

Utenriksdepartementet
Postboks 8114 Dep
0032 OSLO

UTENRIKSDEPARTEMENTET	
11/02456-37 10 MAI 2012	S- EØS
Arkivkode 540.03	



Dato: 08.05.2012
Vår ref.: 12-397/CF
Deres ref.: 11/02456-9

Høring om NOU 2012:2 – Norges avtaler med EU

Finansnæringens Fellesorganisasjon (FNO) viser til departementets høringsbrev 31. januar 2012. Selv om FNO ikke står på høringslisten ønsker vi å avgi en høringsuttalelse i sakens anledning.

FNO er en næringsorganisasjon som i praksis representerer hele bank og forsikringsnæringen gjennom 180 medlemsbedrifter som er aktive i det norske markedet. Medlemsbedriftene er medlemmer i Sparebankforeningen eller Finansnæringens Hovedorganisasjon og driver finansiell virksomhet av ulik karakter.

Våre hovedsynspunkter er:

- *EØS-avtalen har hatt avgjørende betydning for konkurranseforholdene i finansmarkedene. Norske myndigheter må derfor være varsomme med å implementere tilleggskrav som kan ha uønskede konkurransevridende effekter.*
- *Norske myndigheter må prioritere å gi aktuelle EØS-saker tilstrekkelig oppmerksomhet. Dette gjelder hele regelverksprosessen i EU – også behandlingen i Rådet og Europaparlamentet. Man må aktivt søke å være tilstede der beslutningene fattes og gi EØS-arbeidet tilstrekkelig prioritet og ressurser. For finansnæringen er dette f.eks. av stor betydning ift. EUs arbeid med ny kapitalkravsregulering for banker og forsikringselskaper (CRD IV og Solvens II), der det bl.a. er viktig å få gehør for de særnorske utfordringene knyttet til et lite norsk obligasjonsmarked.*
- *Norske myndigheter må sikre at Finanstilsynet får en ordnet deltakelse i de nye tilsynsbyråene innenfor finanssektoren. Om Norge ikke sikres en hensiktsmessig*

forankring i den europeiske finanstilsynsordningen kan dette få uklare konsekvenser for norske banker og forsikringselskaper.

- *Norske myndigheter bør involvere andre norske aktører tidligere og i større grad for å identifisere viktige EØS-spørsmål og fremme felles interesser.*
- *Utenriksdepartementet må ta på alvor de legalitetsmessige og konkurransemessige sidene ved forsinkelsene i oversettelser av EØS-regelverk, særlig forordninger som gjennomføres ved henvisning.*
- *Norsk næringsliv er avhengig av like gode rammevilkår som resten av Europa. En mer aktiv bruk av reservasjonsretten kan skape tvil om Norge er en fullt ut integrert del av det indre marked. Det er uklart hvilke reaksjoner dette vil bli møtt med fra EU.*

1. Innledende merknader

Innledningsvis vil FNO bemerke at det er et solid stykke utredningsarbeid som Europautredningen har levert om Norges avtaler med EU. I samsvar med mandatet er det i all hovedsak foretatt en grundig vurdering av politiske, rettslige og samfunnsmessige konsekvenser av EØS-avtalen og øvrige avtaler med EU. I utredningen gis et bredt bilde av EØS-avtalens funksjon i dag: reglens tilblivelse i EUs organer, Norges (manglende) deltakelse i dette arbeidet og gjennomføringen i norsk rett, samt etterlevelse og kontroll (ESA og EFTA-domstolen).

Europautredningen utdyper og analyserer imidlertid i mindre grad de utfordringer som EØS-samarbeidet står overfor, som følge av at arbeidet i EU stadig er gjenstand for en ytterligere integrasjon og utvikling. Et eksempel på dette er de særnorske juridiske utfordringene vedrørende norsk tilknytning til de EUs nye tilsynsorganer for bank, forsikring og verdipapirer (EBA, EIOPA og ESMA), som FNO naturlig nok er spesielt opptatt av.¹ Generelt er det imidlertid slik at regelverk- og beslutningsprosessene i EU - både konstitusjonelt ved nyere endringer (senest i Lisboa-traktaten) og "de facto" - er endret siden EØS-avtalen trådte i kraft. Regelverksforslagene fra Kommisjonen blir stadig oftere og i større omfang enn tidligere gjenstand for endringer før endelig vedtakelse. Man ser stadig eksempler på at forslagene – hvor Norge har deltatt i utarbeidelsen i EU kommisjonen – får et vesentlig annet innhold i løpet av den politiske behandlingen i Rådet og Europaparlamentet.

Norge har ved flere anledninger de senere år blitt "tatt på sengen" av prosessene i sistnevnte organer. Fra finansområdet er endringene i kapitaldekningsdirektivet

¹ Se utredningens pkt. 11.3.6 om nye former for myndighetsoverføring til EU-byråer.

(Eksportfinans) og innskuddsgarantdirektivet (2 millioners grensen) to eklatante eksempler på dette. Norske myndigheter må i sitt påvirkningsarbeid evne å ta inn over seg disse realitetene og aktivt søke å være tilstede der beslutningene fattes, selv om dette innebærer bruk av uoffisielle kanaler. For finansnæringen er EUs pågående arbeid med ny kapitalkravsregulering for banker og forsikringsselskaper (CRD IV og Solvens II) eksempler på store regelverksreformer hvor det er viktig å sikre norske interesser, blant annet knyttet til særnorske utfordringer på grunn av et lite norsk obligasjonsmarked. Dette fordrer at man gir EØS-arbeidet tilstrekkelig prioritet og ressurser. I tillegg bør man involvere andre norske aktører tidligere og i større grad for å identifisere viktige EØS-spørsmål og fremme felles interesser.

2. EØS-avtalens betydning for finansnæringen

De siste tiårene har det skjedd store endringer i finansmarkedsreguleringen, både i Norge og internasjonalt. Felles for endringene er en gradvis internasjonalisering av regelverket. Gjennom EØS-avtalen har det norske markedet blitt en integrert del av det indre europeiske markedet for finansielle tjenester. Det finnes knapt områder som er mer influert av EU-retten enn finansmarkedsområdet. En betydelig – for ikke å si overveldende - andel av finansmarkedsreguleringen er direkte gjennomføring av felleskapslovgivning fra EU.

Som en del av Europautredningen er det også avgitt en delutredning om EØS-avtalens betydning for det norske finansmarkedet, som ble publisert høsten 2011². Som det her understrekes³ er det i et regulatorisk perspektiv ikke mulig å overvurdere EØS-avtalens betydning innenfor finansmarkedsområdet: EØS-reglene – hva enten det gjelder avtalens hoveddel eller sekundærlovgivningen – gjennomsyrrer nær sagt alle sider av norsk finanslovgivning.

De senere års utvikling av felleseuropeiske finansmarkeder og friere kapitalflyt har bidratt til sterkere konkurranse mellom finansinstitusjoner på tvers av landegrenser. Utvikling av felles finansmarkedsregulering har lagt grunnlaget for å åpne opp hjemmemarkedene i alle land i EØS, også Norge. Som en direkte følge av EØS-avtalen ser man i dag en stor grad av utenlandske, og spesielt nordiske finansinstitusjoner som har etablert seg i Norge, ved filialer eller datterselskap. Den naturlige økningen i konkurranse har kommet forbrukerne til gode i form av lavere priser.

Norske banker og forsikringsselskap har samtidig fulgt sine kunder ut i verden og etablert seg i utlandet, særlig innenfor områdene shipping og offshore. En vesentlig driver i denne

² Europautredningens delrapport nr. 17 EØS-avtalens betydning for det norske finansmarkedet 1994-2011, fra advokat Tore Mydske.

³ Se Utredningen side 625.

utviklingen er harmonisering av regelverk gjennom EØS-avtalen. Norske myndigheter må derfor i fremtiden være varsomme med å implementere tilleggskrav som kan ha uønskede konkurransevridende effekter, og som kan medføre at utenlandske foretak gis konkurransefortrinn.

Finansmarkedene har vært gjenstand for store omveltninger og tilhørende lovreformer de siste 10 år. EUs regulering av finansmarkedene er imidlertid fortsatt gjenstand for betydelige endringer og kjennetegnes av stadig nye rettsakter – en tendens som har tiltatt etter finanskrisen. Reguleringen preges av omfattende rammelovgivning i form av direktiver og forordninger - som igjen følges opp av delegasjonslovgivning fra EU-kommisjonen og de nye tilsynsorganene EBA, EIOPA og ESMA med tekniske standarder og forskrifter.

Det er imidlertid ikke bare regelverket som sådan som har undergått vesentlige endringer og utbygging siden EØS-avtalen trådte i kraft. Også selve regelverksprosessen innenfor finansmarkedsområdet har i de senere år vært gjenstand for betydelige endringer. Det er innenfor finansmarkedsområdet etablert en ny regelverksmodell, hvor de nye tilsynsorganene sitter i førersetet og innehar på mange måter den posisjon som Kommisjonen tidligere har hatt ved utarbeidelse av regelverksforslag. EØS-avtalens bestemmelser om EFTA landenes deltakelse i regelverksarbeidet gjennom ulike komiteer under Kommisjonen vil således få mindre betydning i årene som kommer, ettersom det er i de nye tilsynsorganene det vesentligste av arbeidet med nytt EU-regelverk på finansområdet vil foregå. Det er derfor svært viktig at Norge får ta del i tilsynsorganenes virksomhet og sikres deltagelse i arbeidet innenfor finanssektoren – av hensyn til både norsk finansnæring og næringslivet som helhet. Norge må sikres muligheten til å delta i regelverksprosessene og kunne komme med innspill, selv om dette på grunn av organenes overnasjonale myndighet må skje uten en tilsvarende forankring som hos medlemslandene i EU.

For norsk finansnæring er det vesentlig at det norske Finanstilsynet sikres en egnet deltakelse i de nye organene på noen lunde like vilkår som våre nordiske naboland og andre europeiske land. Manglende norsk deltakelse vil på sikt kunne utgjøre en konkurranseulempe for norske finansinstitusjoner – i strid med EØS-avtalens grunnprinsipp om homogenitet og like konkurransevilkår.

FNO registrerer med tilfredshet at Finanstilsynet gjennom hensiktsmessig nettverksbygging har sikret norsk observatørstatus i de fleste relevante organer. Imidlertid er det viktig at de formelle forholdene på et tidspunkt ferdigstilles og at de relevante tilpasningene i EØS-avtalen ferdigforhandles med Kommisjonen for å sikre at rettsaktene som konstituerer de nye tilsynsorganene kan innlemmes i EØS-avtalen. Juridisk er dette også vesentlig etter hvert som nytt regelverk utarbeidet med hjemmel i de ovennevnte rettsaktene skal implementeres i EØS.

Med den nye formen for regelverksutvikling i regi av tilsynsbyråene vil det imidlertid også bli vesentlig viktigere å utnytte de eksisterende kanalene for påvirkning av ny finansregulering, enn hva tilfellet har vært til nå. Å trekke inn ekspertkompetanse fra norsk finansnæring blir en viktig forutsetning for å bevare Norges konkurransekraft. Det vises til delutredningen pkt. 7.4 hvor det fremheves blant annet:

”Det fremgår av ovennevnte at Norge har relativt gode formelle muligheter til påvirkning, men at dette potensialet for påvirkning neppe tappes fullt ut. En mulig årsak til dette er at norske myndigheter i liten grad involverer markedsaktører og bransjeforeninger i det løpende arbeidet knyttet til EUs regelverksarbeid. Her er nok andre land mer aktive, for eksempel Sverige. Fordelen med en slik involvering sett fra bransjens side, er muligheten til å identifisere områder hvor man har aktive interesser (som myndighetene ikke har forutsetninger for å identifisere på egen hånd). Fra myndighetenes side vil man kunne stille bedre forberedt i ulike EU-fora, samtidig som man får ”ansvarliggjort” bransjen i forhold til sluttresultatet.

Finanstilsynet har en konstruktiv dialog med FNO om informasjonsutveksling innenfor de rammer som Finanstilsynet har som observatør i tilsynsorganene. Etter FNOs vurdering vil det være gjensidig nytte av en god dialog med næringen, ikke minst knyttet til tekniske sider av regelverket hvor kompetansen innenfor Norge er begrenset.

3. Om oversettelser av EØS-rettsakter

Europautredningen viser flere steder til utfordringene ved at de offisielle norske oversettelsene av EØS-rettsakter tidvis er kraftig forsinket. Som det poengteres i pkt. 8.3.8 (s. 155): ”Mens direktiver og forordninger i EU er tilgjengelige i EU-tidende kort tid etter at vedtakene er truffet i EU-institusjonene, tar det vanligvis flere år før de dukker opp i norsk oversettelse i EØS-tillegget”.

FNO vil bemerke at det er ikke ubetydelige utfordringer for brukerne av EØS-regelverket knyttet til at offisielle norske oversettelser ikke foreligger før en god stund etter at regelverket har trådt i kraft. Utredningen stiller imidlertid ikke de grunnleggende spørsmål ved *hvorfor* dette problemet fortsatt eksisterer; hvorvidt organisering av translatørtjenesten er hensiktsmessig, og om denne egner å tjene sitt formål. Utfordringene knyttet til translatørkapasiteten vil ikke bli mindre i fremtiden ettersom kompleksiteten og detaljnivået i EU-reglene bare ser ut til å øke. Finansmarkedsområdet er nok i en særstilling her – men tendensen ser vi også på andre områder innen EØS. Ikke minst ser vi utfordringer knyttet til den økende bruken av forordninger, da særlig kommisjonsforordninger.

Forordninger kjennetegnes ved at de – i motsetning til direktiver – har direkte rettsvirkninger i EU-landene, dvs. at de ”gjelder som de er” og ikke skal inkorporeres ved nasjonalt vedtak. For Norge som EØS-land vil dette stille seg annerledes. Her vil det også for forordninger være nødvendig med et gjennomføringsvedtak, fortrinnsvis i form av en henvisning, og ikke en gjengivelse⁴. Forordninger skal gjennomføres i norsk rett ”som sådan”, jf. EØS-avtalen artikkel 7. Etter norsk gjennomføringspraksis skjer dette ved forskrift; enten ved at hele forordningen gis som forskrift eller ved en ren henvisning. På finansområdet er det henvisningsteknikken som hittil har vært benyttet.

Forordninger, som alle andre rettsakter i EØS, skal oversettes til norsk og publiseres i EØS-tillegget. Forsinkelsene i dette oversettelsesarbeidet skaper problemer for norske finansforetak som skal forholde seg til forordninger som rettskilde og for Finanstilsynet som skal informere om nytt regelverk gjennom rundskriv til tilsynsenhetene.

At de offisielle oversettelsene av EU-regelverk er kraftig forsinket, har både en konkurransemessig og legalitetsmessig side. For finansforetakene er det en utfordring å måtte forholde seg til rettsakter som ikke finnes i offisiell norsk språkdrakt. Uten en offisiell norsk oversettelse, er det også risiko for særnorske tolkninger som kan gå på tvers av forordningen.

Det må som utgangspunkt være et grunnleggende krav at det skal foreligge en norsk tekst før reglene settes i kraft, og at norske myndigheter gjør denne teksten – sammen med gjennomføringshenvisningen – kjent på hensiktsmessig måte. Det bør dessuten være et mål at norske foretak skal ha tilgang til en autorisert norsk tekst like raskt som for eksempel svenske og danske foretak får tekster på sine respektive språk. Norske myndigheter bør derfor gi høyere prioritet til oversettelsesarbeidet når det gjelder forordninger. Til sammenligning har foretak hjemmehørende i EU-landene et slags legalitetsvern gjennom prosedyrereglene. Forordninger skal – som direktiver – parallelloversettes på alle offisielle EU-språk før de offentliggjøres i EU-Tidende. Det sikrer en maksimal homogenitet, samtidig som offentliggjøringen markerer at forordningen settes i kraft.

4. Om bruk av reservasjonsretten og alternativ til EØS

Norsk næringsliv er avhengig av å ha de samme (og like gode) rammevilkår som resten av Europa. For næringslivet er det viktig at ledende politiske myndigheter utvetydig

⁴ Se Sejersted m.fl. ”EØS-rett” (2004) s. 188 flg.

anerkjenner EØS-avtalens dynamiske element og prinsippet om rettshomogenitet innen EØS-området, som avtalen bygger på.

Det er derfor viktig at reservasjonsretten benyttes med stor varsomhet - da dette vil kunne skape tvil om Norge er en fullt integrert del av det indre marked. Det må påregnes at eventuell bruk av reservasjonsretten kan bli møtt med mottiltak fra EU-siden og konsekvensene av en slik strategi fremstår som uklare. Dersom Norge bruker sin reservasjonsrett kan dette resultere i at man ikke oppnår hensiktsmessige løsninger på andre områder som er dekket av EØS-avtalen - uavhengig av hvilke formelle mottiltak EU vil sette i verk som følge av at direktivet ikke er implementert.

Avslutningsvis vil FNO også påpeke at det i dag kun synes å være ett reelt alternativ til EØS-avtalen, nemlig fullt medlemskap i EU. Gitt omtalen av finansmarksreguleringen ovenfor er det selvfølgelig at en handelsavtale med EU ikke vil tilfredsstillende finansnærings behov for forutsigbare rammevilkår. Hvorvidt en eventuell "sveitsisk modell" med bilaterale avtaler kan ivareta disse hensyn synes uklart. Håndteringen av en slik bilateral avtale vil åpenbart kunne innebære store utfordringer på grunn av tempoet og omfanget av finansmarksreguleringen fremover. FNO slutter seg på disse punktene til innsigelsene som er reist av NHO i hovedorganisasjonens høringsuttalelse til Europautredningen.

Med vennlig hilsen
Finansnærings Fellesorganisasjon



Arne Hyttnes
adm.dir



Carl Flock
ass. fagdirektør