstatere, om bestemmelserne i den gældende lovgivning for den finansielle sektor indeholder sammenhængende bestemmelser om tilsynsprocedurer, udgør gunstige lovrammer for, at et finansielt detailmarked baseret på elektronisk handel kan trives, og samtidig sikrer fuld beskyttelse af forbrugernes interesser.

5. Forsikringsmæglere

Medlemsstaterne har udformet forbrugerbeskyttelsesgarantier i relation til forsikringsmæglere, men den nationale lovgivning er meget forskelligartet på dette felt, hvilket virker i retning af at hæmme den frie udveksling af tjenesteydelser. På grund af forsikringsmægleres centrale betydning for det fælles forsikringsmarkeds funktion er det nødvendigt med en klar og ensartet regulering for forsikringsmæglere, så der på én og samme tid kan sikres en fri udveksling af tjenesteydelser på dette felt og opnås en styrkelse af forbrugerbeskyttelsen til et højt niveau.

Kommissionen er ved at udarbejde et forslag til direktiv med henblik på:

- 1) at ajourføre direktivet fra 1976 om forsikringsmæglere og
- 2) at styrke forbrugerbeskyttelsen ved at fastsætte ensartede krav til f.eks. registrering, finansiel sikkerhedsstillelse og oplysning til forbrugerne.

6. Grænseoverskridende betalinger i detailhandelen

Uden politisk støtte fra allerhøjeste sted er der fare for, at den enkelte forbruger af finansielle tjenesteydelser vil miste nogle af de håndgribelige fordele ved en fælles valuta.

Især vil overførsler af mindre pengebeløb mellem lande i eurozonen fortsat være belagt med høje gebyrer, indtil der indføres en moderne betalingsinfrastruktur, der muliggør effektive, sikre og billige grænseoverskridende betalinger. Grænseoverskridende kreditoverførslers relativt ringe nuværende omfang sammenholdt med en række strukturelle og administrative faktorer står i vejen for de allernyeste betalingssystemer. Borgerne er dog ikke - og med rette - villige til at acceptere en situation, hvor grænseoverskridende betalinger medfører gebyrer, der er langt større end gebyrerne ved indenlandske overførsler. Hvis gebyrerne kunne bringes ned på samme niveau som for indenlandske kreditoverførsler, ville det medføre besparelser på flere milliarder euro. Det kræver en samordnet strategi med politisk støtte fra allerhøjeste sted, herunder EU's institutioner, ESCB og den private sektor, at udbedre manglerne på infrastruktur og løse de tekniske og forretningsmæssige problemer.

På samme måde er gebyrerne for grænseoverskridende betalinger med kort højere (og ofte mindre gennemskuelige) end gebyrerne for indenlandske betalinger med kort, selv om forskellene ikke er så udtalte som for kreditoverførsler. På dette område mener Kommissionen, at en kombination af bestræbelser for at øge gennemsigtigheden, bekæmpe svindel og styrke konkurrencen vil kunne mindske forskellene.

Der er klart et behov for et integreret detailbetalingssystem til sikre og konkurrencedygtige grænseoverskridende kreditoverførsler af små beløb, der kan sammenlignes med de indenlandske betalingssystemer, og som skal indføres inden udløbet af overgangsperioden for indførelse af euroen. Der skal øjeblikkelig iværksættes en samordnet foranstaltning med deltagelse af ESCB, EU's institutioner og den private sektor for at nå frem til en teknisk sikker og brugbar løsning. Rådet og Europa-Parlamentet opfordres til at tilslutte sig denne opgave som en af de vigtigste politiske målsætninger inden for finansielle tjenesteydelser og at give deres fulde støtte til gennemførelsen af en løsning, der dækker borgernes behov. Kommissionen har til hensigt at udsende en meddelelse, der skitserer en strategi for at sikre, at der sker fremskridt mod denne målsætning.

SUNDE TILSYNSSTRUKTURER:

EU's tilsyns- og reguleringsmæssige system har dannet en solid basis for etableringen af et egentligt indre finansielt marked, som går hånd i hånd med sundt tilsyn og finansiell stabilitet. Støt samordning af de reguleringsmæssige krav under EU's ledelse er blevet suppleret af et omfattende system af uformelle bilaterale hensigtsrklæringer fra de finansielle tilsynsmyndigheder. Systemet har indført fælles grundregler og pragmatiske metoder til at gennemføre og anvende EU-direktiver om et indre marked for finansielle tjenesteydelser. Der vil dog opstå nye udfordringer. Den stadigt hurtigere konsolidering i industrien og intensiveringen af forbindelserne mellem de finansielle markeder som følge af euroen kræver omhyggelig udarbejdelse af strukturer til at begrænse og føre tilsyn med institutionelle risici og systemrisici. I et miljø præget af kraftig og umiddelbar transmissionspåvirkning mellem EU's bank- og værdipapirmarkeder er der grund til at

tro, at status quo ikke kan bevares på længere sigt. Der findes nu større behov for og vilje til at gå ind i en åben diskussion af, hvilke strukturer der skal til for at sikre passende regulering af og tilsyn med et indre finansielt marked.

På reguleringsområdet bør EU fortsat bestræbe sig for at have en høj standard i sin tilsynsmæssige regulering af de finansielle institutioner. Standarderne skal holdes ajourført med markedsudviklingen, og kapitalkravene skal nøje afspejle de risici, EU's banker, forsikringsselskaber og værdipapircentraler påtager sig. Kombinerede finansielle transaktioner kan desuden give anledning til nye tilsynsmæssige risici og gøre eksisterende risici større. Kapitalkravene skal være tilstrækkelige og proportionale, så de modsvarer de risici, der påhviler finansielle koncerner, hvis aktiviteter går på tværs af de traditionelle erhvervsgrænser. Kommissionen vil fortsat udnytte sin initiativret til at fremsætte forslag om nye reguleringsmæssige spørgsmål. Den vil dog have stor nytte af strategiske oplysninger fra forskellige erhverv af den type, der kunne afgives af den mekanisme, der præsenteres i afsnit IV.(1), nedenfor. Dette ville være nyttigt for at fastlægge brede retningslinjer for passende reguleringsmæssige tiltag på områder som konglomerater. EU skal også påtage sig en nøglerolle ved at sikre, at dens stemme klart høres i internationale reguleringsmæssige fora for den finansielle sektor, så der opnås en sund og konsekvent regulering og dermed lige muligheder. Den globale dimension af regulering af finansielle tjenesteydelser må forventes at få større betydning i takt med den tiltagende internationale liberalisering under WTO's auspicer¹⁰.

På tilsynsområdet har den tættere markedsintegration gjort spørgsmålet om øget EU-samarbejde højaktuelt. Den løbende proces med internationalisering, mindre brug af formidlere og globalisering af de finansielle tjenesteydelser repræsenterer en udfordring for den måde, hvorpå vi har struktureret samarbejdet og koordinationen mellem myndighederne. Følgende praktiske skridt, der tager udgangspunkt i eksisterende arrangementer, kunne inddrage den tiltagende grænseoverskridende og tværsektorale dimension i sikringen af finansiell stabilitet.

1. Stigende kompleksitet på tværs af sektorerne understreger behovet for klarhed omkring de tilsynsmæssige roller. Mange af de spørgsmål, der drøftes i relation til banker, forsikringsselskaber eller værdipapirer, går i virkeligheden på tværs af alle finansielle sektorer. Der er derfor et presserende behov for øget samarbejde og tilsyn samt en bedre forståelse for hændelser og risici i alle sektorer, herunder dem, der normalt går ud over det individuelle tilsyn med banker, forsikringsselskaber og værdipapirer. Der findes ikke i øjeblikket noget udgangspunkt for etablering af en fælles tilgang for alle sektorer til den daglige anvendelse af tilsynsreglerne på individuelle sager. Kommissionen så gerne, at man udviklede strømlinede ad hoc-ordninger for tæt samarbejde mellem de berørte myndigheder. En sådan ordning kunne benytte sig af medlemskab af eksisterende strukturer. På denne måde kunne man undgå at oprette for mange parallelle strukturer¹¹. Selv om det er Kommissionens opgave at fungere som regulerende myndighed på området for finansielle tjenesteydelser, er den klar til at bistå medlemsstaterne med at udvikle sådanne idéer.
2. Med hensyn til værdipapirmarkedene er der taget et skridt i retning af tættere samarbejde med oprettelsen af FESCO. Efterhånden som grænseoverskridende handel og udstedelse bliver almindeligt, vil politiske spørgsmål som markedsintegritet få almennyttig karakter. På længere sigt kan oprettelse af en enkelt tilsynsmyndighed for værdipapirmarkedene give mening, når markedsvilkårene ændrer sig. EU er også blevet hæmmet af, at der ikke har

¹⁰ Ratificeringen af aftalen fra 1997 fortsætter, og opmærksomheden samler sig nu om anden runde af GATS-liberaliseringen.

¹¹ F.eks. Groupe de Contacte, FESCO og Konferencen af Forsikringstilsynsmyndigheder og dens medlemmer - BAC, HLSS og IC.

været en komité med en passende myndighed, der kunne bistå EU's institutioner med at udvikle og håndhæve regulering af markederne for investeringstjenester og værdipapirer.

3. EU-lovgivningen danner et retligt bindende grundlag for grænseoverskridende samarbejde mellem banktilsynsmyndigheder. Disse regler forvaltes gennem bilaterale hensigtserklæringer fra nationale tilsynsmyndigheder. Det er for nylig blevet fremført, at disse ordninger ikke længere er tilstrækkeligt robuste til at styre de grænseoverskridende virkninger af store kreditinstitutters konkurs. Kommissionen er ikke enig i, at de nuværende ordninger ikke passer til det udviklingstrin, det indre bankmarked befinder sig på. Den mener imidlertid, at der er behov for en politisk vurdering på højt plan af, om en revision af de nugældende ordninger for banktilsyn er påkrævet. Denne vurdering skulle inddrage alle institutioner på nationalt plan og EU-plan, som har interesse i banktilsyn.

Som forholdene er nu, træffes afgørelser om tilsynsarrangementer på nationalt plan, og tilsynet med bank-, forsikrings- og værdipapirsektoren sker hovedsagelig på det plan. Medlemsstaterne har udviklet forskellige modeller til udførelse af sådanne opgaver. Gensidig tillid til effektiviteten af partnerlandets finanstilsyn og -regulering - som enten kan varetages af en fælles myndighed for hele industrien eller af særskilte myndigheder for hver sektor, som samarbejder og koordinerer effektivt - er nøglen til vellykket grænseoverskridende tilsyn.

Kommissionen vil fremlægge forslag, som skal opretholde de høje standarder for tilsynslovgivningen for bank-, forsikrings- og værdipapirsektoren. I forbindelse hermed vil der så vidt muligt blive taget hensyn til arbejdet i de eksisterende organer (Basel-komiteen, FESCO osv.). Der vil blive taget hånd i hankke med arbejdet med tilsynet med finansielle konglomerater. Der vil blive taget passende og effektive initiativer til at øge drøftelserne og samarbejdet mellem myndighederne på tværs af sektorerne om spørgsmål af fælles interesse. På værdipapirområdet forestiller Kommissionen sig, at der oprettes et værdipapirudvalg i lyset af eventuelle kommende interinstitutionelle beslutninger om "komitologi". Den opfordrer desuden til, at man på højt plan indleder en vurdering af, under hvilke vilkår de nugældende tilsynsordninger i banksektoren skal revideres.

GENERELLE FORUDSÆTNINGER FOR ET EFFEKTIVT FINANSIELT MARKED I EU:

1. Virksomhedsstyring "corporate governance"

Investorerne på det indre marked kan komme ud for at opleve unødigt usikkerhed på grund af forskelle i virksomhedsstyringen. Forskelle i virksomhedsstyringen kan give anledning til retlige og administrative barrierer, som kan kaste grus i maskineriet med at udvikle et finansielt marked i EU (f.eks. de praktiske regler for aktionærernes udøvelse af deres stemmerettigheder i partnerlande). Begrebet "corporate governance" dækker imidlertid over en bred vifte af problemområder, hvis virkninger for det fælles finansielle marked stadig står uklare på nuværende tidspunkt. De forskellige nationale virksomhedsstyringsformer udspringer desuden af retlige og socioøkonomiske traditioner, der går mange år tilbage. På det nuværende stadium bør EU's involvering på dette område begrænse sig til at finde frem til, om de forskellige virksomhedsstyringsformer eventuelt fremkalder hindringer for udbygningen af EU's finansielle marked.

Der vil blive iværksat en gennemgang af de eksisterende nationale virksomhedsstyringsregler med det formål at finde frem til, om der findes retlige eller administrative barrierer, som kan udgøre en hæmsko for udviklingen af et finansielt enhedsmarked i EU.

2. Beskatning

For at få opbygget et velfungerende indre marked for finansielle tjenesteydelser, der yder et effektivt bidrag til ressourceallokeringen i EU, må og skal den fortsatte integration på de finansielle markeder stort set forløbe parallelt med en passende grad af skattekordinering.

Liberaliseringen af kapitalbevægelserne i 1988 – et afgørende skridt for bl.a. at opnå et indre marked for finansielle tjenesteydelser – skulle ledsages af parallelle foranstaltninger i relation til beskatningen af opsparing, så risikoen for fordrejninger, skattesvig og/eller skatteunddragelser blev fjernet eller reduceret. I realiteten var Rådet ude af stand til at nå til enighed om det direktiv, der blev foreslået i 1989.

Endnu et afgørende skridt i liberaliseringen af den finansielle sektor blev taget med vedtagelsen af specifikke direktiver om finansielle tjenesteydelser inden for forskellige sektorer, men igen uden fremskridt på skatteområdet. F.eks. udgør de hindringer, der skyldes den forskelligartede skattemæssige behandling af forsikringspræmier, fortsat en alvorlig barriere på det fælles forsikringsmarked.

Denne handlingsplan er tænkt som det tredje afgørende skridt i retning af et indre marked for finansielle tjenesteydelser. En række medlemsstater finder ligesom Kommissionen, at det vil skabe teknisk ubalance og være politisk vanskeligt at gennemføre denne tredje fase, mens skattekordineringen på de finansielle markeder stadig er så underudviklet.

Rådet opfordres til at vedtage direktivforslaget fra 1988, så der sikres en effektiv minimumsbeskatning af grænseoverskridende opsparingsindtægter. Kommissionen agter at fortsætte sin indsats for at nedbryde barriererne for et fuldt fungerende fælles marked for finansielle tjenesteydelser. Kommissionen vil i lyset af drøftelserne i Taxation Policy Group fremlægge forslag om pensionsfonde og på forsikringsområdet.

IV. GENNEMFØRELSE AF HANDLINGSPLANEN:

Drøftelserne i FSPG har været en lejlighed til at gøre status over lovgivningen for de finansielle markeder, en status, som for længst burde have været foretaget. Det tog mere end et årti at nå til enighed om lovgivningen for finansielle tjenesteydelser på det indre marked, som gav virkning til det ledende princip om "enhedspasset/hjemlandstilsynet". Vi står nu over for en kvalitativt set mere udfordrende proces, som tager sigte på at tilgodese bredere målsætninger på baggrund af en finansiell verden, der forandrer sig i stadig stigende tempo. Hvis det skal lykkes os at gennemføre den reguleringsmæssige handlingsplan, der opstilles i bilaget, vil vi være nødt til at ændre udformningen af lovgivningen for finansielle tjenesteydelser og tilvejebringe en høj grad af internationalt samarbejde.

Der er behov for mekanismer, der undgår følgende faldgruber:

- (1) en stykvis reaktiv fremgangsmåde i forbindelse med at foreslå og udforme aktioner er utilstrækkelig i en situation, hvor finansielle konglomerater er almindeligt forekommende, og grænserne mellem de forskellige finansielle tjenesteydelser bliver stadig mere udviskede. Det er nødvendigt at anlægge en tværsektormæssig helhedsbetragtning ved fastsættelsen af den reguleringsmæssige prioritering, for at undgå spændinger mellem målsætningerne i de forskellige segmenter af de finansielle markeder og ved udvidelsen af viften af løsningsmodeller. Disse overvejelser taler for, at der tilføres politikudformningen strategisk input fra højeste niveau
- (2) langvarige beslutningsprocesser (tag f.eks. debatten om konkurs og likvidation af kreditinstitutter og forsikringselskaber). En mere inklusiv og konsensusbaseret politikudformning fra et tidligt stadium inden udarbejdelsen af lovgivningsforslag vil give bonus,

når det drejer sig om at afslutte de formelle (fælles beslutningstagnings-)procedurer. Denne inklusive approach bør ikke kun gælde alle EU-institutionerne, men også repræsentanterne for markedsoperatørerne, forbrugerne, brugerne og de ansatte

- (3) EU-løsninger skal inkorporere en grad af fleksibilitet, så de ikke med det samme bliver gjort forældede af det ubønhørlige tempo i forandringerne på markederne. Alt for præskriptive EU-foranstaltninger opnår ofte kun at stivne markedsstrukturene og markedsadfærden. Denne risiko forværres af den tid, der er nødvendig for formelt at nå til enighed om lovgivningsløsninger.

Måden vi gennemfører den nye handlingsplan på vil være afgørende for, om gennemførelsen lykkes. Man kan overveje følgende mekanismer.

1. Ajourføring af den tværsektormæssige prioritering

Nye reguleringsmæssige udfordringer vil opstå, som vil udgøre en potentiel trussel mod stabiliteten på EU's finansielle markeder. For at klare disse udfordringer er der behov for at se med nye øjne på EU's nuværende organisatoriske opbygning og procedurer for finansielle tjenesteydelser.

Uden at anfægte Kommissionens lovlige initiativret kunne en mekanisme til identifikation af fremtidens udfordringer og opstilling af en prioritering i en bred sammenhæng omfatte følgende elementer:

- *et forum for skabelse af konsensus om de nye udfordringer mellem de nationale ministerier, der er involveret i udformningen af reguleringen for finansielle tjenesteydelser. Kommissionen ville kunne drage stor nytte af at have adgang til strategisk input af den art, FSPG har tilvejebragt i løbet af dets kortvarige mandat*
- *der kunne træffes passende arrangementer, så politiske retningslinjer kunne drøftes uformelt med repræsentanter for Europa-Parlamentet på et tidligt stadium*
- *der kunne oprettes et forum på højt niveau med det formål at tage pejling fra organisationer, der repræsenterer de vigtigste interessegrupper i EU, som har en interesse i velfungerende og effektive finansielle markeder. Blandt disse skulle være repræsentanter for alle segmenter af de finansielle markeder, fondsbørserne, forbrugerne, erhvervsbrugerne og de ansatte*
- *den nyligt igangsatte økonomiske reformproces giver væsentlig information til analyse af produkt-, tjeneste- og kapitalmarkedernes funktion. Cardiff-processen vil udgøre en værdifuld kilde til input for fastsættelsen af prioriteter*
- *Kommissionen bør regelmæssigt aflægge rapport til Rådet om, hvilke fremskridt der gøres med at overholde tidsfristerne i handlingsplanen og på basis af drøftelser i en højtstående gruppe med at vurdere større nye tværsektormæssige udfordringer (f.eks. finansielle konglomerater).*

2. Udvalgelse af de bedste disponible tekniske løsninger

Kommissionen vil på så tidligt et stadium som muligt inddrage de øvrige EU-institutioner og relevante interessegrupper på EU-plan i drøftelser om konturerne til et initiativ på dette område. Drøftelserne kunne omfatte følgende:

- (1) input fra de nationale myndigheder, der beskæftiger sig med markedsregulering og -tilsyn, kunne integreres på et tidligt stadium i forberedelsen af EU-initiativer

- (2) EU's repræsentative organer kunne opstille en liste over eksperter, som kan bistå Kommissionen med at vurdere følgerne af mere tekniske løsninger.

3. Hurtig gennemførelse af aftalte løsninger

Som forholdene er nu, forløber tilpasningen af EU's tilsynsregler med henblik på at afbøde nye kilder til ustabilitet eller for at bringe dem på linje med den seneste regulerings-/tilsynspraksis omstændeligt og langsommeligt (det er ikke usædvanligt, at lovgivningsprocedurer tager 3-4 år). Europa-Parlamentets beslutning peger på farerne ved denne langsommelighed, samtidig med at den fremhæver nødvendigheden af at reagere prompte på bekymringerne i relation til EU-beslutningsprocessens demokratiske legitimitet.

Alle er enige om, at der er et stort behov for at få nedbragt den tid, der medgår til at aftale enkeltaktioner. Kommissionen kunne sammen med Parlamentet og Rådet undersøge, hvordan man bedst opnår at sætte tempoet op i de fælles beslutningstagningsprocedurer efter traktatens artikel 251 (som indført ved Amsterdam-traktaten).

Der er imidlertid også behov for en bredere nyvurdering af, hvordan politikken for de finansielle markeder udformes. Hvis man vælger at omlægge procedurerne radikalt, skal der tilvejebringes en streng overvågning fra Europa-Parlamentets og Rådets side, og det skal sikres, at reglerne så vidt muligt fortolkes og anvendes ensartet overalt i EU, og at der indføres større fleksibilitet i reguleringspolitikken, så den om nødvendigt hurtigere kan afpasses efter de skiftende omstændigheder (under passende politisk kontrol).

Kommissionen kunne indlede uformelle drøftelser med Europa-Parlamentet og medlemsstaterne om, hvorledes artikel 251 kan anvendes til at øge tempoet i lovgivningsprocessen inden for finansielle tjenesteydelser. Derudover vil det blive undersøgt, hvordan lovgivningen kan udformes, så alt for stor kompleksitet undgås. Lovgivningen for det indre marked på dette område (med artikel 95 som retsgrundlag) kunne bl.a. udformes i form af "væsentlige krav", der tager udgangspunkt i et højt forbrugerbeskyttelsesniveau. Hovedtankerne bag EU-lovgivningen kunne udmøntes i nærmere detaljer ved brug af aftalte komitologiprocedurer, så der derved opnås retssikkerhed omkring de detaljerede gennemførelsesbestemmelser. Yderligere præciseringer om tekniske spørgsmål til hjælp for tilsynsmyndighederne og andre organer i deres daglige anvendelse af rammereglerne kunne ydes i form af meddelelser fra Kommissionen.

Rådet og Europa-Parlamentet opfordres til at støtte denne nye metode til at udarbejde og gennemføre forslag til aktioner på EU-plan i relation til de finansielle markeder.

HANDLINGSPLAN FOR FINANSIELLE TJENESTER

På grundlag af omfattende høringer om Kommissionens handlingsplan for de finansielle markeder bekræfter denne plan det arbejde, der skal iværksættes for at høste de fulde fordele af euroen og sikre EU's finansielle markeders fortsatte stabilitet og konkurrenceevne. Den nye Kommission må fastlægge vilkårene for videreførelsen af de forskellige aktioner. Den optimale tidsramme afspejler de prioriteter, man er nået frem til under drøftelserne med FSPG, Europa-Parlamentet og andre interesserede parter.

Europa-Parlamentet og Rådet opfordres til at bekræfte handlingsplanens indhold og dens karakter af at være en hastesag. Europa-Parlamentet og Rådet opfordres endvidere til at bestræbe sig til det yderste for at sikre, at de enkelte lovgivningsmæssige foranstaltninger vedtages og gennemføres hurtigst muligt. Samtidig anmodes der om afsættelse af den politiske vilje og de nødvendige ressourcer for at overholde de ambitiøse frister, der er fastsat af hensyn til ændringer af markedets behov, behovet for at beskytte forbrugernes interesser og for at styrke den samlede EU-industris konkurrenceevne.

Handlingsplanens foranstaltninger er opdelt i tre prioriterede kategorier:

Aktioner af 1. prioritet

Der er bred enighed om, at disse aktioner kræver øjeblikkelig opmærksomhed. De er af afgørende betydning for at udnytte de fulde fordele ved euroen og sikre, at EU's finansielle sektor og industri er konkurrencedygtig, mens forbrugernes interesser samtidig beskyttes.

- Er der allerede fremsat lovgivningsmæssige forslag, opfordres Europa-Parlamentet og Rådet til at træffe de nødvendige forholdsregler for at sikre størst mulig enighed inden den 1. januar 2000.
- Kommissionen bekræfter, at når der er behov for et initiativ, vil den straks tage de nødvendige skridt.
- På grundlag af eventuelt påkrævet forberedende arbejde i Kommissionen opfordres Rådet og Europa-Parlamentet til at sørge for hurtig vedtagelse i løbet af to år eller senest ved udløbet af overgangsperioden for indførelse af euroen og til at sikre umiddelbar gennemførelse af vedtagne foranstaltninger.

Aktioner af 2. prioritet

Kommissionen betragter disse aktioner som vigtige for, at det indre marked for finansielle tjenester kan fungere. Det drejer sig især om at ændre nugældende lovgivning eller tilpasse de nuværende strukturer af hensyn til nye udfordringer.

Aktioner af 3. prioritet

Disse aktioner vedrører vigtige områder, hvor der er tale om klar og generel enighed om, at der skal iværksættes nye initiativer for at skabe en sammenhængende politik ved udløbet af overgangsperioden for indførelse af euroen.

ISSN 0254-1459

KOM(1999) 232 endelig udg.

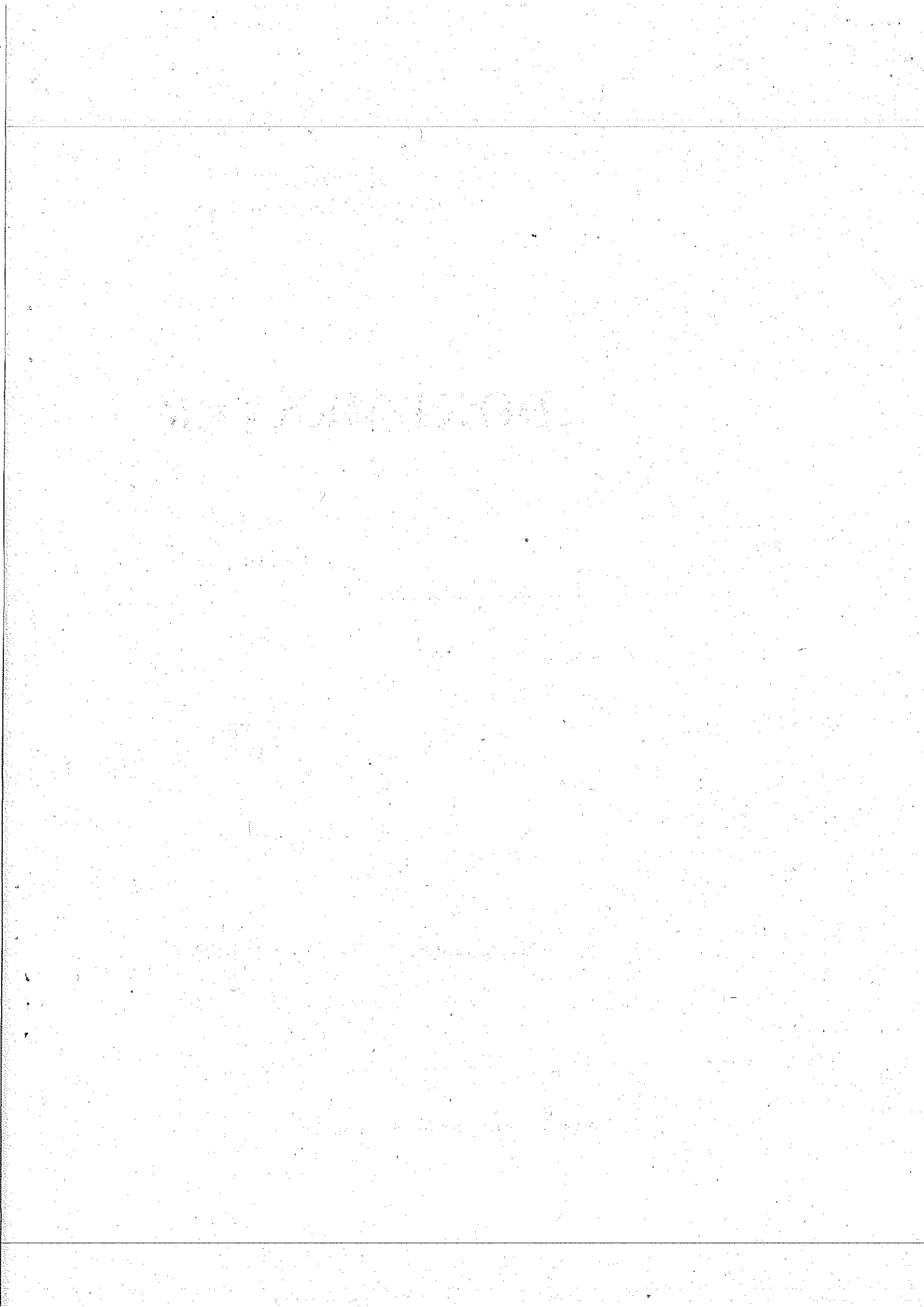
DOKUMENTER

DA

09 10 06 01

Katalognummer : CB-CO-99-243-DA-C

Kontoret for De Europæiske Fællesskabers Officielle Publikationer
L-2985 Luxembourg



STRATEGISK MÅLSÆTNING 1 ET FÆLLES ENGROSMARKED I EU

En hurtig vedtagelse og gennemførelse af følgende aktioner¹² for at opfylde denne strategiske målsætning vil:

- give emitterende virksomheder mulighed for at rejse kapital på konkurrencedygtige betingelser på EU-plan
- give investorer og formidlere adgang til alle markeder fra ét enkelt adgangspunkt
- give investeringsserviceudbydere mulighed for at udbyde deres tjenesteydelser på tværs af grænserne uden unødige hindringer eller administrative og retlige barrierer
- etablere et sundt og velintegreret tilsynssystem, inden for hvilket porteføljebestyrere kan sætte de midler, der står til deres disposition, til den mest produktive anvendelse
- skabe retssikkerhed, således at værdipapirhandel og -afregning er i ly for unødvendige medkontrahentrisici.

At rejse kapital på EU-plan:

Aktion	Prioritet	Mål	Aktører	Optimal tidsramme
Revision af direktiverne om prospekter gennem en eventuel lovgivningsmæssig ændring	1	At fjerne hindringer for effektiv gensidig anerkendelse af prospekter, så et prospekt eller et andet dokument, der er godkendt i en medlemsstat, accepteres i alle medlemsstaterne. Endvidere vil inddragelse af "shelf registration" give lettere adgang til kapitalmarkederne på grundlag af strømlinede prospekter hentet fra årsregnskaberne.	Kommissionen på grundlag af FESCO's arbejde ¹³	Forelæggelse medio 2000 Vedtagelse 2002
Ajourføring af direktivet om periodiske	3	Hyppigere og mere pålidelige oplysninger vil styrke markedstilliden og tiltrække	Kommissionen, efter høring af FESCO og	Høring startes medio 2000

¹² De foreslåede aktioner præsenteres i den rækkefølge, de er præsenteret i det beskrivende dokument.

¹³ Forum of European Securities Commissions.

oplysninger (82/121/EØF)	kapital	markedet	Forslag 2001 Vedtagelse 2002
--------------------------	---------	----------	---------------------------------

At skabe et fælles retsgrundlag for integrerede markeder for værdipapirer og derivater:

Aktion	Prioritet	Mål	Aktører	Optimal tidsramme
Udsendelse af meddelelse fra Kommissionen om sondringen mellem "raffinerede" investorer og småinvestorer	1	Resumé af fælles fortolkning af brugen af reglerne om beskyttelse af investorer, herunder regler for god forretningskik, for at fastslå, under hvilke vilkår værtslandets regler for god forretningskik gælder for grænseoverskridende værdipapirtransaktioner.	Kommissionen på grundlag af FESCO's arbejde og efter høring af medlemsstaterne	Udkast forelægges ultimo 1999
Direktiv om markedsmanipulation	2	At øge markedsintegriteten ved at begrænse mulighederne for, at institutionelle investorer og mellemmand kan manipulere markederne. At fastsætte fælles børsregler for at styrke investorenes tillid til et spirende indre marked for værdipapirer.	Kommissionen efter høring af medlemsstaterne og markederne	Forslag ultimo 2000 Vedtagelse 2003
Grønbog om revision af investeringsservicedirektivet (ISD)	2	Omfattende revision af investeringsservicedirektivet som grundlag for et integreret og effektivt marked for investeringsservice. At fjerne resterende hindringer for markedsadgang for børsrådgivere/handlere, hindringer for fjernmedlemskab og restriktioner for handel med statsobligationer. At tage nye reguleringsmæssige udfordringer op, som f.eks. alternative handelssystemer.	Kommissionen	Grønbog medio 2000

Et enkelt sæt regnskaber for børsnoterede selskaber:

Aktion	Prioritet	Mål	Aktører	Optimal tidsramme
Ændring af 4. og 7. selskabsretsdirektiv for at tillade regnskabsføring til dagaværdi	2	At give europæiske virksomheder mulighed for at regnskabsføre visse aktiver til dagsværdi i overensstemmelse med de internationale	Kommissionen, Rådet, EP	Forslag efteråret 1999 Vedtagelse 2001