



Innst. 382 S

(2015–2016)

Innstilling til Stortinget fra finanskomiteen

Prop. 100 S (2015–2016)

Innstilling fra finanskomiteen om Samtykke til 1) deltakelse i åtte beslutninger i EØS-komiteen om innlemmelse i EØS-avtalen av rettsaktene som etablerer EUs finanstilsynssystem og enkelte andre rettsakter, 2) overføring av myndighet til å utøve beføyelser med direkte virkning i Norge til EFTAs overvåkingsorgan og EFTA-domstolen ved fremtidig innlemmelse i EØS-avtalen av forordning (EU) nr. 600/2014, forordning (EU) nr. 1286/2014 og forordning (EU) nr. 2015/2365

Til Stortinget

1. Innledning

1.1 Sammendrag

Den internasjonale finanskrisen i 2008 ledet til mer omfattende regulering og tilsyn med finanssektoren i Europa og USA. For å styrke arbeidet i EU med makrotilsyn, finansiell stabilitet og et velfungerende finansmarked, vedtok Rådet og Europaparlamentet i november 2010 fire forordninger som etablerte et nytt europeisk finanstilsynssystem. Det nye europeiske finanstilsynssystemet består av de nasjonale finanstilsynene sammen med følgende fire nye institusjoner:

- Den europeiske banktilsynsmyndighet (The European Banking Authority – EBA),
- Den europeiske tilsynsmyndighet for forsikring og tjenstepensjon (The European Insurance and Occupational Pensions Authority – EIOPA),
- Den europeiske verdipapir- og markedstilsynsmyndighet (The European Securities and Markets Authority – ESMA),

- Det europeiske råd for systemrisiko (The European Systemic Risk Board – ESRB).

De tre forordningene som etablerer henholdsvis EBA, EIOPA og ESMA (heretter samlet kalt EU-tilsynsforordningene) trådte i kraft i EU 1. januar 2011. Forordningen som etablerer ESRB trådte i kraft 16. desember 2010. Disse fire forordningene er ansett EØS-relevante, og det er utarbeidet utkast til fire EØS-komitebeslutninger om innlemmelse i EØS-avtalen av forordningene.

EU har, etter etableringen av det europeiske finanstilsynssystemet, vedtatt et stort antall rettsakter på finansmarkedsområdet med bestemmelser som bygger videre på EU-tilsynsforordningene og/eller ESRB-forordningen. Samtidig med utarbeidelsen av utkast til EØS-komitebeslutninger for å innlemme de tre EU-tilsynsforordningene og ESRB-forordningen i EØS-avtalen, er det utarbeidet utkast til fire EØS-komitebeslutninger om innlemmelse av et utvalg øvrige rettsakter som har sammenheng med de tre EU-tilsynsforordningene ved at de på ulike måter overfører kompetanse fra nasjonale myndigheter til EBA, EIOPA eller ESMA.

Regjeringen ber nå om Stortingets samtykke til deltakelse i åtte EØS-komitebeslutninger om innlemmelse i EØS-avtalen av:

- forordning (EU) nr. 1093/2010 om etablering av Den europeiske banktilsynsmyndighet (EBA-forordningen),
- forordning (EU) nr. 1094/2010 om etablering av Den europeiske tilsynsmyndighet for forsikring og tjenstepensjon (EIOPA-forordningen),
- forordning (EU) nr. 1095/2010 om opprettelse av Den europeiske verdipapir- og markedstilsynsmyndighet (ESMA-forordningen),

- forordning (EU) nr. 1092/2010 om etablering av Det europeiske råd for systemrisiko (ESRB-forordningen),
- forordning (EU) nr. 513/2011 (CRA II) og forordning (EU) nr. 462/2013 (CRA III) om endringer i forordning (EU) nr. 1060/2009 om kredittvurderingsbyråer (Credit Rating Agencies) (CRA-forordningen),
- forordning (EU) nr. 648/2012 om OTC-derivater, sentrale motparter og transaksjonsregistre (European Market Infrastructure Regulation – EMIR),
- forordning (EU) nr. 236/2012 om shortsalg og visse sider ved kredittbytteavtaler (shortsalgforordningen), med enkelte tilhørende delegerede rettsakter, og
- direktiv 2011/61/EU om forvaltere av alternative investeringsfond (AIFM-direktivet), med enkelte tilhørende delegerede rettsakter.

Flere av EØS-komitebeslutningene innebærer at myndighet på enkelte avgrensede områder blir overført fra norske myndigheter til EFTAs overvåkingsorgan, og i forlengelsen av dette blir domsmyndighet overført til EFTA-domstolen. Denne myndighetsoverføringen vurderes som mer enn lite inngripende, jf. nærmere omtale i kapittel 10. Det bes derfor om Stortingets samtykke til deltakelse i EØS-komiteens beslutninger i medhold av Grunnloven § 115. Grunnloven § 115 (den gang § 93) er tidligere benyttet en gang ved inngåelse av EØS-avtalen på grunn av kompetansen som ble overført til EFTAs overvåkingsorgan og EFTA-domstolen på konkurranseområdet.

Beslutningene i EØS-komiteen er foreløpig ikke fattet. Utkastene til EØS-komitebeslutninger er til behandling i EUs organer og i de to andre EØS/EFTA-statene. For at Norge ikke skal forsinke ikrafttreddelsen av de ovennevnte beslutningene, legges det opp til at Stortingets samtykke innhentes før beslutningene er fattet i EØS-komiteen. Det er ventet at det ikke vil bli vesentlige endringer i de endelige beslutningene i EØS-komiteen. Dersom de endelige beslutningene skulle avvike vesentlig fra utkastene som er lagt frem i denne proposisjonen, vil saken igjen bli lagt frem for Stortinget.

Utkastene til de ovennevnte EØS-komitebeslutningene i uoffisiell norsk oversettelse, og uoffisielle norske oversettelser av rettsaktene som er omfattet av de samme EØS-komitebeslutningene, følger som trykte vedlegg (vedlegg 2 og 4) til proposisjonen.

Gjennomføringen i norsk rett av rettsaktene som omfattes av EØS-komitebeslutningene vil, med enkelte unntak, kreve lovendringer. Finansdepartementet vil fremme proposisjoner med lovforslag så raskt som mulig.

Det foreligger om lag 180 andre EØS-relevante rettsakter på finansmarkedsområdet, som hittil ikke er tatt inn i EØS-avtalen i påvente av en avklaring av EØS/EFTA-statenes deltakelse i EUs finanstilsynssystem. Av disse er det identifisert ytterligere tre rettsakter hvor tilpasninger som innebærer overføring av myndighet til EFTAs overvåkingsorgan vil bli aktuelt. Dette gjelder:

- forordning (EU) nr. 2015/2365 om gjennomsiktighet ved verdipapirfinansieringstransaksjoner (Securities Financing Transactions Regulation – SFTR),
- forordning (EU) nr. 600/2014 om Markeder for finansielle instrumenter (Markets in Financial Instruments Regulation – MiFIR), og
- forordning (EU) nr. 1286/2014 om dokumenter med sentral informasjon om sammensatte og forsikringsbaserte investeringsprodukter til forbrukere (Packaged Retail and Insurance-based Investment Products – PRIIPs-forordningen).

Regjeringen foreslår at Stortinget, samtidig med samtykke til deltakelse i de angitte åtte EØS-komitebeslutningene i medhold av Grunnloven § 115, også samtykker til tilpasninger til enkeltbestemmelser om overføring av myndighet i disse tre rettsaktene. Det er foreløpig ikke utferdiget EØS-komitebeslutninger for disse rettsaktene. EØS-komitebeslutningene om innlemmelse av disse rettsaktene i EØS-avtalen vil senere bli forelagt Stortinget med anmodning om samtykke i medhold av Grunnloven § 26 annet ledd. Det vises til nærmere redegjørelse i kapittel 10.6.3 og 10.7.3 nedenfor.

Parallelt med arbeidet med utkastene til EØS-komitebeslutningene har EØS/EFTA-statene forhandlet frem en ny artikkel 25a og en ny protokoll 8 til avtalen mellom EFTA-statene om opprettelse av et overvåkingsorgan og en domstol (ODA). Den nye bestemmelsen og den nye protokollen gir nærmere retningslinjer for EFTAs overvåkingsorgans arbeid basert på den nye kompetansen EFTAs overvåkingsorgan blir tilført gjennom EØS-tilpasningene til de nevnte rettsaktene. Utenriksdepartementet legger frem en egen proposisjon om samtykke til inngåelse av avtale om endringer i ODA, Prop. 101 S (2015–2016).

Sammen med utkastet til EØS-komitebeslutning for CRA II og III er det også utarbeidet et utkast til EØS-komitebeslutning om å ta delegerede rettsakter til CRA-forordningen inn i EØS-avtalen. Denne EØS-komitebeslutningen vurderes imidlertid ikke å kreve samtykke fra Stortinget, men omtales likevel enkelte steder for helhetens skyld.

Nedenfor i denne proposisjonen gis det innledningsvis (kapittel 2) en oversikt over prinsippene som ligger til grunn for EØS-tilpasningene i oven-

nevnte utkast til EØS-komitébeslutninger, herunder behovet for EØS-tilpasninger og forhandlingsprosessen som førte frem til prinsippene. Deretter omtales de enkelte rettsaktene og utkast til EØS-komitébeslutninger nærmere (kapittel 3–8).

I kapittel 9 gis den en omtale av den nye rollen EFTAs overvåkingsorgan vil få som følge av EØS-tilpasningene i ovennevnte utkast til EØS-komitébeslutninger.

I kapittel 10 drøftes konstitusjonelle forhold og samtykke til overføring av myndighet gjennom deltakelsen i de ovennevnte EØS-komitébeslutninger, samt samtykke til overføring av myndighet gjennom tilsvarende tilpasninger til enkelte bestemmelser i tre rettsakter som det foreløpig ikke er utarbeidet utkast til EØS-komitébeslutninger for.

Deretter følger omtale av behov for lovendringer (kapittel 11), økonomiske og administrative konsekvenser (kapittel 12), og konklusjon og tilrådning (kapittel 13). Det vises til proposisjonen for nærmere redegjørelse for saken.

2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Tore Hagebakken, Irene Johansen, Tor Arne Bell Ljunggren, Torstein Tvedt Solberg, Vegard Grøslie Wennesland og Truls Wickholm, fra Høyre, Solveig Sundbø Abrahamsen, Svein Flåtten, Sigurd Hille, Heidi Nordby Lunde og Siri A. Meling, fra Fremskrittspartiet, Hans Andreas Limi, Roy Steffensen og Kenneth Svendsen, fra Kristelig Folkeparti, lederen Hans Olav Syversen, fra Senterpartiet, Trygve Slagsvold Vedum, fra Venstre Terje Breivik, og fra Sosialistisk Venstreparti, Snorre Serigstad Valen, viser til at flere av EØS-komitébeslutningene innebærer myndighetsoverføring på enkelte avgrensede områder fra norske myndigheter til EFTAs overvåkingsorgan, og i forlengelsen av dette blir domsmyndighet overført til EFTA-domstolen. Fordi dette vurderes som mer enn lite inngripende, kreves samtykke fra Stortinget på grunnlag av Grunnloven § 115. Komiteen har forelagt innstillingsutkastet for utenriks- og forsvarskomiteen som i brev av 2. juni 2016 opplyser at den har merknader til utkast til innstilling. Det vises til kapittel 3 nedenfor, der merknadene fremkommer.

Komiteen viser videre til at det ble avholdt åpen høring i saken 12. mai 2016, med særskilt inviterterte instanser: finansminister Siv Jensen, Finanstilsynets direktør Morten Baltzersen, Finans Norges direktør Idar Kreutzer, professor Halvard Haukeland

Fredriksen, professor Erik Reinert og daglig leder i Agri Analyse Christian Anton Smedshaug.

Komiteen viser til Prop. 100 S (2015–2016) der det redegjøres for saken. Saken gjelder forslag om Stortingets samtykke til deltakelse i åtte beslutninger i EØS-komiteen om å innlemme i EØS-avtalen rettsaktene som etablerer EUs finanstilsynssystem og enkelte andre rettsakter, og overføring av myndighet til EFTAs overvåkingsorgan og EFTA-domstolen til å utøve beføyelser med direkte virkning i Norge ved framtidig innlemmelse av EU-forordningene nr. 600/2014, 1286/2014 og 2015/2365 i EØS.

Komiteens medlem fra Senterpartiet viser til at læren om lite inngripende suverenitetsavståelse ikke har noe holdepunkt i Grunnlovens ordlyd og at det klare utgangspunkt er at alle saker om suverenitetsavståelse må følge prosedyre og krav i § 115. Dette medlem vil vise til Innst. 263 S (2015–2016), der en samlet komité «viser til at etter dagens ordning kan suverenitetsoverføring skje ved én av to måter». De to måter som komiteen viser til, er enten å bruke prosedyren i § 115 eller å gå veien om grunnlovsendring etter prosedyrene i § 121.

Komiteen viser til at komiteen vedtok å behandle innstillingene til Prop. 100 S (2015–2016), Prop. 101 S (2015–2016) og Prop. 127 L (2015–2016) i vårsesjonen 2016 mot komiteens medlem fra Senterpartiets stemme. Flertallet viser til den grundige redegjørelsen for saken i Prop. 100 S (2015–2016), Prop. 101 S (2015–2016) og Prop. 127 L (2015–2016).

Komiteens medlem fra Senterpartiet viser til at Stortinget i denne saken bes fatte vedtak etter prosedyrene i Grunnloven § 115, som ikke har vært benyttet siden EØS-avtalen ble vedtatt i 1992. Dette medlem vil videre vise til at saken er satt opp til behandling i Stortinget 13. juni 2016, kun 10 dager før folkeavstemningen i Storbritannia om hvorvidt landet fortsatt skal være medlem av Den europeiske union. Den britiske finanssektoren er sentral i EUs finansmarked, og utgjør en klart større del av Storbritannias økonomi enn hva tilfellet er i Norge. Dette medlem vil vise til at om Storbritannia skulle melde seg ut av EU, er det høyst tvilsomt om Storbritannia vil godta en slik suverenitetsoverføring til EU. Storbritannia og EU må derfor finne en annen løsning, som også vil kunne være en mulig løsning for Norge. Dette medlem peker derfor på at det ville være rasjonelt for Norge å vente med å behandle tilknytning til EUs finanstilsyn til etter man har sett resultatet av folkeavstemningen i Storbritannia.

Til kapittel 1 Innledning

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, har merket seg bakgrunnen for saken, som blant annet er beskrevet i kapittel 1 i proposisjonen. Etter finanskrisen så EU behov for mer omfattende felles kontroll og tilsyn med finanssektoren i og mellom medlemslandene. I 2010 vedtok medlemslandene å etablere et nytt europeisk finanstilsynssystem bestående av de nasjonale finanstilsynene sammen med fire nye institusjoner, Den europeiske banktilsynsmyndighet (EBA), Den europeiske tilsynsmyndighet for forsikring og tjenestepensjon (EIOPA), Den europeiske verdipapir- og markedstilsynsmyndighet (ESMA), og Det europeiske råd for systemrisiko (ESRB). Forordningene for EBA, EIOPA og ESMA trådte i kraft 1. januar 2011. Forordningen for ESRB trådte i kraft 16. desember 2010.

Flertallet har merket seg at disse fire forordningene er EØS-relevante og skal således innlemmes i EØS-avtalen. EU har senere vedtatt flere rettsakter på finansmarkedsområdet som bygger på disse fire forordningene, og som også anses EØS-relevante. 180 av rettsaktene er EØS-relevante og skal innlemmes i EØS-avtalen så snart EFTA/EØS-landenes deltakelse i EUs finanstilsynssystem er avklart. Den foreliggende proposisjonen omhandler kun forslag til Stortingets samtykke til deltakelse i de ovennevnte forordninger.

Flertallet har for øvrig merket seg at det er utarbeidet utkast til EØS-komiteebeslutninger som er til behandling i de andre to EØS-landene og EUs organer, men at beslutning foreløpig ikke er fattet i EØS-komiteen.

Flertallet har videre merket seg at regjeringen ikke ønsker at Norge skal forsinke ikrafttreddelsen av forordningene og derfor har lagt opp til å innhente Stortingets samtykke før beslutningene er fattet i EØS-komiteen, og videre at det ikke er ventet å bli vesentlige endringer i de endelige beslutningene i EØS-komiteen, men at dersom de endelige beslutningene skulle avvike vesentlig fra utkastene som er lagt fram i denne proposisjonen, vil saken igjen bli lagt fram for Stortinget.

Flertallet har merket seg at enkelte av rettsaktene som omfattes av denne saken vil kreve lovendringer, og viser til komiteens innstilling til Prop. 127 L (2015–2016). Flertallet viser også til flertallets innstilling til Prop. 101 S (2015–2016), som omhandler merknader og innstilling til ny artikkel 25a og ny protokoll 8 til avtalen mellom EFTA-statene om opprettelse av et overvåkingsorgan og en domstol (ODA).

Flertallet merker seg at det er utarbeidet et utkast til EØS-komiteebeslutning om å ta delegerte

rettsakter til CRA-forordningen inn i EØS-avtalen, men at regjeringen vurderer at denne ikke krever Stortingets samtykke.

Komiteens medlem fra Senterpartiet viser til at et sentralt argument som fremføres i proposisjonen for tilknytning til EUs finanstilsyn, er at dette vil sikre godt tilsyn av finansnæringen i Norge. Dette medlem viser til at det hverken i proposisjonen eller under høringen om saken er blitt dokumentert noen svakheter ved måten det norske finanstilsynet så langt har drevet tilsyn av finansmarkedet i Norge. Dette medlem advarer mot at å flytte myndighet over tilsynet av det norske finansmarkedet fra det norske finanstilsynet over til ESA og EUs finanstilsyn, kan skape økt byråkrati og større avstand mellom beslutningstaker og berørt part, uten at dette gir bedre kontroll av finansmarkedet.

Dette medlem viser til at Norge har klart seg vesentlig bedre gjennom den siste finanskrisen enn de aller fleste EU-land. Norge gjorde sine erfaringer med kontroll og tilsyn med bankene under den selv påførte bankkrisen for 25 år siden. Dette medlem viser til at Finanskriseutvalget påpekte betydningen av at Norge kunne velge å operere med strengere regler enn EU-systemet. Dette medlem understreker at det norske finanstilsynet burde ha mer enn gode nok forutsetninger til å på selvstendig grunnlag overvåke det norske finansmarkedet.

Dette medlem understreker at det som finansinstitusjoner i Norge ser seg best tjent med, ikke automatisk er det Norge samfunnsøkonomisk er best tjent med. Dette medlem viser til at det er i krisetider, og ikke i godværsperioder, det er viktig å kunne ha handlefrihet til å treffe de beslutninger norsk samfunnsøkonomi er best tjent med.

Dette medlem understreker at når man vurderer å avstå suverenitet på permanent basis, kan man ikke nøye seg med å skjele til hvordan forholdene er og situasjonen fortøner seg på beslutningstidspunktet. Selv om man ikke kan spå om hvordan fremtiden konkret vil bli, så vet man at den kommer til å arte seg annerledes enn nåtidssituasjonen er.

Dette medlem viser til at Norge gjennom Prop. 100 S (2015–2016) overfører suverenitet til et tilsynssystem som skal håndtere en pengestruktur for en valutaunion med svært store problemer, en valutaunion uten tilhørende finansiell/politisk union. Dette medlem viser til at EU så langt har feilet i å regulere finansmarkedene, og ikke lyktes i å hindre hverken statsfinansiell krise og krise i finansmarkedene i Europa.

Dette medlem viser til at dette illustrerer hvor annerledes de økonomiske forholdene kan bli i løpet av en viss tid. Norge må forvente at nye finanskriser kan oppstå, og man må innse at EU-systemet

kan komme til å by på problemer av betydelig størrelse og kompleksitet. I en slik situasjon bør man ikke avgi suverenitet til EU-systemet, og slett ikke på en måte som er i strid med premissene i Grunnloven.

Dette medlem viser til at EU siden etableringen av EBA og de andre tilsynsbyråene har etablert en bankunion for eurosone som har overført nasjonal tilsynsmyndighet til Den europeiske sentralbanken. Proposisjonen omtaler at Bankunionen ikke er EØS-relevant. Proposisjonen drøfter imidlertid ikke hva Bankunionen på noe lengre sikt vil bety for EUs finanstilsyn, og hvorvidt EBAs tilsyn kan bli overtatt av Den europeiske sentralbanken. En slik utvikling vil skape betydelige utfordringer for Norge hvis man har sluttet seg til den tilsynsløsningen som regjeringen foreslår.

Til kapittel 2 Deltakelse i det europeiske finansmarkedet

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, viser til at finansmarkedsdeltakere i EØS-statene gjennom EØS-avtalen deltar i det felles markedet for finansielle tjenester. EØS-statenes tilsynsmyndigheter, som det norske Finanstilsynet, har slik sett også før EU etablerte sitt nye finanstilsynssystem deltatt i samarbeidet mellom de nasjonale finanstilsynene i EU-statene. Det har gitt god informasjon og kunnskap om regelverk og tilsynspraksis og markedene på tvers av landegrensene. Også etter opprettelsen av det nye finanstilsynssystemet i EU fra 2010/2011 har det norske Finanstilsynet på uformelt grunnlag deltatt som observatør. Flertallet har merket seg at regjeringen vektlegger at det er viktig for tilsynsarbeidet å fortsette denne deltakelsen på permanent basis gjennom den foreslåtte løsningen. I komiteens høring 12. mai 2016 understreket også Finanstilsynets direktør det samme.

Flertallet viser til at EØS/EFTA-landenes deltakelse i EUs tilsynsmyndigheter vil legge til rette for videre utvikling av EØS-avtalen på finansmarkedsområdet, ved å opprettholde regulering av norsk finansnæring på linje med reguleringen av finansnæringen i EUs medlemsstater. Felles regler gir dessuten tilgang for norsk finansnæring til hele EØS-markedet.

Flertallet viser i den forbindelse til Finans Norges pressemelding til regjeringens forslag:

«Norsk finansnæring har vært en del av EUs indre marked for finansielle tjenester i tjue år. EU har innført felles tilsynsordninger for finansielle tjenester i EU. For at Norge fortsatt skal være del av det indre markedet i EU på finansområdet, er det en betingelse at norsk tilsynspraksis er i samsvar med det europeiske. Det er dette man nå har funnet en løsning

på gjennom en ordning hvor EØS-landene spiller regisset i den europeiske tilsynsmyndigheten, og så bruker vi ESA-mekanismen til å løse eventuelle uenigheter. Det er en god løsning for alle parter. Uten en slik tilpasning, ville norsk finansnæring møtt helt andre betingelser på det europeiske markedet. Det ville gitt alvorlige konsekvenser for norsk næringsliv og norsk finansnæring. Norsk næringsliv bruker norske finansinstitusjoner når de går ut i verden, og flere viktige norske finansinstitusjoner har betydelig virksomhet i utlandet. Det ville blitt vanskelig å fylle den rollen uten tilgang til det indre markedet. Samtidig ville det vært vanskelig å skape like konkurransevilkår og tilsyns- og reguleringspraksis, som er så viktig for finansnæringen. Dermed ville det også blitt et press på å flytte virksomhet ut av Norge for å få tilgang til markedet.»

Finans Norge understreket dette også på komiteens høring 12. mai 2016, og understreket videre at det er viktig å få på plass det nye regimet så raskt som mulig for å fjerne usikkerhet blant markedsaktørene og skape forutsigbarhet for norsk regelverk og tilsynssystem. Flertallet vektlegger begge disse hensynene.

Komiteens medlem fra Senterpartiet viser til betydningen av at regjeringen sikrer seg politisk kontroll med hvordan finanstilsynet opptrer i EUs finanstilsyn. Dette medlem viser til at for eksempel det tyske finanstilsynet plikter å orientere departementet grundig om alle sakene som kommer opp i EUs finanstilsyn.

Dette medlem viser til at bedre markedsadgang fremføres fra regjeringens side som et sentralt argument for norsk tilknytning til EUs finanstilsyn. Dette medlem understreker at til tross for at de tre forordningene som etablerer henholdsvis EBA, EIOPA og ESMA trådte i kraft for fem og et halvt år siden, ennå ikke er dokumentert at noen norske finansinstitusjoner har møtt noen problemer som følge av manglende norsk tilknytning til EUs finanstilsyn. Tvert imot ble det vist til under høringen i saken at norske finansforetak fortsatt tas mot på pragmatisk vis i EU-markedet.

Dette medlem vil vise til at det norske markedet er en viktig arena for EU. EU eksporterer tjenester til Norge for et høyere beløp enn Norge eksporterer til EU. EU og Norge har gjensidig interesse av å ivareta gode relasjoner, også når det gjelder finansielle tjenester. Dette medlem vil understreke at den sterke økonomien i Norge og landets petroleumsfond gjør det norske finansmarkedet til et attraktivt marked for europeiske finansinstitusjoner, noe som også speiles ved det betydelige antallet europeiske finansinstitusjoner som opererer i det norske markedet. Dette medlem understreker at dette gir grunn til å forvente en betydelig forhandlingsvilje fra EUs side.

Til kapittel 2 Prinsipper for EØS-tilpasningen

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, viser til kapittel 2 i proposisjonen, der prinsippene for EØS-tilpasningen til regelverket er beskrevet. Flertallet viser til at bakgrunnen for saken, som beskrevet i proposisjonen og vist til over, er at medlemslandene i EU i 2010/2011 vedtok å etablere et nytt europeisk finanstilsynssystem, og at disse forordningene er EØS-relevante og således skal innlemmes i EØS-avtalen. Flere av forordningene som er vedtatt for EU-landene innebærer at myndighet på enkelte områder er overført fra nasjonale myndigheter i det enkelte EU-land og til EUs tilsynsmyndigheter. Ifølge proposisjonen stiller EU krav om at «det skulle kunne treffes bindende vedtak på overnasjonalt nivå også i EFTA-pilaren». Dette har skapt konstitusjonelle utfordringer for EØS/EFTA-statene, og det har derfor tatt tid å finne en løsning på tilknytningsformen for EØS/EFTA-statene og EU.

Forhandlingene mellom EU og EØS/EFTA-statene har pågått siden EU vedtok det nye finanstilsynssystemet i 2010 og 2011. Diskusjonene har ifølge proposisjonen i hovedsak dreiet seg om hvordan sikre enhetlig praksis i hele EØS-området, samtidig som EØS-avtalen ble ivarettatt for rettslig bindende vedtak. Fra regjeringens side understrekes det at det «fra norsk side ikke ble ansett som formålstjenlig å søke å bygge opp en egen felles overbygning for nasjonale tilsynsmyndigheter bare i de tre EØS/EFTA-statene».

Utgangspunktet for proposisjonen er den politiske enigheten som ble oppnådd i oktober 2014, om prinsippene for EØS-tilpasningen ved å knytte løsningen til den eksisterende to-pilarstrukturen i EØS-avtalen og gi EFTAs overvåkningsorgan (ESA) overvåknings- og tiltaksansvaret og EFTA-domstolen domsmyndigheten på EØS/EFTA-siden. Det innebærer blant annet at ESA kan fatte bindende beslutninger overfor finanstilsynene og finansinstitusjonene i EØS/EFTA-landene, og at EØS/EFTA-landenes finanstilsyn fortsatt deltar fullt ut i EUs tilsynsmyndigheter, men uten stemmerett, slik de har gjort på uformelt grunnlag siden opprettelsen av disse i 2011. Løsningen innebærer også at EFTAs overvåkningsorgan har rett til å delta i EUs tilsynsmyndigheter uten stemmerett, og omvendt.

I proposisjonen kapittel 2–9 er prinsippene for myndighet og tvisteløsning detaljert beskrevet. Flertallet vil blant annet vise til følgende beskrivelse i kapittel 9 som beskriver forholdet til to-pilarstrukturen i EØS-avtalen og kompetansen til å fatte bindende vedtak:

«EFTAs overvåkningsorgan vil som følge av innlemmelsen av EU-tilsynsforordningene og andre rettsakter i EØS-avtalen, få nye oppgaver og utvidet

kompetanse til å fatte bindende vedtak overfor EØS/EFTA-statene og finansmarkedsdeltakere. De nye oppgavene for EFTAs overvåkningsorgan tilsvarer enkelte av de oppgavene EUs tilsynsmyndigheter har overfor EUs medlemsstater og markedsaktørene i EU. EFTAs overvåkningsorgan skal, når det treffer bindende vedtak, basere vedtaket på et utkast fra den relevante EU-tilsynsmyndigheten. Et slikt utkast er av ikke-bindende karakter, og utgjør ikke i seg selv noen utøvelse av myndighet overfor private aktører i EØS/EFTA-statene. Utkastet fra EUs tilsynsmyndigheter er heller ikke rettslig bindende for EFTAs overvåkningsorgan. Det er en underliggende forutsetning i den fremforhandlede modellen at EFTAs overvåkningsorgan, kort tid etter mottak av et slikt utkast fra den relevante EU-tilsynsmyndigheten, vil fatte et likelydende eller tilnærmet likelydende vedtak. Det foreligger imidlertid ingen formell rettslig forpliktelse for EFTAs overvåkningsorgan til å fatte et slikt vedtak. Det må derfor kunne legges til grunn at EFTAs overvåkningsorgan i prinsippet står rettslig fritt til å ikke fatte et vedtak. Den vedtakskompetansen som legges til EFTAs overvåkningsorgan, innebærer en overføring av forvaltningsmyndighet fra nasjonale myndigheter til et overnasjonalt organ. Fordi EFTA-domstolen også kan prøve gyldigheten av denne type vedtak fattet av EFTAs overvåkningsorgan, innebærer EØS-komitebeslutningene også en utvidelse av domsmyndighet til EFTA-domstolen. EFTAs overvåkningsorgan skal samtidig beholde sin rolle som uavhengig organ som kontrollerer gjennomføring og etterlevelse av EØS-avtalen, og oppgavene på dette området er ikke endret eller begrenset.»

Flertallet er enig i at den løsningen som nå foreligger, bevarer to-pilarstrukturen i EØS-avtalen med to adskilte overvåkningsorganer og to domstoler, og gir tilsynsmyndighetene i EØS/EFTA-landene deltakelse i arbeidet i EUs tilsynsorganer.

Flertallet har merket seg innvendinger som er framkommet i den offentlige debatten om den foreslåtte modellen. Blant annet er det framkommet synspunkter på at den løsningen som foreligger, i praksis legger det norske finanstilsynet inn under EUs tilsynsorganer, og at den myndigheten EFTAs overvåkningsorgan er tillagt kun er «sandpåstrøing», og at tvisteløsningen ikke er tilfredsstillende. Denne innvendingen knytter seg blant annet til beskrivelsen i kapittel 9, som også gjengitt over. Flertallet vil her vise til det som står i proposisjonen, og legger til grunn at utkast fra den relevante EU tilsynsmyndigheten er av ikke-bindende karakter, og at ESA i prinsippet står rettslig fritt.

Komiteens medlem fra Senterpartiet viser til at regjeringen beskriver dette på følgende måte i Prop. 101 S (2015–2016), s. 9-10:

«Når EFTAs overvåkningsorgan utfører oppgavene omhandlet i artikkel 1, skal den relevante europeiske tilsynsmyndighet ha rett til å delta i dette arbeidet og i arbeidet til de organer som forbereder arbeidet, med unntak av stemmerett.»

Dette må leses i sammenheng med, slik regjeringen fremstiller det, at:

«Videre skal det meste av forberedelsene av eventuelle vedtak utføres i EU-pilaren.» (Prop. 100 S (2015–2016) s. 74)

På dette grunnlag kan så regjeringen fastslå at:

«Det er en underliggende forutsetning i den fremforhandlete modellen, at EFTAs overvåkingsorgan kort tid etter mottak av et slikt utkast fra den relevante EU-tilsynsmyndigheten vil fatte et likegyldende eller tilnærmet likegyldende vedtak.» (Prop. 100 S (2015–2016) s. 64)

Dette medlem viser til at standpunktet om at forslaget i realiteten overgir myndighet til et organ Norge ikke er medlem av, har støtte fra de fremste norske autoriteter på konstitusjonell rett, jf. professor Eivind Smith i *Nasjonen* 24. mai 2016 og profesorene Holmøyvik og Haukeland Fredriksen i *Dagens Næringsliv* av 12. mai 2016.

Dette medlem viser til at det i Grunnloven § 115 heter at «Stortinget med tre fjerdedels flertall [kan] samtykke i at en internasjonal sammenslutning som Norge er tilsluttet eller slutter seg til, på et saklig begrenset område skal ha rett til å utøve beføyelser som etter denne Grunnlov ellers tilligger statens myndigheter». Dette medlem peker på at å «utøve beføyelser» er noe annet og mer enn å treffe vedtak. EUs finanstilsyn – gjennom sin deltakelse i saksforberedelse og besluttede organer under ESA, der funksjonen er «å løse igjennom» EU-vedtak som ESA ikke – slik regjeringen selv beskriver det – kan avvike fra, gjør at Grunnloven § 115 ikke kommer til anvendelse. Dette medlem fremholder at EUs helt avgjørende rolle i beslutningsprosessen medfører at et organ som Norge ikke «er tilsluttet eller slutter seg til», i realiteten utøver tilsynsbeføyelsene. Dette system kan ikke betegnes som et gyldig to-pilar-system som kan behandles innen rammen av Grunnloven § 115.

På dette grunnlag fremmer dette medlem følgende forslag:

«Stortinget sender Prop. 100 S (2015–2016) og Prop. 101 S (2015–2016) tilbake til regjeringen.»

«Stortinget ber regjeringen gå i nye forhandlinger med EU for å finne en løsning på norsk tilknytning til EUs finanstilsyn som ikke innebærer norsk avgivelse av suverenitet til ESA eller EU.»

«Stortinget utsetter behandlingen av de fremlagte proposisjoner til det 161. storting.»

Dette medlem går imot regjeringens forslag.

Dette medlem viser til at dersom ESA gjør et vedtak overfor en norsk bankinstitusjon, kan banken risikere at man ikke har en reell mulighet til å anke vedtaket. Dette medlem viser til Eirik Holmøyvik og Halvard Haukeland Fredriksen, professorer i rettsvitenskap ved Universitetet i Bergen, som i en kronikk i *Dagens Næringsliv* 12. mai 2016 advarer mot konstruksjonen som er foreslått i Prop. 100 S (2015–2016):

«For norsk finansnæring vil nok den løsning som nå er foreslått, kunne fungere greit i praksis, i hvert fall så lenge man innretter seg etter ESAs «kopivedtak» uten protester. Skulle en norsk aktør derimot mene at det er begått en feil, blir det fort vanskelig. Søksmålsadgang for EFTA-domstolen er ikke til særlig hjelp om innvendingene knytter seg til EU-tilsynenes forslag til vedtak. I EU er det opprettet en ankenemnd med medlemmer med særlig innsikt i regulering av finansmarkedene, men denne vil ikke norske aktører få tilgang til.»

Dette medlem viser videre til at Holmøyvik og Haukeland Fredriksen i kronikken også advarer mot følgende for norske myndigheter:

«Også for norske myndigheter er det bekymringsfullt at man ikke har reell mulighet for domstolsprøving i tilfeller hvor EU-tilsynene tolker EØS-regelverket i strid med norske standpunkt.»

Til kapittel 10 Konstitusjonelle forhold

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, viser til kapittel 10 i proposisjonen. Flertallet har merket seg at den foreslåtte løsningen innebærer at myndighet på enkelte avgrensede områder overføres fra norske myndigheter til EFTAs overvåkingsorgan, og i forlengelsen av dette blir domsmyndighet overført til EFTA-domstolen. Videre har flertallet merket seg at denne myndighetsoverføringen vurderes som mer enn lite inngripende og at Stortingets samtykke derfor bes om i medhold av Grunnloven § 115. Det er redegjort for regjeringens vurdering for bruk av Grunnloven § 115, og også hvorfor regjeringen mener Grunnloven § 26 ikke kan brukes i denne saken. I kapittel 10.2 står følgende:

«Da Stortinget i 1992 ga sitt samtykke til inngåelse av EØS-avtalen og ODA, ble fremgangsmåten etter Grunnloven § 115 (den gang § 93) benyttet. Begrunnelsen for dette var at myndighet til å håndheve konkurranseregler i EØS-avtalen direkte overfor private foretak i EØS/EFTA-statene, ble overført til EFTAs overvåkingsorgan og til EFTA-domstolen. Etter EØS-avtalen og ODA kan EFTAs overvåkingsorgan treffe vedtak som forbyr konkurranseskadelig markedsadferd, samt om nødvendig ilegge bedriftene overtredelsesgebyrer og tvangsmulkt. EFTAs overvåkingsorgans vedtak etter konkurransereglene kan prøves (og eventuelt stadfestes) av EFTA-dom-

stolen, jf. ODA artikkel 36. Dersom EFTAs overvåkingsorgan har unnlatt å fatte et vedtak, vil dette kunne bringes inn for EFTA-domstolen i medhold av ODA artikkel 37. Det vises til omtalen i St.prp. nr. 100 (1991–92) punkt 8.10.7.3.

I etterkant av dette har prosedyren i medhold av Grunnloven § 26 annet ledd vært benyttet i alle tilfeller hvor Stortingets samtykke har blitt innhentet for Norges tilslutning til EØS-komitebeslutninger som innlemmer nye rettsakter med tilpasninger i EØS-avtalen som innebærer myndighetsoverføring, da terskelen for «lite inngripende» myndighetsoverføring ikke har blitt ansett overskredet.

I lys av den myndighetsoverføringen det her er tale om til EFTAs overvåkingsorgan, og derved også til EFTA-domstolen, anser regjeringen at man er utenfor de grensene praksis har trukket for hva som kan anses som «lite inngripende» myndighetsoverføring. Regjeringen legger dermed frem forslag om at Stortingets samtykke vedtas etter fremgangsmåten i Grunnloven § 115.»

Flertallet er enig i dette.

Flertallet viser for øvrig til Prop. 100 S (2015–2016), Prop. 101 S (2015–2016), jf. Innst. 383 S (2015–2016), og Prop. 127 L (2015–2016), jf. Innst. 386 L (2015–2016) og anbefaler Stortinget å samtykke i regjeringens forslag.

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti og Sosialistisk Venstreparti viser til at regjeringen og Finans Norge argumenterer for at den løsningen regjeringen foreslår, der Norge avgir suverenitet uten å få stemmerett i EUs tilsynsmyndigheter, er viktig å slutte seg til. De peker på behovet for like spilleregler for banker og finansinstitusjoner i Europa i form av lik tilsynspraksis. Dessuten bygger en rekke rettsakter på finansmarkedsområdet på et felles tilsyn. Disse rettsaktene er «satt på vent» inntil en løsning på tilsynssaken er funnet. Flere slike rettsakter vil komme. Disse medlemmer er enig i at disse argumentene kan tale for et felles tilsyn.

På den annen side mener disse medlemmer at det å overføre myndighet fra et nasjonalt tilsyn til et EU-tilsyn på finansmarkedsområdet, også har klare ulemper. Problemet er at EUs finanstillsyn ikke behøver å ta hensyn til norske forhold eller norske myndigheters tolkning av regelverket når det fatter vedtak som angår Norge. Dette gjelder uavhengig av om Norge har stemmerett eller ikke, fordi beslutninger fattes med simpelt eller kvalifisert flertall og Norge ville i denne sammenheng ha begrenset innflytelse. Samtidig ville det åpenbart vært en fordel med stemmerett i saker som angår Norge.

Disse medlemmer viser til at selv om Norge fortsatt vil ha handlefrihet til å fastsette egne reguleringer på finansmarkedsområdet, er tilsyn viktig fordi det handler om hvordan regelverket skal forstås og

praktiseres av banker og finansinstitusjoner. Siden bankkrisen på starten av 1990-tallet har vi her i landet hatt en strengere regulering av banker og finansmarkeder enn de fleste andre land, blant annet med høyere krav til bankers egenkapital. Det har store samfunnsøkonomiske gevinster, fordi det gir oss et mer stabilt finanssystem som er i stand til å takle finanskriser bedre, slik tilfellet var under finanskrisen i 2008.

Disse medlemmer understreker at dette ikke er trivielt. Bedrifter og husholdninger er avhengige av banker og finansinstitusjoner for å fungere. Bryter disse sammen, gjør også store deler av samfunnet det. Derfor kan finanskriser ha like alvorlige samfunnsøkonomiske konsekvenser som kriger, med mange års påfølgende nedgangskonjunktur, høy ledighet og store sosiale problemer. Siden finansmarkedene er så sentrale for økonomiens virkemåte og folks hverdag, skal det ikke mange «uheldige» beslutninger i EUs finanstillsyn til før fordelene ved en lik tilsynspraksis i form av like spilleregler blir små i sammenlikning.

Disse medlemmer viser til at det viktigste når det gjelder like spilleregler uansett, er mest mulig like regler for banker og finansinstitusjoner som opererer i hvert enkelt land. I Norge er vi i ferd med å oppnå like regler for norske banker og utenlandske filialer som opererer i Norge, takket være et godt samarbeid mellom de nordiske tilsynsmyndighetene. Dermed blir det ingen konkurranseulempe for norske banker med særlig strenge reguleringer i Norge, fordi utenlandske filialer også må forholde seg til disse kravene.

Disse medlemmer viser for det andre til at en slik suverenitetsavståelse kan innebære en usikkerhet med tanke på hva som vil skje ved neste store finanskriser i EU. EUs finanstillsyn kan gripe inn ved overtredelse av felles regelverk, ved kriser og ved uenighet mellom ulike land.

Disse medlemmer viser for det tredje til at saken kan skape presedens for andre tilsyn. EUs finanstillsyn er del av en generell utvikling i EU i retning av økt bruk av tilsyn, både i videreutviklingen og håndhevingen av regler i det indre marked. Disse tilsynene gis i stadig større grad kompetanse til å fatte beslutninger som er bindende for medlemslandenes myndigheter og bedrifter. Måten norsk underordning er gjort på i denne saken – altså ingen norsk stemmerett også i saker som gjelder Norge – vil lett bli EUs standpunkt i en rekke andre EU-tilsyn som er på trappene, når det gjelder energi-, tele-, og datatilsyn. Det synes også å være regjeringens standpunkt. Regjeringen skriver rett ut i forbindelse med omtalen av disse nye tilsynene på side 12 i proposisjonen at «full deltakelse uten stemmerett må gjennomgående være målet».

For det fjerde viser disse medlemmer til at denne suverenitetsavståelsen kan være i strid med grunnloven, ifølge jussprofessorene Halvard Haukeland Fredriksen og Eirik Holmøyvik ved Universitetet i Bergen. De peker på at dersom Stortinget slutter seg til regjeringens forslag, knesetter man en svært formalistisk tilnærming til medlemskapskriteriet i Grunnloven § 115. Departementet viser til bruken av denne bestemmelsen da EØS-avtalen ble godkjent i 1992. Men bakgrunnen den gang var konkurranse-reglene, der det var og er realitet i myndighetsoverføringen til ESA som et selvstendig organ. Denne grunnlovsvurderingen er det Stortingets ansvar å ta, siden Høyesterett i liten grad overprøver Stortingets forståelse.

Disse medlemmer kan av ovennevnte grunner ikke støtte regjeringens forslag. Om Stortinget skulle be regjeringen om nye forhandlingsrunder med EU med sikte på å oppnå stemmerett for Norge i saker som angår oss, vil ikke dette ha nevneverdige ulemper. Så langt har vi stått utenfor EUs finanstilsyn i fem år, uten problemer å snakke om. Det har ikke fremkommet informasjon som tyder på at bildet vil være annerledes den nærmeste tiden. Tvert imot kan det være en fordel å kjenne utfallet av EU-avstemningen i Storbritannia, et av EUs viktigste medlemsland og det mest sentrale på finansmarkedsområdet.

Disse medlemmer fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen gjenoppta forhandlingene med EU om EUs finanstilsynsmyndigheter med sikte på å oppnå norsk stemmerett i saker som angår Norge.»

Dersom dette forslaget faller, vil disse medlemmer stemme imot regjeringens forslag.

Komiteens medlem fra Senterpartiet viser til at formell suverenitetsoverføring til ESA, med reell suverenitetsoverføring til EUs finanstilsyn, i praksis er omgåelse av Grunnloven, da Grunnloven § 115 kun åpner for å overføre myndighet til internasjonale organisasjoner som Norge er tilsluttet eller slutter seg til.

Dette medlem viser til Eirik Holmøyvik og Halvard Haukeland Fredriksen, professorer i rettsvitenskap ved Universitetet i Bergen, som i Dagens Næringsliv 12. mai 2016 beskriver suverenitetsoverføringen på følgende måte:

«Problemet med den skisserte løsningen er at det er pinlig klart at det er en konstruksjon. ESAs vedtak skal baseres på ferdige forslag fra EU-tilsynene. ESA vil ikke bli tilført ressurser som muliggjør en selvstendig vurdering av forslagene.»

Dette medlem viser til at proposisjonen gjør det klart at «det er en underliggende forutsetning i den fremforhandlede modellen at EFTAs overvåkingsorgan, kort tid etter mottak av et slikt utkast fra den relevante EU-tilsynsmyndigheten, vil fatte et likelydende eller tilnærmet likelydende vedtak».

Dette medlem viser til at det i proposisjonen beskrives at «det legges opp til at EFTAs overvåkingsorgan tilføres midler til en ny full stillingshjemmel, som i hovedsak vil bli benyttet til EFTAs overvåkingsorgan nye oppgaver på dette området». Dette medlem viser til at ESA i svært liten grad tilføres reell kapasitet til å gjøre en selvstendig vurdering av anbefalingene fra EUs finanstilsyn.

Dette medlem viser til at blant annet professor i rettsvitenskap, Halvard Haukeland Fredriksen, ble sitert av ABC Nyheter etter høringen på Stortinget 12. mai 2016 på følgende:

«At Stortinget hastebehandler en så stor sak, så stor at man for første gang siden 1992 må bruke Grunnloven § 115 som krever tre fjerdedels flertall, er helt useriøst. Og den kommer til å få presedens for energi, telekom og data. Dette kommer til å få store ringvirkninger.»

Dette medlem viser til at Eirik Holmøyvik og Halvard Haukeland Fredriksen skrev følgende i Dagens Næringsliv 12. mai 2016: «Dersom Stortinget slutter seg til regjeringens forslag, knesetter man en svært formalistisk tilnærming til medlemskapskriteriet i grunnloven § 115». Dette medlem vil advare mot at behandlingen av suverenitetsoverføringen til EUs banktilsyn legger føringer for liknende suverenitetsoverføring til EU innenfor andre sektorer, som blant annet energi og telekom.

Dette medlem viser til at regjeringen foreslår å behandle Prop. 101 S (2015–2016) i henhold til Grunnloven § 26. Dette medlem vil videre vise til at den nye artikkel 25a hjemler ESAs kompetanse til å «håndheve de relevante bestemmelser i EØS-avtalen og sikre at bestemmelsene blir anvendt». Dette inneholder kompetanse ikke kun til håndheving, men også sanksjonsmidler. Dette medlem viser til at det følger av EU-praksis at det her kan bli tale om ofte strenge reaksjoner og store bøter. Dette medlem understreker at uansett forholdet i dag, så vil EUs enekompetanse til lovreguleringer på finansmarkedet komme til å innføre nye og strengere ordninger over tid, noe som fort vil lede til at forhold som i 2016 tilsynelatende var «ubetydelige», ender som sterkt inngripende.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti er sterk tilhenger av en samordnet, overnasjonal innsats for regulering av finanssektoren. Dette medlem mener manglende regulatorisk kontroll, både nasjonalt og på tvers av lande-

grensene, var en sentral del av opphavet til finanskrisen, og de påfølgende strukturelle problemene som har rammet mange land hardt. Dette medlem har et sterkt ønske om å kunne støtte Norges tilslutning til et tilsynsorgan for finanssektoren som sikrer finansiell stabilitet på tvers av landegrensene. Dette medlem synes derfor det er synd at regjeringen har fremforhandlet en avtale med EU som gir Norge manglende kontroll over tilsynet Norge i praksis tilslutter seg, at avtalen medfører innlemmelsen av et stort antall direktiver og forordninger uten at de framtidige konsekvensene av disse er godt utredet, at avtalen innebærer en harmonisering også innen felter der norsk praksis i dag er strengere og gir bedre beskyttelse for kundene enn i EU, og ikke minst at regjeringen i den fremforhandlede modellen skaper en presedens for Norges framtidige tilslutning til EUs tilsynsorganer som gir lite reell innflytelse og så vidt dette medlem kan se, manglende kvalitativ klageadgang for Norge og norske aktører.

Dette medlem merker seg at det norske finanstilsyns videre deltakelse i alle nivåer i EUs finanstilsyn nå formaliseres. Norge vil imidlertid ikke ha stemmerett, heller ikke i saker som angår EFTA-stater og markedsaktører fra disse statene. Dette medlem er betenkt over ubalansen som oppstår om Norge *de facto* går med på å etterleve pålegg fra et organ Norge ikke har reell innflytelse over. Dette medlem har merket seg at det formelt sett er EFTA v/ESA og EFTA-domstolen som gis overnasjonal myndighet, men vil påpeke at det er EU-organene som vil gi ikke-bindende vedtak og utkast til EFTA-organene, og at selv om disse i teorien kan konkludere ulikt, oppgis det i proposisjonen å ikke i utgangspunktet skulle forekomme, endog at:

«Det er en underliggende forutsetning i den fremforhandlede modellen at EFTAs overvåkingsorgan, kort tid etter mottak av et slikt utkast fra den relevante EU-tilsynsmyndigheten, vil fatte et likelydende eller tilnærmet likelydende vedtak.»

Dette medlem har merket seg at ESA i realiteten ikke vil bli tilført ressurser som gjør en selvstendig vurdering av forslagene fra EU-organene mulig.

Dette medlem er enig i at den foreslåtte myndighetsoverføringen er mer enn lite inngripende, og at den følgelig krever samtykke fra Stortinget i tråd med Grunnloven § 115. Dette medlem vil imidlertid påpeke at myndighetsoverføringen kun i teorien er til et organ Norge er medlem i eller blir medlem i, og at regjeringens forslag derfor innebærer å tøyse Grunnloven § 115, gitt dens ordlyd og hensikt.

3. Uttalelse fra utenriks- og forsvarskomiteen

Utenriks- og forsvarskomiteen har i brev av 2. juni 2016 kommet med følgende uttalelse:

«Utenriks- og forsvarskomiteen viser til finanskomiteens utkast til innstilling datert 27. mai 2016 vedrørende Prop. 100 S (2015–2016) Samtykke til 1) deltakelse i åtte beslutninger i EØS-komiteen om innlemmelse i EØS-avtalen av rettsaktene som etablerer EUs finanstilsynssystem og enkelte andre rettsakter, 2) overføring av myndighet til å utøve beføyelser med direkte virkning i Norge til EFTAs overvåkingsorgan og EFTA-domstolen ved fremtidig innlemmelse i EØS-avtalen av forordning (EU) nr. 600/2014, forordning (EU) nr. 1286/2014 og forordning (EU) nr. 2015/2365.

Utenriks- og forsvarskomiteens medlemmer slutter seg til finanskomiteens utkast til innstilling til Prop. 100 S (2015–2016). Komiteens flertall, alle unntatt medlemmet fra Senterpartiet, har for øvrig ingen merknader.

Medlemen i komiteen fra Senterpartiet viser til Senterpartiet sine merknader i finanskomiteen si innstilling til Prop. 100 S (2015–2016), og slutter seg til disse.

Denne medlemen viser til at det etter mellombels avgjeving fra finansfraksjonen har come fram ny og vesentleg informasjon som ytterlegare forsterkar alvoret i saka.

Denne medlemen viser til at det er gitt uklare signal frå regjeringa om kva konsekvensar tilknytning til EU sitt finanstilsyn vil ha for Noreg si moglegheit til å innføre strengare reguleringar av finansinstitusjonar i Noreg enn i EU. I eit brev til Stortingets Europautval, datert 31. mai 2016, skriv finansministeren at «hvordan vi skal håndtere eventuelle strengere regler tilpasset norske forhold enn det som følger av rammeverket i kapitalkravsforordningen, vil departementet komme tilbake til når kapitalkravsregelverket skal innlemmes i EØS-avtalen».

Denne medlemen viser til at statssekretær i Finansdepartementet, Tore Vamraak, i Politisk kvarter i NRK måndag 30. mai 2016 gav uttrykk for noko anna. På spørsmål om i kva grad Noreg mister sine nasjonale verktøy til å vere aktive ovanfor norske banker og finansinstitusjonar i ein situasjon som krev det, fortalde statssekretæren at «det å ha felles europeisk regulering er i seg selv positivt, men baksiden av medaljen er jo selvfølgelig at vi ikke står fritt til å innføre fullt så strenge reguleringer som vi ønsker fra norsk side.» På spørsmål om dette kunne gjelde særnorske kapitalkrav til bankane, var svaret at «på kapitalkravssiden så holder vi oss innenfor de felles retningslinjene som EU har trukket opp. Et annet eksempel er da innskuddsgarantiene for norske innskytere, som regjeringen til Vedum var med på å kjempe for at vi skulle få lov til å beholde de norske grensene på 2 mill. kroner pr. innskyter». På spørsmål om innskotsgarantiordningane ikkje ville verte så gode, var svaret at «der fikk man til en overgangs-

ordning frem til 2018. Men det er et område der EU har ønsket en fullharmonisering. Norge har måttet gi fra seg den gode reguleringen».

Denne medlemen viser til at uvisse kring kapitalkrav peikar mot eit behov for utsetjing av saka og at heile regelverkspakka vert handsama samstundes.

Denne medlemen peiker på at fleire av dei mest framstående professorane i rettsvitenskap i Noreg åtvarar sterkt mot løysinga for suverenitetsavståing som vert foreslått i Prop. 100 S (2015–2016). Denne medlemen viser mellom anna til at professorane i rettsvitenskap, Eirik Holmøyvik og Halvard Haukeland Fredriksen, skriv følgjande i ein kronikk i DN 12. mai 2016:

«Problemet med den skisserte løsningen er at det er pinlig klart at det er en konstruksjon. ESAs vedtak skal baseres på ferdige forslag fra EU-tilsynene. ESA vil ikke bli tilført ressurser som muliggjør en selvstendig vurdering av forslagene. Den reelle saksbehandlingen vil skje i EU. Som departementet selv vedgår i proposisjonen:

‘Det er en underliggende forutsetning i den fremforhandlede modellen at EFTAs overvåkningsorgan, kort tid etter mottak av et slikt utkast fra den relevante EU-tilsynsmyndigheten, vil fatte et likelydende eller tilnærmet likelydende vedtak’. Kort sagt: ESA skal ikke gjøre annet enn å strø sand på EU-tilsynenes innstillinger.»

Denne medlemen viser til at i same kronikk konkluderer professorane med at «dersom Stortinget slutter seg til regjeringens forslag, knesetter man en svært formalistisk tilnærming til medlemskapskriteriet i Grunnloven § 115».

Denne medlemen viser til at i Nationen tysdag 24. mai 2016 åtvarar professor i rettsvitenskap ved UiO, Eivind Smith, mot at dette vil medføre ei omgåing av Grunnlova: «Løysinga regjeringa vil ha Stortinget med på er mest ei reint formalistisk omgåing av krava for overføring av mynde i Grunnlova».

Denne medlemen viser til debatten om EU/EØS-utgreiinga torsdag 26. mai 2016. I ei replikkveksling uttala regjeringa sin EU- og EØS-minister at:

«Svein Roald Hansen tar også opp spørsmålet om alle disse byråene som Norge har ytret ønske om å kunne delta i, og hvordan innretningen blir av dem. Nå har vi funnet en løsning på finanstilsynet, som retter seg mot både offentlige og private. Når det gjelder ACER, derimot, snakker vi om offentlige regulatorer. Så det er nødvendigvis ikke slik at en løsning passer for alle typer byråer».

Denne medlemen peiker på at det i Nationen måndag 30. mai 2016 like fullt kom fram at EU no ynskjer seg same modell for norsk tilknytning til EUs energibyrå, ACER. Nationen skriv at i følge Geelmuyden Kiese Brussel stadfestar kjelder i EU si utanriksteneste no at Noreg har gått med på det. «ESA vil dermed få styresmakt til å handheve ACER sine av-

gjerdar ovanfor Noreg», skriv kommunikasjonsbyrået i sitt nyhendebevis.

Denne medlemen viser til at i e-post til Nationen skriv EU- og EØS-ministeren på spørsmål om suverenitetsoverføring til ACER at «det ligg vel kanskje i korta at når vi har knekt ei viktig nøtt i forhold til finanstilsyna, så er det ei oppskrift vi kan bruke i fleire samanhengar». Denne medlemen understreker at det under høyringa til Prop. 100 S (2015–2016) ikkje vart kommunisert frå regjeringa at EU og regjeringa no ser ut til å verte samde om å kunne nytte modellen frå Prop. 100 S (2015–2016) for suverenitetsoverføring til andre EU-byrå.

Denne medlemen viser til at det i saka har vore argumentert med at Noreg er avhengig av å vedta Prop. 100 S (2015–2016), om norske bankar og finansinstitusjonar skal ha tilgjenge til EUs finansmarknad. Denne medlemen peiker på at det i særskilt lita grad er dokumentert korleis finansinstitusjonar frå ei rekkje andre land like fullt har tilgjenge til EUs marknad, utan at desse landa har gitt frå seg suverenitet over tilsyn og kontroll med nasjonal finansmarknad. Denne medlemen peiker på at det mellom anna frå Finans Noreg har vore argumentert med at land som Sveits og USA har bilaterale avtalar med EU som sikrar marknadstilgang. Denne medlemen viser til at et burde vore klargjort kva for avtalar dette er, og på kva desse avtalane omfattar. På same måte ville det vore trong for å vite om det finst land med eventuelle bilaterale avtalar innan finanstenester, som like fullt har tilgjenge til EU sin finansmarknad.

Denne medlemen peiker på at ABC Nyheter i ein artikkel laurdag 28. mai 2016 viste at juristen Per Christian Børøe alt er tilsett i den eine stillinga som overvåkingsorganet ESA utvidar staben med i påvente av Noreg si forventa tilknytning til EU sitt tilsynssystem for finansvesenet. Børøe gjer det klart at ein ikkje no kan seie kva som blir konsekvensane av suverenitetsoverføringa: «(...) ingen vet jo hvordan dette vil fungere i fremtiden», fortel Børøe til ABC Nyheter.

Denne medlemen viser til saka sin kompleksitet har gjort at ho har vore til handsaming hjå regjeringa i mange år, noko finansministeren sjølv understreka under høyringa til saka. Saka sin kompleksitet, kombinert med det faktum at fleire opplysningar er komne fram etter at saka var mellombels avgitt frå finanskomiteen, gjer samla sett at utanriks- og forsvarskomiteen treng meir tid til nøyte å gå gjennom alle sider ved denne saka. Denne medlemen ber difor om at handsaminga av Prop. 100 S (2015–2016) vert utsett til neste sesjon.

Medlemene i komiteen frå Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti anbefalar på dette grunnlaget følgjande:

Utanriks- og forsvarskomiteen utset handsaminga av Prop. 100 S (2015–2016) til representantane i komiteen får forsvarleg tid til å setje seg inn i dei moglege konsekvensane av Prop. 100 S (2015–2016), både utifrå saka sine konstitusjonelle implikasjonar og utifrå konsekvensane dei foreslåtte

endringane vil ha for Noreg sitt handlingsrom til å føre tilsyn med og regulere finansnæringa i Noreg.»

4. Forslag fra mindretall

Forslag fra Kristelig Folkeparti og Sosialistisk Venstreparti:

Forslag 1

Stortinget ber regjeringen gjenoppta forhandlingene med EU om EUs finanstilsynsmyndigheter med sikte på å oppnå norsk stemmerett i saker som angår Norge.

Forslag fra Senterpartiet:

Forslag 2

Stortinget sender Prop. 100 S (2015–2016) og Prop. 101 S (2015–2016) tilbake til regjeringen.

Forslag 3

Stortinget ber regjeringen gå i nye forhandlinger med EU for å finne en løsning på norsk tilknytning til EUs finanstilsyn som ikke innebærer norsk avgivelse av suverenitet til ESA eller EU.

Forslag 4

Stortinget utsetter behandlingen av de fremlagte proposisjoner til det 161. storting.

5. Komiteens tilråding

Komiteens tilråding fremmes av komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre.

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til proposisjonen og rår Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

- Stortinget samtykker i
- 1) deltakelse i åtte beslutninger i EØS-komiteen om innlemmelse i EØS-avtalen av rettsaktene som etablerer EUs finanstilsynssystem og enkelte andre rettsakter,
 - 2) overføring av myndighet til å utøve beføyelser med direkte virkning i Norge til EFTAs overvåkingsorgan og EFTA-domstolen ved fremtidig innlemmelse i EØS-avtalen av forordning (EU) nr. 600/2014, forordning (EU) nr. 1286/2014 og forordning (EU) nr. 2015/2365.

Oslo, i finanskomiteen, den 6. juni 2016

Hans Olav Syversen
leder

Irene Johansen
ordfører