

Utenriksdepartementet
Sendes elektronisk

Dato: 30.08.2024
Vår ref.: EBA/08/24
Deres ref.: 22/11542

Høring – NOU 2024:7 Norge og EØS: Utvikling og erfaringer

EU er Norges viktigste handelspartner og en tett samarbeidspartner for Norge i både europeiske og globale spørsmål. I en verden med geopolitisk uro, hvor regionalisering og proteksjonisme er sterkere trender enn mer globalt samarbeid og fri global handel, er norsk samarbeid med EU viktigere for Norge enn noen gang. For Norge handler EØS-avtalen grunnleggende sett om å gjøre Norge til et mer attraktivt sted for næringsutvikling og investeringer ved å inkludere Norge i EUs indre marked. Avtalen styrker mulighetene for vekst og utvikling av nye arbeidsplasser i Norge, bl.a. ved å forenkle norsk eksport og tiltrekke utenlandske investorer til prosjekter i Norge.

Norges samarbeid med EU består i tillegg til EØS-avtalen av Schengen-avtalen og en rekke bilaterale avtaler. EØS-avtalen gir Norge den tetteste formen for tilknytning til EU som det er mulig å ha uten å være medlem. EØS-avtalen legger på denne måten grunnlaget for et nært bilateralt samarbeid mellom Norge og EU, også utenfor avtalens virkeområde, og avtalen må sees som grunnlaget for mye av det det øvrige samarbeidet hviler på. Avtalen er rettslige bindende for partene og gir Norge formelle rettigheter inn i EUs indre marked. Slik skiller EØS-avtalen seg fra mer uformelle politiske intensjonsavtaler om økt samarbeid, som eksempelvis grønn energiallianse fra 2023. En velfungerende EØS-avtale er dermed et svært viktig fundament, ikke bare for norsk økonomi og for vekstevnen til norske selskaper, men også for norsk tilgang til varer og tjenester Norge ikke selv produserer, for norsk beredskap og for norske borgeres adgang til Europa.

Eldring-utvalgets rapport er en grundig gjennomgang av EØS-avtalens virkemåte og utvikling gjennom de siste ti årene. Finans Norge mener rapporten gir et verdifullt bidrag til å øke den generelle forståelsen av avtalens viktighet. Utredningens klare konklusjon om at EØS-avtalen gir «et bredere, dypere og mer forutsigbart samarbeid, som samlet sett ivaretar flere interesser og behov» enn de alternative tilknytningsformene, ønskes velkommen.

For finansnæringen er en velfungerende EØS-avtale svært viktig. EØS-avtalen sikrer at norsk finansnæring, dvs. norske banker, verdipapirforetak, regulerte markeder, fondsleverandører og pensjons- og forsikringsselskaper kan tilby tjenester til norske og utenlandske kunder i hele EU/EØS-området på like vilkår med foretak som er etablert innenfor EU. Gjennom EØS-avtalen er norske aktører en del av det indre markedet for finansielle tjenester på like vilkår med konkurrenter innenfor EU. Det er avgjørende for å kunne betjene norske og utenlandske kunder og for at finansnæringen på mest mulig effektiv måte kan være en tilrettelegger for innovasjon og vekst i norsk økonomi. Norsk økonomi er avhengig av utenlandske investorer for vekst. Det er imidlertid bare de aller største norske selskapene som kan hente grensekryssende finansiering direkte fra utenlandske aktører. De aller

fleste selskapene er avhengig av et norsk finansmarked, enten for direktefinansiering eller for tilrettelegging og innhenting av utenlandsk kapital. EØS-avtalen er avgjørende for at norsk finansmarked kan fylle denne rollen. Avtalen bidrar også til å senke informasjonskostnadene for utenlandske kunder av norsk finansnæring ved at rammebetingelsene er de samme, og dermed like gjenkjennelige som ved bruk av EU-baserte aktører. Tilgangen til det indre markedet gir også effektiv tilgang til dypere og mer likvide kapitalmarkeder enn de innenlandske.

EØS-avtalen bidrar også til økt konkurranse i det norske finansmarkedet ved at det ikke er etableringshindre for filialer av utenlandske aktører. Det bidrar til flere konkurrenter i det norske markedet og konkurranseutsetting av norsk-etablerte finansaktører og gir norske selskaper insentiver til effektivisering, teknologisk utvikling og til å arbeide aktivt med alt fra omdømme til tilgjengelighet. Dette er til gode for norske forbrukere. EØS-avtalen er derfor ren drivkraft for innovasjon i finans.

Finans Norges forhåpning er at utredningens arbeid vil bidra til å øke oppslutningen om EØS-avtalen i Norge. Utredningens klare konklusjon kan bidra til at den offentlige debatten rettes mot innholdet i den politikk og regelverksutvikling vi er en del av gjennom EØS-avtalen.

I en tid hvor forskjellen på innenfor og utenfor EU øker, og hvor globalt samarbeid er under press, er politisk prioritering av EØS-avtalen avgjørende for å utvikle den slik at den fungerer godt også i framtiden. Finans Norge mener tilrådingene fra Eldring-utvalget bør utvikles videre til konkrete rutiner og arbeidsprosesser i norsk forvaltning.¹

Finans Norge vil gå nærmere inn på de områder som er spesielt viktige for norsk finansnæring.

- Norge er en del av det indre markedet og for finansnæringen er det spesielt viktig at det ikke oppstår usikkerhet om det. Etterslep i driften av EØS-avtalen er en kilde til usikkerhet. Den iboende strukturelle forsinkelsen i EØS-avtalen må være kortest mulig slik at EØS-regelverket kan tre i kraft samtidig med EU-regelverket. Utgangspunktet i avtalen er at det ikke skal være langvarige forsinkelser i innlemmelse av nytt regelverk i EØS-avtalen.
- Norsk nasjonal særtilpasning av regelverkene er også en viktig kilde til usikkerhet fordi det skaper usikkerhet om stabiliteten og forutsigbarheten i det norske markedet og fordi det øker driftskostnadene for norske aktører vis-a-vis utenlandske foretak.
- Man bør gå fra å snakke om handlingsrommet for EØS- eller nasjonal særtilpasning av regler etter de er vedtatt i EU, til å tenke på handlingsrommet som en mulighet for å styrke norsk medvirkning før vedtak treffes i EU. Norske myndigheter må delta aktivt i regelverksutformingen på de arenaer de har tilgang til. Dersom man over tid ikke benytter rommet EØS-avtalen gir til å delta i tidlig fase på EU-siden, kan dette rommet krympe. Det samme gjelder tolkningsrommet i EU/EØS-regelverket.
- For å sikre en informert deltagelse bør norske myndigheter ha en aktiv interessentdialog så tidlig som mulig i regelverksprosessene.
- Norge er et lite land, og kan ikke delta i detaljutformingen av alle regelverk. Norske myndigheter bør ha en mer systematisk tilnærming til hva Norge skal prioritere. Prioritering krever informasjon, analyse og kompetanse. Uten slik kompetanse risikerer vi at det blir tilfeldig hvilke prosesser norske myndigheter engasjerer seg i.

¹ Utredningen peker gjentatte ganger på de forslag til endringer i Utredningsinstruksen som ble lagt fram av en interdepartemental arbeidsgruppe i kjølvannet av NAV-saken. I [høringssvaret](#) til arbeidsgruppens rapport peker Finans Norge på en rekke forhold som har samme, om ikke økende, gyldighet i dag.

- Utviklingen mot lovgivningspakker for gjennomføring av sektorovergripende politikk er en utfordring for den norske sentralforvaltningen. Forvaltningen bør utvikle og innføre en modell for å løse denne utfordringen så snart som mulig.

Videre vil Finans Norge understreke at det ikke bare er på det økonomiske området EU er Norges viktigste samarbeidspartner. I et samarbeid er det sentralt at alle parter viser at samarbeidet er viktig for dem. Manglende oppfølging av Norges forpliktelser etter EØS-avtalen risikerer å skade et forhold som er sentralt for norske markedsaktører og deres markedsdeltagelse. Forskjeller i forhold til andre markedsaktører kan gi norske aktører (og det norske markedet) negativt omdømme, øke kostnadene for regjellerlevelse og gjøre forretningsdrift i Norge mindre forutsigbart, og dermed mindre attraktivt.

Ikrafttredelse av EØS-relevant lovgivning i EØS/EFTA

Manglende innlemmelse av relevant regelverk i EØS-avtalen og sendreiktig gjennomføring i norsk rett gir konkurranseulempen. Norsk finansnæring finansierer store deler av norsk næringsliv. Usikkerhet i implementering av finansregelverket og om hvilke tjenester finansnæringen kan tilby kan gi økte kostnader og dårligere tilbud for kundene. Det samme gjelder manglende åpenhet om tidslinjene for innlemmelse i EØS-avtalen og gjennomføring i norsk rett, som skaper stor usikkerhet. For å sørge for at norsk næringsliv har like gode konkurransevilkår som resten av våre partnere i Europa, er det derfor viktig at relevant regelverk innlemmes i EØS-avtalen og gjennomføres i Norge så raskt som mulig. Det er i denne sammenheng viktig å understreke at etterslepet også kan gi negative omdømmekonsekvenser for Norge.

Samtidig og likedan implementering av regelverk i Norge er også helt sentralt på områder der internasjonale regelverk stiller tydelige krav til aktører i nettverk der sikkerhet og kvalitet ikke blir bedre enn den svakeste lenken i markedet. Både anti-hvitvaskingsregelverkene og de regelverk som skal sikre god kontroll på IKT-risiko² fyller en slik funksjon. Ved forsinkelser i implementering og inkludering i EØS-avtalen oppkommer en periode der norske aktører ikke oppfyller markedets standarder, noe som skaper usikkerhet og er svært uheldig.

Det uheldige i sen implementering i Norge og sen inkludering i EØS-avtalen reflekteres også i den praksis som tilsynsmyndigheten utøver gjennom sin forventning om at norske aktører tilpasser seg EU-regelverket selv om det ikke har tredd i kraft i Norge. Selv om dette på mange måter kan løse praktiske tilpasningsproblemer, skaper det en utfordrende og uklar rettstilstand. Det er også et prinsipielt problem å etablere norsk rett som ikke er utviklet gjennom sedvanlige demokratiske prosesser.

Etterslepet må derfor ned, samtidig som forvaltningen må bli bedre rigget til å håndtere den stadig økende mengden av EØS-relevante rettsakter. Vi har dessuten i senere tid sett tydelige eksempler på økende utålmodighet i EU når det gjelder manglende EØS-inkorporering av viktig regelverk. Dersom EFTA/EØS-landene ikke klarer å levere innenfor de forventede tidsrammer, kan det bidra til å svekke EØS-avtalen og forsterke de uheldige virkningene for norsk næringsliv.

² Digital Operational Resilience Act (DORA) for finansnæringen trer i kraft i EU i januar 2025. En stor ny pakke på med etablering av en europeisk tilsynsmyndighet på anti-hvitvaskingsområdet, et oppdatert direktiv og en ny forordning om anti-hvitvask er også vedtatt og ble publisert i Official Journal i mai 2024. Regelverket trer i kraft i EU i juli 2025, Det er fremdeles uklart når disse regelverkene vil inkluderes i EØS-avtalen og tre i kraft i Norge.

Utvalgets anbefaling om en oppdatering av protokoll 1 i EØS-avtalen, slik at en får på plass standardiserte tekniske tilpasninger av EU-regelverket for å få det til å passe til EØS-avtalen, er et tiltak som vil kunne redusere tiden for tilpasning av lovene for inkludering i EØS-avtalen. Finans Norge støtter dette.

Handlingsrom

Finans Norge mener at utredningens analyse av Norges medvirkning, påvirkning og tilpasning stemmer med finansnæringens erfaring av interaksjonen med EU-institusjonene under regelverksutvikling. Finans Norge vil imidlertid understreke at graden av aktivitet i de ulike fasene i arbeidet varierer mellom de ulike saksområdene og mellom de ulike departementene. EFTA-sekretariatets anslag om at 400 av EU-kommisjonens arbeidsgrupper kan være relevante for EØS/EFTA, mens Norge deltar i 300 av disse, indikerer at det er områder der aktiviteten kan være høyere. En offentliggjøring av hvilke arbeidsgrupper Norge deltar i vil kunne gi interessenter en mulighet til å forstå bedre hvilke prioriteringer som gjøres i norsk forvaltning.

Det er flere grunner til at Norge bør delta aktivt i diskusjonen om politikk- og regelverksutvikling i EU på et tidlig tidspunkt. Et aspekt er at dersom man over tid ikke benytter rommet EØS-avtalen gir til å delta i tidlig fase på EU-siden, kan dette rommet krympe. Det samme gjelder tolkningsrommet i EU/EØS-regelverket. Til eksempel bør den norske finansministeren bruke EØS-avtalen til å be om deltakelse i de uformelle ECOFIN-møtene, hvor norske finanspolitikere ellers vil gå glipp av sentrale diskusjoner om retningen for EUs finansmarkedspolitikk fremover. Det bør være et mål for norske myndigheter å delta i EU/EØS politikkutforming for et sterkt norsk og europeisk finansmarked.

Ved å løse norsk tilslutning til det felleseuropeiske finanstilsynene (EBA, ESMA og EIOPA) og inkludere tilsynsforordningene på det finansielle området i EØS avtalen i 2016, ble grunnlaget lagt for videre inkludering av lovgivningen med henvisning til EBA, ESMA og EIOPA på det finansielle området i EØS-avtalen. Dermed løste man opp den stillstand som hadde vart i seks år, og som skapte mye usikkerhet om norske institusjoners status i det indre marked. Det er gjort et stort arbeid for å ta igjen det etterslepet som bygget seg opp i denne perioden. Reguleringstakten på det finansielle området har imidlertid økt etter hvert, og det er stadig en beklagelig mengde lovgivning som ligger og venter på inkludering og implementering i Norge. Det er også ved AML-revisjonen vedtatt nytt regelverk med byråhenvisning og et nytt byrå for anti-hvitvasking i EU. Eldring-utvalget peker på at man bør se på strukturen for EØS-saker i Grunnloven. Det er trolig et langt lerret å bleke, men samtidig er det avgjørende å unngå en ny frys-periode tilsvarende den man hadde som følge av etableringen av EBA, ESMA og EIOPA mellom 2010 og 2016.

Løsningen av «tilsynsfloken» gav også en avklaring av norske tilsynsmyndigheters rolle i de europeiske finanstilsynene. De har møte og talerett i tilsynsmyndighetens fora, og mulighet til å engasjere seg i det omfattende utrednings- og regelverksarbeid som skjer i tilsynsmyndighetene. Det er en gryende diskusjon i EU om hvor hensiktsmessig denne «regelverksmaskinen» er og hvor godt den iakttar rollefordelingen mellom det tekniske (tilsynsmyndigheten) og det politiske (EU-kommisjonen). Det er en velkommen diskusjon som peker på mekanismer som skaper enorme mengder detaljregulering for finansnæringen over tid. For Norge er det viktig å delta aktivt i disse evalueringene og delta i diskusjoner av hva som gir best tilsyn på europeisk nivå. Det innebærer at også norske tilsynsmyndigheter bør åpne for en strukturert og tidlig interessentdialog, en tydeliggjøring av egne prioriteringer og av egne posisjoner inn i diskusjonene i de europeiske tilsynsmyndighetene når det

gjelder regelverksutvikling. Finans Norge vil understreke at disse myndighetene også har en tilsynsrolle, og at kravet på transparens naturligvis ikke kan gjelde for den delen av virksomheten.

Økt behov for koordinering

Som utredningen konstaterer, er det gjennomført få organisatoriske endringer i norsk forvaltning for å legge til rette for et effektivt arbeid opp mot EU. Informasjonsutvekslingen med næringslivet om EØS-saker er for svak. Regjeringen bør etablere faste kanaler for samarbeid med næringslivet om norsk arbeid i tidlig fase og for informasjonsutveksling om viktige saker. Dette er trolig mest effektivt sektorvis. Næringslivet kan bidra med vurderinger og ekspertise som kan støtte opp om sentralforvaltningens arbeid i EU i tidlig fase, og kan slik sett også være ressursavlastende for departementene. God offentlig-privat dialog gir mer effektivt tidligarbeid og bedre gjennomslagsevne.

Utredningen konstaterer at norsk forvaltning deltar i kommisjonsarbeidsgrupper som EU-kommisjonen bruker til utvikling av forslag til lovgivning. På hvilken måte de deltar, hvilke posisjoner de fører fram og hvilke saker de velger å engasjere seg i er imidlertid ikke offentlig informasjon. Det gjør det utfordrende å vurdere arbeidets dybde og kvalitet i enkeltsaker.

Informasjonsutvekslingen mellom norske myndigheter og næringslivet om EØS-saker er for svak. Det er ikke etablert strukturer for systematisk dialog om norske interessenters interesse for og synspunkter på sentralmyndighetenes posisjonering og prioritering. Det er velkomment at utvalget peker på at «Regjeringen bør legge til rette for sterkere involvering av berørte parter i tidlig fase av EØS-arbeidet». Tilrådningsen bør lede til konkrete forslag om konkrete måter å gjøre dette på.

Norge er et lite land, og når norsk forvaltning konfronteres med å måtte forholde seg til totaliteten i regelverk under utvikling blir det understreket at forvaltningen må prioritere hvilke saker de skal engasjere seg i. Dette er på en måte en selvfølgelighet. Også medlemslandene i EU legger større vekt på arbeidet med visse lovverk enn andre, fordi de har større innvirkning på det egne landets økonomi enn andre regelverk. Det er imidlertid ikke det samme som å se helt bort fra regelverk som ikke er prioritert. En regjerings ansvar må være å engasjere seg i de lover som skal innføres i landet. For Norges del innebærer det at forvaltningen må ha kunnskap om alle de regelverk som er under utvikling mens utviklingen skjer.

Prioritering krever kunnskap om det man velger bort og om det man velger. Det innebærer at sentralforvaltningen må ha kapasitet til å følge den politiske utviklingen i EU. Bare derigjennom vil man kunne forutsi politiske tiltak i form av regelverk på områder som er viktige for Norge. Prioriteringskompetanse er nødvendig både på overordnet politisk nivå og i de enkelte departementene. Finansnæringen mener at en tydeliggjøring av prioriteringskompetansen gjennom en åpenhet om og offentlig diskusjon av hvilke prioriteringer som gjøres vil kunne legge til rette for et tydeligere samarbeid mellom ulike norske interesser i Brussel og dermed øke den norske gjennomslagskraften.

Demokrati og rettigheter

Offentlig tilgjengelig informasjon om driften av EØS-avtalen og statistikk og annen informasjon om avtalens betydning for norsk næringsliv, bør struktureres bedre og styrkes. Per i dag krever det ekspertkunnskap å gjøre uttrekk som gir denne informasjonen. Det svekker Stortingets evne til å diskutere EØS og Norges europasamarbeid på en mest mulig informert måte. De halvårlige

redegjørelsene varierer i innhold avhengig av den til enhver tid sittende politiske ledelse, og gir ikke strukturert informasjon som kan sammenlignes over tid. Tilsvarende gjelder for tall for etterslepet som det burde være mulig å få oppdaterte tall for i sanntid.

Det er også en utfordring for ikke-profesjonelle norske brukere at det ikke finnes norske konsoliderte versjoner av EØS-regelverket og at norske oversettelser ofte er forsinket. Det nærmeste man kommer er de konsoliderte regelverkene som er tilgjengelig gjennom EUs EurLex. Utfordringene for norske brukere er at disse konsoliderte versjonene ikke viser regelverket som ligger på vent i EØS eller EØS-tilpasninger som gjøres ved innlemmelse i EØS-avtalen av EU-regelverkene. Selv om disse i all hovedsak ikke er av materiell karakter, er de tekniske justeringene (eksempelvis i ikrafttredelsestidspunkt) viktige for norske brukere. Konsoliderte versjoner er derfor et viktig demokrati-prinsipp for EØS-regelverkene.

Utvalgets tilrådning om en årlig rapport til Stortinget om politikkutvikling i EU og kommende saker i EØS vil kunne bidra til en mer effektiv måte å fatte vedtak på. Både endringer i politiske prioriteringer og arbeid som følge av uforutsette hendelser (pandemi, energikrise og Russlands invasjon i Ukraina), og den sekvensielle utviklingen av EUs politiske programpakker, tyder på at det i tillegg er behov for en mer dynamisk informasjonsgivning på dette området. Alle interessenter vil være tjent med et dynamisk verktøy som bygger direkte på de kilder som EU-institusjonene har utviklet, men med tillegg av et «EØS-lag» som gir den for Norge relevante informasjonen. Dette verktøyet bør også gi oppdatert informasjon om status på lovverk med tanke på inkludering i EØS-avtalen. Verktøyet bør utformes slik at det er mulig for interessenter å hente ut ulike relevante oversikter fra databasen.

Hensynet til best mulig demokratiske prosesser er også viktig i valg av gjennomføringsmetodikk for nytt EU/EØS-regelverk. Utvalget foreslår at «EØS-rettsakter med et innhold som vanligvis ville ha blitt vedtatt av Stortinget, bør gjennomføres i lovs form, slik at de gjøres til gjenstand for ordinær stortingsbehandling». EU bruker i økende grad forordninger og vedtar fortløpende mindre endringsforordninger til de store rammereguleringene. Som det er poengtert overfor er det viktig for norsk finansnæring at forsinkelser i ikrafttredelse av EU-regelverk i forhold til ikrafttredelse i EU bør være så liten som mulig. Bruken av forskriftshjemler for senere, mindre omfattende endringsforordninger er en effektiv måte å innføre regelverk, og bør økes. Denne metoden kan utvides og benyttes ved mindre omfattende materielle endringer. Stortingets behandling av hovedregelverket ivaretar nødvendige demokratiske hensyn.

Sikkerhetsområdet

Russlands fullskala invasjon i Ukraina fører forsvars- og sikkerhetsspørsmål til toppen av den politiske agendaen i EU og i Norge. Russlands hybridkrigsføring tydeliggjør at det ikke bare er konvensjonelle militære instrument som blir tatt i bruk. Dette reflekteres i regelverksutviklingen i EU. For finansnæringen er data- og cybersikkerhet blitt risikoer som må håndteres på lik linje med tradisjonell finansiell risiko.

Finansnæringen er helt sentral når det gjelder å verne mot cyberangrep og sikre etterlevelse av de sanksjoner norske myndigheter har innført. De fjorten pakkene med sanksjoner som EU har vedtatt overfor Russland og Belarus er fulgt opp med ytterligere sanksjonering av individer og forlengelse av sanksjonenes løpetid. Dette er store og komplekse regelverk som norske finansaktører må forholde

seg til. Også her er tiden som går mellom EUs vedtak og norsk utvalgelse og ikrafttredelse av sanksjoner en kilde til usikkerhet.

Denne usikkerheten gjør seg også gjeldende når det gjelder norsk implementering av anti-hvitvaskingsregelverket der norsk finansnæring er en helt sentral aktør for å bidra i kampen mot økonomisk kriminalitet og terrorfinansiering. Ingen er tjent med at Norge har en egen tolkning av disse regelverkene, og de nye anti-hvitvaskingsregelverkene må innføres uten forsinkelser slik at det ikke kan stilles spørsmål ved norske aktørers etterlevelse og virksomhetsmål.

Avslutning

Eldring-utvalget har gitt en grundig gjennomgang av EØS-avtalens virkemåte i Norge. Utvalget har identifisert en rekke områder der arbeidet kan organiseres bedre, bli tydeligere og informasjon kan flyte bedre. Utvalget kommer ikke med konkrete forslag til hvordan dette skal skje. Finans Norge mener det er svært viktig at slike konkrete forslag utarbeides så snart som mulig. Det er på tide.

Mange av de utfordringene utredningen peker på har eksistert i de tretti år vi har hatt avtalen, men uttales stadig tydeligere i tråd med volumene og detaljnivået i regelverkene. Konkrete, tydelige handlingsregler sammen med bedre offentlig informasjon vil både sette norsk forvaltning i stand til å styrke norsk innflytelse i EUs arbeid og øke den norske allmenhetens interesse for og forståelse av hva EU/EØS-samarbeidet gir Norge og hvordan norsk regelverk blir til.

Med vennlig hilsen

Finans Norge



Kari Olrud Moen
Administrerende direktør



Ellen Bramness Arvidsson
Internasjonal direktør