

Finansdepartementet
Sendes elektronisk

Dato: 13.01.2022
Deres ref.: 21/4634

Høringsuttalelse – Departementenes EØS-arbeid – Forslag til endringer i utredningsinstruksen.

Finans Norge ser de nå foreslåtte endringene i utredningsinstruksen som gode skritt på veien til å forbedre norske myndigheters muligheter til å være en del av lovutviklingsarbeidet i EU, og dermed også til å påvirke regelverksutformingen.

Som en liten åpen økonomi er Norge helt avhengig av gode økonomiske forbindelser med naboland og andre handelspartnere. Det gjelder også for norsk finansnæring. Finansnæringen finansierer store deler av de norske kredittvolumene i utlandet. Dessuten følger norsk finansnæring norske bedrifter ut i verden for å støtte eksport og bedriftsutvikling. Norsk finansnæring er derfor helt avhengig av at rammebetingelsene for næringen er i linje med og lett tilgjengelige for utenlandske aktører.

Gjennom EØS-avtalen har finansnæringen et slikt regelverk. For at det skal fungere etter hensikten, er det sentralt at regelverket implementeres i tid og på en måte som ikke gir grunn til å stille spørsmål ved den rettslige grunn norske aktører står på.

I rapporten beskrives det på en utmerket måte hvordan det nasjonale handlingsrommet i finanslovgivningen har minsket gjennom årene etter finanskrisen. Det gjør at muligheten for påvirkning på det som skal bli norsk lov, ligger mye tidligere i prosessen og krever en aktiv deltagelse i lovgivningsarbeidet i EU. Foreslåtte endringer i utredningsinstruksen svarer opp behovet på en god måte.

Finans Norge vil i denne forbindelse spesielt peke på:

- Regelverksutviklingen på finansmarkedsområdet skjer i hovedsak i EU, og norske myndigheter har et ansvar for å delta aktivt i den felles regelverksutformingen som skjer i EU-organene.
- Behovet for økt åpenhet om hvilke departement som jobber med hvilke saker samt departementenes prioriteringer, engasjement og posisjonering inn i EU-prosessene.
- Aktiv og åpen diskusjon med interessenter allerede i utredningsfasen vil øke effektiviteten i påvirkningsarbeidet og øke sannsynligheten for gjennomslag.
- Viktigheten av at indre markedsregelverk trer i kraft samtidig også i Norge.
- Viktigheten av aktivitet også i behandlingsfasen. Finansråden er et viktig instrument for «lobbyasjonen Norge».

Overordnede hensyn

I høringsnotatets innledning understrekes det at de materielle endringene i instruksene gjøres i kapittel 5. Etter Finans Norges syn beskriver rapportens kapittel 2 en hensiktsmessig tilpassing av norske myndigheters planlegging og gjennomføring av arbeid slik at det i størst mulig grad speiler de prosesser i utvikling av regulering som foregår i EU. Dette vil både kunne tydeliggjøre og effektivisere departementenes arbeid. Dersom departementene igangsetter å identifisere, presisere og avgrense relevante problemstillinger og utarbeide mulige løsninger allerede når et problemkompleks aktualiseres i EU, vil departementene også stå bedre rustet når gjennomføring i Norge skal skje. Det er i praksis snakk om å fremskynde denne investeringen.

Gjennom EØS-avtalen er det ikke lenger slik at regelverksutviklingen på finansmarkedsområdet «eies» av det norske Finansdepartementet, men Finansdepartementet har et ansvar for å delta aktivt og bidra inn i den felles regelverksutformingen som skjer i EU-organene. Det kan være en krevende prosess å endre en organisasjons ansvarsbilde og arbeidsmetoder. Finans Norge støtter det målbildet som skisseres i kapittel 2 i rapporten, og at departementene legger ressurser på å gjennomføre dette på en god måte.

Endringene i utredningsinstruksene omfatter framfor alt utredningsfasen og innlemmelsesfasen. EU-kommisjonens forslag til rettsakter gjennomgår regelmessig store forandringer i løpet av forhandlingene i Europaparlamentet og Rådet for den europeiske union. Det innebærer at det finnes behov for å føre samtaler med likesinnede i Rådet og med berørte EU-parlamentarikere slik at begrunnelsen for de norske posisjonene forstås, understrekes og ikke blir borte i løpet av behandlingsfasen. Her vil en utvikling av rollen for finansråden i Brussel være avgjørende. Å bygge omfattende nettverk med andre lands attachéer og europaparlamentarikere som er aktive på finansmarkedsområdet, samtidig som det er nær kontakt med departementet hjemme, vil kunne styrke «Lobbynasjonen Norges»¹ gjennomslag også i behandlingsfasen.

Finans Norge oppfatter at rapporten er en del av det arbeidet som er igangsatt etter Arnesensutvalgets rapport². Finans Norge vil i denne sammenheng ikke gjøre noen vurdering av denne delen av oppfølgingsarbeidet opp mot den helhet av tiltak som utvalget pekte på. Ikke desto mindre mener Finans Norge at de endringer i utredningsinstruksene som her foreslås er viktige skritt i riktig retning og vi vil understreke viktigheten av at disse nye praktiske arbeidsmetoder innføres sammen med det forandrede syn på arbeid med utvikling av EU-regulering som arbeidsgruppens rapport beskriver.

Forslagene til endringer i utredningsinstruksene

Forslagets punkt 5.2 Forankring og samordning tydeliggjør ansvarsforholdene og plikten til å involvere andre departementer. Rapportens kapittel 4 er relevant for å belyse bakgrunnen for de foreslåtte endringene.

¹ «Lobbynasjonen Norge» ble brukt i NOU 2021:2 *Utenfor og innenfor – Norges avtaler med EU*.

² NOU 2020:9 *Blindsonen – Granskning av feilpraktisering av folketrygdlovens oppholds krav ved reiser i EØS-området*.

Ansvar for visse reguleringsområder på finansmarkedet ligger helt tydelig på finansdepartementets finansmarkedsavdeling. Denne avdelingen har også hovedansvaret for andre regelverk der det skjer et utstrakt interdepartementalt samarbeid. Det finnes også reguleringsområder der ansvaret ligger på andre departementer, ofte regelverk som ikke er finansspesifikke, men der regelverkene har virkninger for finansnæringen og samvirker med finansreguleringen på måter som krever spesiell oppmerksomhet.

Finans Norge har ikke noen synspunkter på forslagene til koordinering som beskrives i rapporten, men vil understreke behovet for at slik koordinering gjøres. Også her vil vi også peke på at det finnes et behov for åpenhet når det gjelder hvilket departement som har hovedansvaret for et arbeid under utvikling i EU og hvilke øvrige departementer som er involvert. Det er også ønskelig med åpenhet om hvorvidt saken er diskutert med politisk ledelse og/eller i regjeringen, eller når det vil skje. Slik informasjon vil gjøre det lettere for næringen å spille inn sitt syn i en sak til riktig mottaker på riktig tidspunkt i relasjon til EU-prosessen.

Erfaringene fra arbeidet på bærekraftsområdet, der det under den forrige regjeringen ble etablert en referansegruppe som legger til rette for koordinering mellom departementene og dialog med interessentene, er et godt eksempel på en struktur og en åpenhet som effektiviserer arbeidet for alle aktørene.

Finans Norge deler oppfatningen at det er ønskelig med en helhetlig forvaltning av EØS-arbeidet på tvers av enkeltsakene. Bedre samordning av både innledende og utviklet posisjonering på tvers av ulike saker er viktig for troverdigheten til norske innspill i prosessene.

I forslaget presiseres det at alle EØS-notater skal forelegges Utenriksdepartementets rettsavdeling før norsk posisjon på relevans og behov for tilpasninger meldes tilbake til EFTA-sekretariatet, med mindre noe annet er avtalt med rettsavdelingen i forkant. Finans Norge oppfatter dette som relevant for den del av prosessen som har med inkludering i EØS-avtalen å gjøre. Som det framgår av rapportens kapittel 5 er og bør ambisjonsnivået for det digitale støttesystemet for EØS-arbeidet være bredere enn dette. Vi setter pris på at DFØ's rapport EØS 2.0 understreker at «Et nytt EØS-IT-system [også] må ... ivareta behovene til brukere utenfor forvaltningen. Stortinget må være godt informert til rett tid for å kunne utføre sine ansvarsoppgaver. Videre er det viktig at interessenter i samfunnet som kan påvirkes av regelverket, orienteres og gis mulighet til å påvirke beslutningsprosessen både i EU og i Norge.» Se videre neste punkt.

Forslagets punkt 5.3 Utarbeiding og fremming av norske posisjoner tydeliggjør tiltak for tidlig medvirkning i utarbeidelsen av nye rettsakter, herunder innhenting av synspunkter fra eksterne berørte interesser. Rapportens kapittel 6 er relevant for å belyse bakgrunnen for de foreslåtte endringene.

Erfaring viser at sannsynligheten for gjennomslag for en nasjonal posisjon i EU-prosessen er størst når både myndigheter og næring i et land fremmer den. I dag varierer forutsetningene for å kunne gjøre dette fra sak til sak. Det er ikke sikkert at næring og myndigheter har samme posisjon i en sak. I så fall vil begge parter imidlertid være tjent med å vite om det.

Finans Norge mener derfor det er avgjørende at interessenter involveres i norske myndigheters arbeid på et tidlig tidspunkt. Det er flere grunner til det. Den viktigste er at tidlig involvering vil øke dynamikken i departementenes tidlige arbeid og vil kunne aktualisere politiske dilemmaer på et tidspunkt der det kan ha virkning at man diskuterer dem og tar stilling til dem. Dermed forsterkes også den demokratiske forankringen av EØS i Norge.

Finans Norge arbeider aktivt med tidlig påvirkning i Brussel. Gjennom medlemskap i flere europeiske bransjeorganisasjoner på finansområdet, får Finans Norge tilgang til verdifull informasjon og analyse av de ulike regelverksprosessene. Som medlem bidrar Finans Norge på lik linje med våre europeiske søsterorganisasjoner inn i arbeidet, slik at disse organisasjonene med troverdighet kan sies å fremme den europeiske næringens syn. Videre samarbeider Finans Norge med våre søsterorganisasjoner i Norden. Vi har et felles-nordisk kontor for banknæringen i Brussel. Finans Norge legger videre vekt på en tett og god dialog med kollegaer i søsterorganisasjonene i Liechtenstein og Island. Dette bidrar samlet sett til både god informasjon og innflytelse i prosessene.

Finans Norge setter pris på at det i rapporten tydeliggjøres at materiell påvirkning av regelverksutviklingen må skje i en tidlig fase i EU, i den fase som i rapporten beskrives som utredningsfasen. Det er også riktig at høringsinstrumentet brukes av EU-kommisjonen i denne fasen. Disse høringene er åpne for alle interessenter, og Finans Norge gir regelmessig innspill i disse prosessene, enten direkte eller via de europeiske bransjeorganisasjonene. Vi vil imidlertid understreke at formelle høringer bare er en del av arbeidet med tidlig påvirkning. De europeiske bransjeorganisasjonene har regelmessige møter med EU-kommisjonen på høyt nivå, og det foregår en rekke kontakter på saksbehandlernivå om de regelverk som er under utforming. Disse uformelle diskusjonene er til nytte både for næringen og for EU-kommisjonen, og effektiviserer regelutviklingsprosessen. Videre er det vårt inntrykk at våre søsterorganisasjoner i Norden og i resten av Europa har god og tidlig dialog med sine departementer tidlig i prosessen før posisjonering skjer.

Arbeidsgruppen peker på at mye av dokumentasjonen i det tidlige arbeidet i EU-kommisjonen er unntatt offentlighet. Finans Norge vil her peke på at selv om selve arbeidsmaterialet er unntatt offentlighet, vil det være kjent at arbeidsgruppene arbeider med spørsmålene. Videre vil ofte problemformulering og hovedtrekk være allment kjent. Det vil ofte kunne være tilstrekkelig for at alle parter skal kunne ha nytte av en uformell dialog. Her vil vi imidlertid understreke at åpenhet om hvilke prosesser norske myndigheter er engasjert i og vurderer som viktig for Norge og hvem som er ansvarlig for dette arbeidet, vil bidra til å forenkle for slik tidlig dialog.

Finans Norge deler arbeidsgruppens syn på om at det bør være fleksibilitet i hvordan forankring og dialog skjer.

Forslaget punkt 5.4 Innlemmelse av regelverk utdyper prosessen i innlemmelsesfasen og har blant annet bestemmelser om tilpasningstekster. Se rapportens avsnitt 7.2 for en nærmere bakgrunn for forslagene.

Finans Norge støtter arbeidsgruppens syn at tilpasningstekster til rettsakten i størst mulig grad bør standardiseres og at det bør gjennomføres tiltak for å gjøre de ferdige tekstene mer tilgjengelig for brukere av det konsoliderte regelverket, blant annet for å legge til rette for tidlig påvirkning. Finans Norge var i hyppig kontakt med EU-kommisjonens ansvarlige enhet i det store etterarbeidet etter at

tilsynsfloken ble løst, og det fantes en uro på EU-kommisjonens side over variasjonen i tilpasningstekster. Det var ikke heller klart for Kommisjonen om tekstene var drevet av tekniske eller materielle hensyn.

Forslagets punkt 5.6 Gjennomføring av EØS-regelverk i norsk rett tydeliggjør at klarhet og forutberegnelighet skal tilstrebes ved gjennomføringen av EØS-regelverk, og fastsetter at en kvalitetssikret norsk oversettelse skal foreligge så tidlig som mulig og senest når gjennomføringsregelverket kunngjøres. Rapportens kapittel 7 er relevant for de foreslåtte endringene, men forslaget gjenspeiler dels også redegjørelser og vurderinger i rapportens kapitler 2 og 6.

I og med at innlemmelsen i EØS-avtalen innebærer en noe lenger prosess enn den som ligger til grunn for ikrafttredelse i EU, kan det antagelig ikke alltid unngås at ikrafttredelse i Norge blir noe forsinket. For norsk finansnæring er den naturlige presumsjonen at vi lever under samme regelverk som andre land i det indre markedet av stor verdi. Det gjør at norske institusjoner kan legge fokus og ressurser på forretning i møte med investorer og andre motparter. Enhver forsinkelse utgjør imidlertid en risiko i forhold til denne grunnholdningen. Det finnes også eksempler på at norske myndigheter er så sene med implementeringen av regelverket i norsk lov, uaktet inkluderingen i EØS-avtalen, at norske aktører har mistet retten til grenseoverskridende virksomhet i det indre markedet.

Det finnes altså, slik som det framgår av rapporten, et stort behov for forutberegnelighet når det gjelder hele implementeringsfasen, både inkludering i EØS-avtalen og implementering i norsk lov.

Finans Norge har lagt vekt på at innsyn i og dialog om norske myndigheters arbeid i utredningsfasen vil styrke den demokratiske forankringen i dette arbeidet. I rapportens kapittel 7 argumenteres det for tidligere oversettelser av EU-rettsaktene til norsk. Finans Norge støtter dette synet. Tilgang til norske oversettelser av tekster som er under utvikling vil gjøre disse tekstene lettere tilgjengelig for et bredere publikum.

I rapporten legges også stor vekt ved etterrettelighet. Det er viktig både for å kunne vurdere om EU-retten er korrekt implementert i norsk lov, og for å identifisere hvilke lovregler som har sitt opphav i EU-retten. Finans Norge ser med interesse fram mot implementering av rapportens forslag på dette området.

Med vennlig hilsen
Finans Norge



Ellen Bramness Arvidsson
Internasjonal direktør