



9. maj 2018

Samlenotat vedrørende rådsmødet (ECOFIN) den 25. maj 2018

- 1) Forslag om styrket administrativt momssamarbejde
 - *Generel indstilling*
KOM(2017)706Materialet er udarbejdet af Finansministeriet og Skatteministeriet
- 2) Forslag om generel omvendt betalingspligt for moms
 - *Generel indstilling*
KOM(2016)811Materialet er udarbejdet af Finansministeriet og Skatteministeriet
- 3) Direktivforslag om nedsatte momssatser for bøger, aviser og tidsskrifter
 - *Generel indstilling*
KOM(2016)758Materialet er udarbejdet af Finansministeriet og Skatteministeriet
- 4) Bankpakken – revision af EU's kapitalkravsregler (CRR/CRD IV)
 - *Generel indstilling*
KOM(2016)850 og KOM(2016)854Materialet er udarbejdet af Finansministeriet og Erhvervsministeriet 25
- 5) Ændring af direktivet om genopretning og afvikling af kreditinstitutter (BRRD) og forordningen om den fælles afviklingsmekanisme (SRMR)
 - *Generel indstilling*
KOM(2016)851 og KOM(2016)852Materialet er udarbejdet af Finansministeriet og Erhvervsministeriet 52
- 6) Rådskonklusioner vedr. Kommissionens landerapporter
 - *Vedtagelse*
KOM-dokument foreligger ikkeMaterialet er udarbejdet af Finansministeriet
- 7) Rådskonklusioner vedr. aldringsrapporten for 2018
 - *Vedtagelse*
KOM-dokument foreligger ikkeMaterialet er udarbejdet af Finansministeriet
- 8) Makrofinansiel assistance til Ukraine 2018-2019
 - *Tidlig forelæggelse*
KOM(2018)127Materialet er udarbejdet af Finansministeriet

Dagsordenspunkt 1: Administrativt momssamarbejde

KOM(2017) 706

1. Resume

Der bulgarske formandskab sigter på ECOFIN 25. maj 2018 mod enighed om Kommissionens forslag om modernisering og styrkelse af det administrative momssamarbejde. Forslaget blev fremsat 30. november 2017 og indebærer, at man indfører konkrete tiltag på det administrative område særligt med henblik på at bekæmpe de tre typer af svig, som Kommissionen vurderer af størst omfang. Det drejer sig om svig forbundet med forsvundne forhandlere (MTIC-svig) og karruselsvig, brugtbilsvig samt svig forbundet med import fra tredjelande. De foreslåede midler til bekæmpelse heraf er primært øget informationsdeling og styrket kontrol.

Regeringen støtter generelt Kommissionens ambition om at modernisere og styrke momssystemet i EU og at prioritere en fælles og ambitiøs indsats til bekæmpelse af momssvig. Regeringen er positivt indstillet over for forslaget, idet det konkret medfører en øget informationsdeling, som forbedrer skatteforvaltningens og andre retshåndhavende organers muligheder for at opdage og bekæmpe svig.

2. Baggrund

I det eksisterende momssystem opdeles den grænseoverskridende handel mellem virksomheder i to separate transaktioner. Salget fra en virksomhed i et EU-land til en virksomhed i et andet er momsfrit i det land, hvorfra varen sælges, men pålægges moms i forbrugslandet. Virksomheden, der køber varen indbetaler såkaldt erhvervsmoms med forbrugslandets sats og opnår samtidig fradrag for denne moms. Når virksomheden videresælger varen til den endelige forbruger opkræver og indbetaler den salgsmomsen med forbrugslandets sats.

Når en virksomhed i et EU-land derimod sælger direkte til en forbruger i et andet EU-land, opkræver virksomheden ved salget forbrugslandets momssats direkte hos forbrugeren (når virksomhedens salg vel at mærke er over den nærmere fastsatte fjernsalgsgrænse i køberlandet¹, og momsen efter reglerne således skal betales i forbrugslandet).

Der er således forskel på, hvordan momsen afregnes alt efter, om en virksomhed sælger sine varer til en virksomhed i sit eget land (momspligtigt) eller til en virksomhed i et andet EU-land (momsfrit). Ligeledes er der forskel på, hvordan momsen afregnes alt efter, om en virksomhed sælger sine varer til en virksomhed i et andet EU-land (momsfrit) eller til en forbruger i et andet EU-land (momspligtigt).

Denne kompleksitet begrænser ifølge Kommissionen grænseoverskridende handel, ligesom muligheden for at foretage momsfrie grænseoverskridende salg øger risikoen for svig. Nærværende forslag styrker gennem konkrete tiltag vedr. admi-

¹ Indtil en harmoniseret og lavere EU-fjernsalgsgrænse (10.000 euro) træder i kraft i 2021, gælder nationale fjernsalgsgrænser (35.000-100.000 euro). I Danmark er den 280.000 kr.

nistrativt samarbejde indsatsen mod de vigtigste typer af svig, som kan opstå i dette nuværende momssystem. Forslaget er fremsat med hjemmel i TEUF artikel 113 og kan vedtages af Rådet med enstemmighed efter høring af Europa-Parlamentet.

Det bemærkes, at Kommissionen 4. november 2017 har fremsat forslag om det endelige momssystem, der ændrer reglerne for moms på grænseoverskridende salg til virksomheder, således at den sælgende virksomhed via en såkaldt one-stop-shop altid vil skulle opkræve momsen af salg til andre, også når salget sker til virksomheder i andre EU-lande. Forslaget er endnu ikke vedtaget.

Kommissionen introducerer i forslaget om det endelige momssystem begrebet *godkendte afgiftspligtige personer*, dvs. virksomheder, der gives en slags akkreditering som pålidelige skattebetalere. De tildeles derfor særlige, lempelige ordninger i overgangen til det endelige momssystem, og kan bl.a. fortsat foretage momsfri import. Myndighederne i de enkelte EU-lande skal lagre og udveksle oplysninger om *godkendte afgiftspligtige personer* samt datoen for tildeling, nægtelse eller tilbagekaldelse af denne status. Et separat forslag indebærer desuden, at informationerne fsva. *godkendte afgiftspligtige personer* integreres i det eksisterende informationsudvekslingssystem om moms, VIES-systemet². Det pågældende forslag er heller ikke vedtaget endnu, og er efterfølgende integreret i nærværende forslag om administrativt samarbejde. Dette element i forslaget om administrativt samarbejde forudsætter i givet fald, at der opnås enighed om at indføre klassificeringen om *godkendte afgiftspligtige personer* i regi af det separate forslag om det endelige momssystem.

3. Formål og indhold

Kommissionen har 30. november 2017 præsenteret et forslag, der styrker det administrative momssamarbejde mellem EU-landene og introducerer tiltag til bekæmpelse af de hyppigst forekommende typer grænseoverskridende momssvig.

Det handler om svig forbundet med forsvundne forhandlere (MTIC-svig) og karruselsvig, brugtbilssvig samt svig forbundet med bestemte toldprocedurer, der anvendes ved import fra tredjelande

Svig forbundet med forsvundne forhandlere og karruselsvig

Svig forbundet med forsvundne forhandlere (MTIC-svig) forekommer, når en virksomhed udnytter momsfritagelsen på varer importeret fra et andet EU-land, idet virksomheden opkræver moms ved videresalg og samtidig ikke indbetaler salgsmomsen, førend den forsvinder, fx lukker sin momsregistrering eller erklærer sig konkurs. Dermed har den aktuelle afgiftsmyndighed ikke mulighed for at inddrive det skyldige beløb, og det pågældende EU-land mister en del af sit momsprovenu. Karruselsvig er en mere omfattende og organiseret variant af MTIC-svig, hvor en række forskellige virksomheder adskillige gange sælger og køber den samme vare muligvis gennem mellemmand og muligvis uden overhovedet at

² VIES-systemet (VAT Information Exchange System) er EU's elektroniske system for udveksling af momsoplysninger, og anvendes i dag til at undersøge, om en kunde i et andet EU-land er i besiddelse af et gyldigt momsregistreringsnummer.

transportere varen. Den virksomhed, som importerer varen betaler en såkaldt erhvervs moms og opnår samtidig fradrag. Ved videresalg til en virksomhed eller forbruger i hjemlandet opnås en salgsmoms, som importvirksomheden undlader at indbetale til den nationale myndighed, hvorefter virksomheden efter kort tid forsvinder med den skyldige moms, *jf. bilag 1*.

Det aktuelle forslag indeholder følgende tiltag til bekæmpelse af MTIC-svig:

En forbedring af EU-landenes mulighed for fælles kontrol af virksomheder.

Særligt med henblik på kontrol af virksomheder med grænseoverskridende aktivitet, foreslås det, at EU-landene i tilfælde af mistanke om grænseoverskridende svig gives muligheden for at etablere et revisionshold bestående af embedsmænd fra alle berørte EU-lande, hvis opgave er at foretage en administrativ undersøgelse.

Desuden foreslås det, at et EU-land kan pålægges at foretage en undersøgelse af en national virksomhed, hvis dette ønskes af mindst to EU-lande, i hvilke virksomheden foretager momspligtige transaktioner. Det foreslås, at embedsmænd fra de anmodende lande skal kunne inviteres til at deltage i undersøgelsen, såfremt det anmodede EU-land ønsker dette. Hensigten er at forhindre svigagtige virksomheder i at drage fordel af at etablere sig i EU-lande med mindre udbredt kontrol af momsregistrerede virksomheder. Det foreslås, at de embedsmænd, der deltager i en undersøgelse i et andet EU-land, skal kunne deltage aktivt sammen med embedsmændene i det land, hvori undersøgelsen foregår.

En øget udveksling af information om momssvig mellem EU-landene gennem Eurofisc³.

Øget informationsudveksling mellem EU-landene og dermed transparens på momsområdet kan tilvejebringes ved at fremme Eurofisc's koordinerende rolle fx i forbindelse med fælles administrative undersøgelser og med henblik på hurtig informationsudveksling mellem EU-landene samt ved at forbedre afgiftsmyndighedernes adgang til information og mulighed for udveksling heraf, fx med Euro-pol og OLAF⁴.

Den styrkede udveksling kan anvendes i samspil med analyseværktøjet Transaction Network Analysis (TNA)⁵, som bidrager til at blotlægge mistænkelige mønstre i momstransaktionerne.

Danmark deltager aktivt i Eurofisc og i udviklingen af TNA.

Udveksling af oplysninger via OLAF og EPPO⁶ om grænseoverskridende momssvig af væsentligt omfang

De EU-lande, der deltager i EPPO, skal videregive oplysninger til EPPO om forbrydelser mod EU's budget af væsentligt omfang, fx grænseoverskridende moms-

³ Eurofisc er et netværk af nationale EU-eksperter, som udveksler information om momssvig.

⁴ OLAF er Kommissionens antisvig-enhed og er ansvarlig for administrative undersøgelser af uregelmæssigheder, der påvirker EU's finansielle interesser.

⁵ TNA er pt. under udvikling, og EU-landenes anvendelse heraf er frivillig.

⁶ EPPO er EU-landenes fælles anklagemyndighed til retsforfølgelse af kriminalitet mod EU-budgettet, fx. momssvig. Pga. retsforbeholdet deltager Danmark ikke i EPPO.

svig på mindst 10 millioner euro⁷. EPPO skal ifølge forslaget fungere som en enkelt myndighed i alle deltagende EU-lande og samle europæiske og nationale retshåndhævende myndigheders indsats i en fælles tilgang.

Det foreslås, at der gives mulighed for udveksling af informationer mellem OLAF og EPPO.

Brugtbilssvig

Brugtbilssvig forekommer, når personer eller virksomheder udnytter, at der ved handel med brugte biler, modsat handlen med nye biler, beregnes moms på baggrund af et lavere afgiftsgrundlag efter særlige brugtmomsregler (det er således kun fortjenstmarginen, der er momspligtig). En mellemandhandler importerer momsfrit en ny bil fra et andet EU-land, hvorefter han videresælger den som en brugtvogn, hvorved virksomheden og til dels muligvis også slutforbrugeren unddrager sig moms ved ikke at betale moms af vognens salgspris, men en væsentlig lavere moms beregnet på baggrund af videresælgerens fortjenstmargin.

Det aktuelle forslag indeholder følgende tiltag til bekæmpelse af brugtbilssvig:

En forbedring af myndighedernes adgang til køretøjsregistre i andre EU-lande

Med henblik på at afsløre brugtbilssvig foreslås det, at Eurofisc får adgang til data fra EU-landenes køretøjsregistre, gennem et eksisterende fælles EU-system med køretøjsregistreringer (EUCARIS⁸), med henblik på hurtigt at identificere, hvor der er begået svigagtige transaktioner af hvem.

Svig forbundet med import fra tredjelande

Svig forbundet med import fra tredjelande forekommer, når virksomheder udnytter, at visse toldprocedurer medfører momsopkrævning i det EU-land, hvortil varen importeres (importlandet), fremfor i det EU-land, hvortil varen i første omgang ankommer til EU (ankomstlandet). Efter ankomsten til EU-ankomstlandet, men før ankomsten til importlandet, lader de svigagtige virksomheder varen ”forsvinde” på det sorte marked, og således importeres varerne reelt momsfrit.

Det aktuelle forslag indeholder følgende tiltag til bekæmpelse af svig forbundet med import fra tredjelande:

En øget udveksling af oplysninger om import af varer, som er momsfritaget, når de ankommer til EU

Det foreslås, at man mellem ankomstland og importland tilvejebringer en udveksling af de relevante data, fx momsnumre og importværdi, som i dag allerede registreres elektronisk. Tiltaget giver mulighed for, at man i begge lande kan krydstjekke de oplysninger, som importøren afgiver.

⁷ Momssvig er potentielt inkluderet i den generelle definition af svig, der gives i direktivet, idet EU-landenes bidrag til EU-budgettet bl.a. baseres på landenes momsindtægter.

⁸ EUCARIS er en platform til udveksling af data mellem europæiske registreringsmyndigheder.

Udover de netop opridsede elementer til bekæmpelse af svig og det tidligere fremsatte forslag om registrering af *godkendte afgiftspligtige personer* i VIES-systemet, indeholder det aktuelle forslag yderligere elementer, som sikrer administrative lettelser, fx styrket samarbejde mellem EU-landenes myndigheder i forbindelse med inddrivelse af momsgæld.

4. Europa-Parlamentets holdning

Kommissionens forslag kræver høring af Europa-Parlamentet, hvis udtalelse ventes at foreligge 2. juli 2018.

5. Nærhedsprincippet

Momssvig er ofte forbundet med grænseoverskridende handel og involverer hyppigt virksomheder, som har hjemme i et andet EU-land end det, hvori afgiftspligten består. Momssvig forvrider det indre marked og forårsager betydelige provenutab for EU-landene. Bekæmpelse af momssvig sker mest effektivt gennem fælles løsninger, og regeringen vurderer, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

6. Gældende dansk ret og lovgivningsmæssige konsekvenser

Reglerne for administrativt momssamarbejde mellem EU-landenes myndigheder er direkte gældende i Danmark og håndhæves af SKAT.

7. Økonomiske konsekvenser

Statsfinansielle konsekvenser

Nærværende forslag bekæmper svig og vurderes således at have positiv indflydelse på momsprovenuet. SKAT vurderer, at de statsfinansielle omkostninger forbundet med implementering af forslagene, fx tilpasning af VIES og momsrefusionssystemet, samt løbende sagsbehandling vil udgøre ca. 2,2 mio. kr. i året før forslagets ikrafttrædelse og derefter ca. 0,6 mio. kr. årligt. Herudover vurderes det, at der kan forekomme administrative omkostninger for SKAT i forbindelse med udvidet samarbejde med andre EU landes myndigheder.

Hertil kan der være yderligere omkostninger i forbindelse med tilslutningen til og den løbende brug af EUCARIS.

Samfundsøkonomiske konsekvenser

I det omfang forslaget mindsker omfanget af grænseoverskridende momssvig som tilsigtet, vil det forbedre konkurrencevilkårene for de virksomheder, som ikke omgår reglerne og således have positive samfundsøkonomiske konsekvenser.

Erhvervsøkonomiske konsekvenser

Det øgede omfang af kontrolbesøg, som kan forekomme i forlængelse af forslaget, vurderes i mindre omfang at pålægge virksomhederne yderligere administrative byrder og derved have begrænsede erhvervsøkonomiske konsekvenser.

8. Høring

Skatteministeriet vil snarest oversende et revideret grund- og nærhedsnotat til Folketingets Europaudvalg, hvori høringssvar vil fremgå.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der sigtes på ECOFIN 25. maj 2018 efter enighed om forslaget om administrativt momssamarbejde. Generelt prioriterer EU-landene bekæmpelsen af momssvig, og der har derfor på arbejdsgruppeniveau været ganske bred opbakning til et tættere administrativt samarbejde med henblik på at bekæmpe momssvig. Nogle lande har dog betænkeligheder ved forslaget om, at kontroller kan iværksættes af andre lande og de mulige administrative byrder herved, hvis det afstedkommer mange kontroller. Andre lande har principielle betænkeligheder vedrørende udveksling af informationer med OLAF.

Opnås der enighed om at indføre begrebet *godkendte afgiftspligtige personer*, jf. det separate forslag om det endelige momssystem, der introducerer denne klassifikation, forventes det, at der vil kunne opnås enighed om, at oplysningerne om disse tillige indgår i det eksisterende VIES-system.

10. Regeringens generelle holdning

Regeringen støtter generelt Kommissionens ambition om at modernisere og styrke momssystemet i EU og prioriterer en fælles og ambitiøs indsats til bekæmpelse af momssvig, herunder MTIC-svig og karruselsvig, brugtbilssvig samt svig forbundet med import fra tredjelande. Regeringen er positiv indstillet over for forslaget, idet det konkret afstedkommer en øget informationsdeling, som forbedrer skatteforvaltningens og andre retshåndhævende organers muligheder for at opdag og bekæmpe svig.

Regeringen finder det positivt, at EU-landenes mulighed for fælles kontrol af virksomheder med grænseoverskridende aktivitet i EU styrkes, og at mulighederne for hurtigt at udveksle oplysninger om momssvindel mellem Eurofisc, Europol, EPPO og OLAF forbedres. Det vurderes, at samarbejde mellem myndighederne på EU-niveau vil give mulighed for krydskontrol af oplysninger, hvilket vil medvirke til at identificere svig. Det vurderes desuden, at initiativerne kan have en præventiv effekt, da det administrative samarbejde vil øge sandsynligheden for, at svig opdages af myndighederne.

Grundet Danmarks retsforbehold er Danmark ikke en del af EPPO. Det forhold, at Danmark står uden for EPPO, vurderes ikke at have væsentlige konsekvenser for Danmarks deltagelse i det administrative samarbejde.

Endelig er regeringen positiv indstillet overfor at integrere begrebet *godkendte afgiftspligtige personer* i det eksisterende VIES-system, såfremt forslaget om det endelige momssystem vedtages. I tilfælde af, at forslaget om det endelige momssystem og dermed indførelsen af begrebet *godkendte afgiftspligtige personer* trækker ud, finder regeringen, at denne del af det aktuelle forslag bør udskilles til et separat forslag.

Kommissionen har tilkendegivet, at man vil finde en teknisk løsning for en sådan opdeling af forslaget.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Forslaget har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg. Grund- og nærhedsnotat om sagen er oversendt til Folketingets Europaudvalg 9. januar 2018.

Bilag 1 - Karruselsvig

Karruselsvig illustreres ved følgende eksempel.

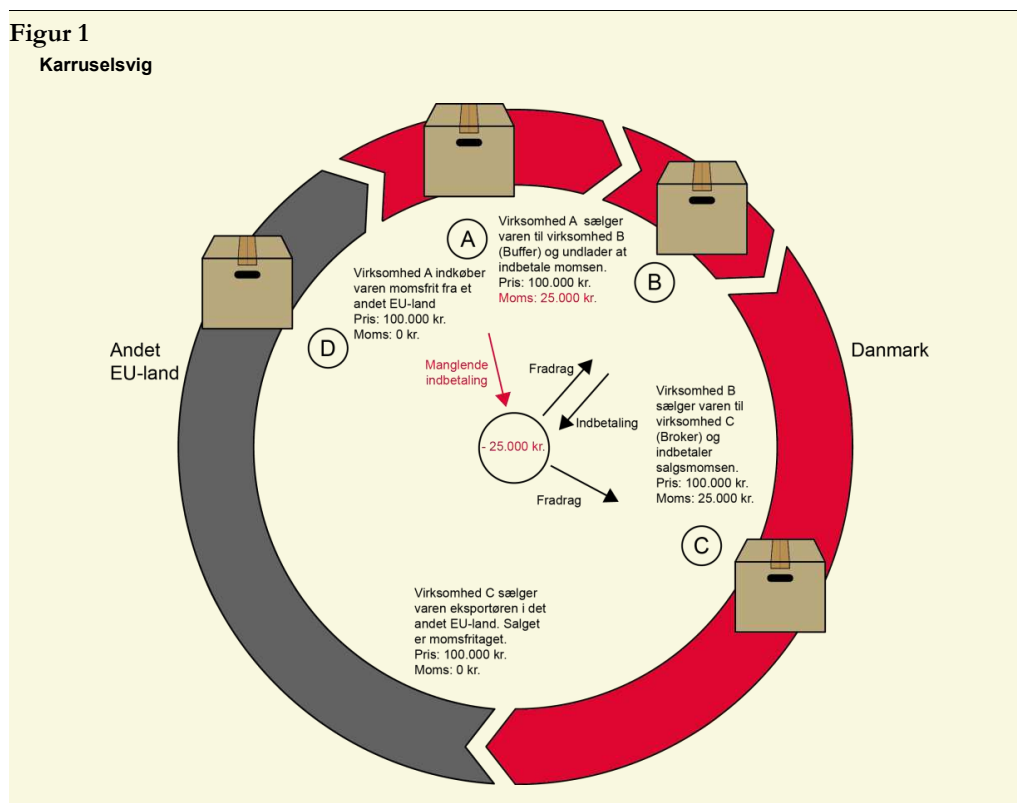
En dansk virksomhed (virksomhed A) foretager et indkøb i et andet EU-land. Indkøbet har en værdi af 100.000 kr. og er fritaget for moms.

Virksomhed A videresælger de indkøbte varer til en anden dansk forhandler (virksomhed B) for 100.000 kr. plus moms, dvs. for 125.000 kr. i alt. Virksomhed B betegnes en "buffer" og introduceres i forsyningskæden med henblik på at sløre den ulovlige aktivitet. Virksomhed A forsømmer i forbindelse med salget at foretage momsindbetalingen på de 25.000 kr.

Virksomhed B videresælger varerne for 100.000 plus moms, dvs. 125.000 kr. i alt til en dansk eksportør, ofte betegnet en "broker" (Virksomhed C). Virksomhed B fradrager sig i forbindelse med transaktionen købsmomsen og indbetaler salgsmomsen.

Slutteligt sælger virksomhed C varen til den oprindelige eksportør (Virksomhed D) fra det andet EU-land for 100.000 kr. Da salget er grænseoverskridende, er transaktionen fritaget for moms. Virksomhed C fradrager sig købsmomsen. Karrusellen kan nu fortsætte, *jf. figur 1*.

Figur 1
Karruselsvig



Dagsordenspunkt 2: Forslag om mulighed for at indføre indenlandsk generel omvendt betalingspligt som en midlertidig undtagelse fra EU's momssystem

KOM(2016) 811

1. Resume

Der sigtes på ECOFIN efter politisk enighed om vedtagelse af direktivforslaget om mulighed for at indføre indenlandsk generel omvendt betalingspligt for moms for leverancer mellem virksomheder over en vis værdi. Det seneste kompromisforslag indebærer, at EU-lande med særligt store problemer med såkaldt momskarruselsvig midlertidigt kan indføre indenlandsk generel omvendt betalingspligt (for leverancer mellem virksomheder på over 10.000 euro pr. faktura). Forslaget indebærer ikke ændringer i forhold til momsreglerne for leverancer mellem virksomheder på under 10.000 euro pr. faktura, eller ændringer i, hvordan den endelige forbruger betaler moms.

En række lande har i tidligere drøftelser af forslaget været imødekommende overfor ønskerne fra især Tjekkiet om at indføre generel omvendt betalingspligt for moms i forsøget på at imødekomme landets problemer med momssvig. Andre lande har været mere skeptiske og bl.a. bekymrede for virkninger på det indre marked og risikoen for, at svigen flytter til andre lande. Formandskabets seneste kompromisforslag indebærer bl.a. yderligere oplysningskrav til de lande, som ønsker at indføre generel omvendt betalingspligt.

Det maltesiske formandskabs kompromis blev ikke vedtaget på ECOFIN 16. juni 2017, selvom hovedparten af EU-landene var indstillet på at vedtage det. Forslaget er efterfølgende ikke revideret eller forhandlet på teknisk niveau, og det er derfor uklart, om det bulgarske formandskabs sigte om at opnå enighed på dette ECOFIN vil lykkes.

Regeringen er som udgangspunkt skeptisk overfor brugen af generel indenlandsk omvendt betalingspligt, da det vurderes, at der er en række negative erhvervs- og samfundsøkonomiske konsekvenser ved dette system. Regeringen lægger vægt på, at forslagens anvendelsesområde på hensigtsmæssig vis er begrænset til lande, som har store problemer med momskarruselsvig. Regeringen lægger betydelig vægt på at fastholde, at tilladelser om generel omvendt betalingspligt skal kunne trækkes tilbage, og at der etableres sikkerhedsmekanismer, som sikrer, at virkningerne for det indre marked og momssvig i andre EU-lande overvåges.

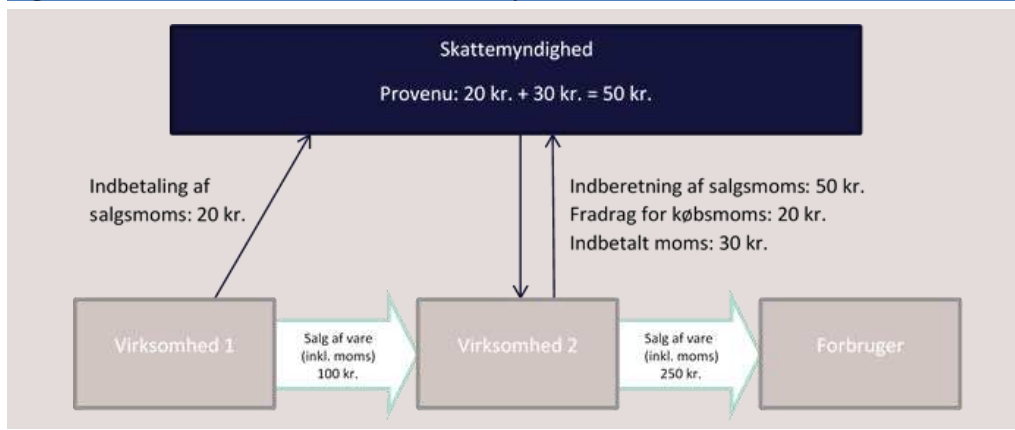
2. Baggrund

Rådet vedtog 25. maj 2016 konklusioner vedr. Kommissionens handlingsplan for momsområdet, som bl.a. opfordrer Kommissionen til at undersøge såkaldt indenlandsk generel omvendt betalingspligt for moms. Kommissionen præsenterede på ECOFIN 17. juni 2016 en analyse heraf. Kommissionen fremsatte 21. december 2016 et forslag, som vil give EU-landene mulighed for midlertidigt at indføre indenlandsk generel omvendt betalingspligt på leveringer mellem virksomheder af ydelser og varer over en vis grænse, *jf. nedenfor*.

Forslaget er fremsat med hjemmel i TEUF artikel 113 og kan vedtages af Rådet med enstemmighed efter høring af Europa-Parlamentet samt Det Økonomiske og Sociale Udvalg.

I det nuværende momssystem opkræver virksomheder moms af deres salg og har fradrag for den moms, der er betalt af relevant indkøb (dvs. indkøb til virksomhedens momspligtige aktivitet). Dette er forsimplet beskrevet i figur 1, hvor den sælgende virksomhed (virksomhed 1) opkræver moms for sine salg og indbetaler salgsmomsen til skattemyndighederne. Den købende virksomhed (virksomhed 2) har fradrag for momsen på indkøbet, som virksomheden modregner i salgsmomsen opkrævet af den endelige forbruger.

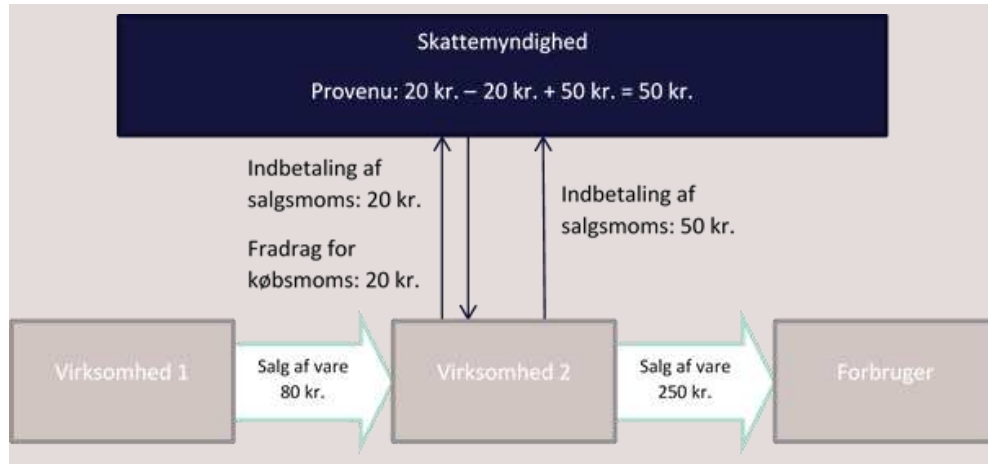
Figur 1. Illustration af det nuværende momssystem for indenlandske handel



Omvendt betalingspligt indebærer, *jf. figur 2*, at den sælgende virksomhed (virksomhed 1) ikke længere opkræver moms ved sit salg til den købende virksomhed (virksomhed 2)⁹. Den købende virksomhed (virksomhed 2) opgør i stedet salgsmomsen (på 20 kr.) for sit køb fra virksomhed 1 samtidig med, at virksomheden tager fradrag for købsmomsen (ligeledes 20 kr.). Herved udligner salgs- og købsmomsen hinanden. Der er således igennem momskæden ikke et økonomisk udestående fsva. moms mellem virksomheder eller mellem virksomheder og stat. Generelt vil der først være et økonomisk udestående til staten fsva. moms, når en virksomhed sælger til ikke-momspligtige, fx privatforbrugere, offentlige myndigheder, den finansielle sektor mv.

⁹ I et system med generel omvendt betalingspligt vil virksomhederne fortsat skulle registrere moms ved køb og salg og angive moms til skattemyndighederne. Det er alene, hvem der står for indbetalingen af momsen, som ændres fra at være den sælgende virksomhed til den købende virksomhed.

Figur 2. Illustration af generel indenlandsk omvendt betalingspligt



Når virksomhed 2 videresælger varen til en endelig forbruger, opkræver virksomhed 2 moms af forbrugeren som i det normale momssystem mhp. indbetaling til myndighederne. Det samlede momsprovenu til skattemyndigheden er uændret.

Det nuværende momssystemets robusthed består bl.a. i, at det har en indbygget registrering af alle handler gennem kæden. I det nuværende system indebærer det, at det er forskellige virksomheder, som står for henholdsvis indbetalingen og fradraget af momsen. Hvis en virksomhed fx udeholder en del af sin omsætning fra momsregnskabet, skabes der et misforhold mellem salgs- og købsmoms, når virksomheden sammenlignes med andre lignende virksomheder. Dette giver skattemyndighederne en indikation af, at virksomheden skal kontrolleres og begrænser muligheden for svig. Det nuværende momssystem er dog sårbart over for svig ved salg mellem erhverv. Det gælder fx såkaldt "Missing Trader Intra-Community fraud" (MTIC), hvor moms på indkøb fradrages, mens den tilhørende salgsmoms aldrig indbetales.

I et momssystem med generel omvendt betalingspligt udlignes salgs- og købsmomsen ved handel mellem virksomheder, idet den købende virksomhed foretager fradraget med det samme i forbindelse med købet. Den samlede momsbetaling for hele den foregående handelskæde sker således først, når varen sælges med almindelig betalingspligt, fx når salget sker til forbrugere. I et system med omvendt betalingspligt er det således nemmere for virksomheden at forsvinde med hele momsindbetalingen end i det nuværende momssystem. I figur 2 afhænger hele momsindbetalingen således udelukkende af virksomhed 2. Virksomhed 2 kan fx begå momssvig ved at opkræve momsen fra sin kunde, men undlade at indbetale momsen til skattemyndighederne.

Enkelte EU-lande har udtrykt stort ønske om at få mulighed for at afprøve generel omvendt betalingspligt for moms på indenlandske handler mellem virksomheder for at bekæmpe momssvig mellem virksomheder i en kæde (såkaldt

momskaruselsvig). Omvendt betalingspligt for moms er i dag alene mulig på udvalgte sektorer i en midlertidig periode frem til 31. december 2018.

Ønsket skal ses i lyset af, at generel omvendt betalingspligt udelukker MTIC-svig. Den sælgende virksomhed ligger således ikke inde med momsbetalinger, som kan forsvinde uafhængigt af, at den køvende virksomhed opnår fradrag herfor.

Omvendt er et system med generel omvendt betalingspligt forbundet med en række negative effekter. Fx er mulighederne for svindel ved at sælge varer og ydelser til endeligt forbrug uden moms (sort økonomi) større. Dertil kommer, at momssystemet bliver mere kompliceret både for erhvervslivet og skattemyndighederne, hvis der sideløbende eksisterer både normal og omvendt betalingspligt indenfor ét land (fx transaktioner under hhv. over 10.000 euro) eller på tværs af lande. Omvendt betalingspligt indebærer, at en sælgende virksomhed i højere grad skal kende og evt. undersøge køberens forhold, idet der skal opkræves moms, hvis køber er en forbruger, men ikke hvis køber er en anden virksomhed. Samtidig må det forventes, at den sælgende virksomhed i visse tilfælde kan komme til at hæfte for momsen, såfremt køberen ikke er identificeret korrekt, og salget dermed ikke pålægges moms korrekt. Med normal betalingspligt skal sælger opkræve moms ved alle salg, uanset om køber er forbruger eller virksomhed.

Kommissionen har fremsat forslaget på baggrund af drøftelser i ECOFIN i løbet af 2016, hvor enkelte EU-lande udtrykte et stort politisk ønske om, at Kommissionen skulle fremsætte et forslag om generel omvendt betalingspligt. I Kommissionens handlingsplan for momsområdet har Kommissionen derimod foreslået, at momssystemet ændres mere grundlæggende ("det endelige momssystem"), således at grænseoverskridende leveringer mellem virksomheder behandles momsmæssigt på samme vis som indenlandske handler mellem virksomheder.

3. Formål og indhold

Formålet med forslaget er at give EU-lande med særligt store problemer med momskaruselsvig en mulighed for at afprøve generel omvendt betalingspligt for moms som et værn mod svindlen. Kommissionens oprindelige forslag har i hovedtræk følgende elementer:

- Kommissionens forslag giver EU-lande mulighed for at ansøge Kommissionen om tilladelse til midlertidigt at indføre *generel* omvendt betalingspligt for moms på leverancer (både varer og ydelser) mellem virksomheder, der *overstiger* 10.000 euro pr. faktura. Grænsen på 10.000 euro er ifølge Kommissionen sat for at ramme de højværditransaktioner, der er mest udsatte for karusselsvig, og samtidig friholde de mindste virksomheder fra administrative byrder ved forslaget. Den konkrete grænse svarer desuden til den tærskel, bl.a. Tjekkiet oprindeligt har anmodet om. Forslaget giver ikke mulighed for, at et land kan udvælge sektorer eller enkelte varegrupper/tjenester til omvendt betalingspligt, mens andre varer og tjenester følger det normale

momssystem¹⁰. For leverancer mellem virksomheder *under* 10.000 euro pr. faktura vil momsreglerne være uændrede. Forslaget indebærer heller ikke ændringer i, hvordan den endelige forbruger betaler moms.

- Det vil som udgangspunkt kun være muligt at indføre midlertidig generel omvendt betalingspligt i EU-lande, som er særligt ramt af momskarrusel-svig. Kommissionens forslag indebærer, at lande på basis af følgende krite-rier vil kunne ansøge: 1) landet har et moms-gab¹¹, som er mindst 5 pct. po-int højere end det gennemsnitlige moms-gab blandt EU-landene¹², 2) moms-karrusel-svig udgør mindst 25 pct. af landets samlede moms-gab, og 3) øvrige kontrolforanstaltninger som værn mod momskarrusel-svig er konstateret in-effektive.
- Kommissionens forslag giver også EU-lande, der ikke opfylder ovenstående kriterier, mulighed for at indføre generel omvendt betalingspligt, hvis 1) landet grænser op til et land, der har valgt at indføre midlertidig generel om-vendt betalingspligt, 2) der er konstateret en høj risiko for, at svigen flytter fra landet, der har indført generel omvendt betalingspligt til det pågældende naboland og 3) øvrige kontrolforanstaltninger som værn mod momssvig er konstateret ineffektive.
- Kommissionens forslag medfører en række rapporteringsforpligtelser frem til 2022, både for de lande, som vælger at indføre generel omvendt beta-lingspligt, og for de lande, som ikke indfører generel omvendt betalingspligt.
- EU-lande, som indfører omvendt betalingspligt for moms, skal ifølge for-slaget etablere elektroniske rapporteringskrav til alle momspligtige personer.
- Kommissionens forslag indebærer, at det er muligt at trække tilladelser til-bage, såfremt det viser sig, at generel omvendt betalingspligt i et EU-land har en betydelig negativ effekt på det indre marked, idet momssvigen kan flytte til andre lande, som ikke har indført omvendt betalingspligt.
- Kommissionen har pligt til at overveje at trække en tilladelse tilbage, hvis to EU-lande informerer Kommissionen om, at momssvigen er øget som følge af indførslen af generel omvendt betalingspligt i et EU-land.
- Kommissionens forslag indebærer, at muligheden for at anvende generel omvendt betalingspligt for moms er en midlertidig ordning, som skal udlø-be 30. juni 2022.

Det er et krav i henhold til traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF), at en undtagelsesbestemmelse af denne karakter skal være midlertidig og medføre mindst mulige forstyrrelser af det indre marked.

På de tekniske møder har der særligt været uenighed om, 1) hvilke betingelser landene skal opfylde for at indføre generel omvendt betalingspligt, 2) hvem der skal have kompetence til at indrømme og tilbagetrække tilladelser til lande, der

¹⁰ Dog med undtagelse af de muligheder, der i forvejen eksisterer for at indføre omvendt betalingspligt for bestemte sekto-
rer og varegrupper fx tablets og pc'er.

¹¹ Moms-gabet opgøres som forskellen mellem den moms, der faktisk opkræves og det samlede forventede momsgrundlag.
Et moms-gab kan bl.a. skyldes virksomhedskonkurs, fejlrapportering, momsundgåelse og svig mv.

¹² Kommissionen skønner i en analyse fra 2016, at det gennemsnitlige moms-gab for EU27 er 10,4 pct. i 2014 samt at 11
lande (Bulgarien, Tjekkiet, Grækenland, Italien, Letland, Litauen, Ungarn, Malta, Polen, Portugal og Slovakiet) umiddelbart
har et moms-gab, som er mindst 5 pct.point større end EU-gennemsnittet i 2014.

ansøger om at indføre generel omvendt betalingspligt samt 3) i hvilket omfang direktivet skal være tidsbegrænset, *jf. nedenfor*.

Det maltesiske formandskab præsenterede i forlængelse heraf et kompromisforslag i juni 2017.

1. Betingelser for at kunne indføre generel omvendt betalingspligt

I henhold til kompromisforslaget skal vurderingen af omfanget af momssvig tage udgangspunkt i Kommissionens opgørelse fra 2016 af EU-landenes momsgebyr i 2014. Dette var i juni 2017 ifølge Kommissionen de senest opgjorte skøn. Derudover er det uddybet, hvordan et land skal dokumentere, at øvrige kontrolforanstaltninger, som værn mod momskarruselsvig, er konstateret ineffektive.

Der er i kompromisforslaget indsat et proportionalitetskrav, der består af to elementer. For det første skal det land, som ønsker at indføre generel omvendt betalingspligt, kunne påvise, at den estimerede øgede regelefterlevelse og opkrævning af moms (gevinster) er mindst 25 pct. større end de forventede øgede byrder, som virksomheder og skatteadministrationen pålægges. Det er i kompromisforslaget ikke specificeret, hvordan gevinster og byrder konkret skal opgøres. For det andet er det foreslået som et krav, at generel omvendt betalingspligt ikke må medføre højere omkostninger for virksomheder og skatteadministrationer, end der er forbundet med andre kontrolforanstaltninger.

Kompromisforslaget fjerner muligheden for, at andre EU-lande midlertidigt kan indføre generel omvendt betalingspligt, hvis landet bl.a. deler grænser med et land, der midlertidigt indfører generel omvendt betalingspligt. Dette skyldes en vurdering fra Rådets Juridiske Tjeneste, der ikke finder denne mulighed i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet og kriteriet om, at forslaget skal medføre mindst mulig forstyrrelse af det indre marked.

Kompromisforslaget indeholder yderligere oplysningskrav (i forhold til Kommissionens forslag) til de lande, som ønsker at anvende generel indenlandsk omvendt betalingspligt. De nye krav indebærer, at lande som indfører generel omvendt betalingspligt løbende skal udlevere en række data om personer, der er blevet strafforfulgt for momssvig, personer som er blevet afregistreret for moms, og personer som ikke rettidigt har indgivet en momsangivelse i to perioder.

2. Kompetencen til at indrømme og tilbagetrække tilladelser

Kompromisforslaget lægger op til, at det er Rådet, der på baggrund af en indstilling fra Kommissionen kan give et EU-land tilladelse til at indføre generel omvendt betalingspligt (fremfor at det er Kommissionen som kan indrømme tilladelser, som foreslået i Kommissionens oprindelige forslag).

For så vidt angår muligheden for at trække tilladelser tilbage, er det blevet foreslået, at Kommissionen indstiller til Rådet, at tilladelserne skal trækkes tilbage. Kommissionens indstilling vil herefter blive tiltrådt af Rådet, medmindre Rådet enstemmigt afviser Kommissionens indstilling inden for 30 dage (fremfor at det er Kommissionen som har kompetencen til at trække tilladelser tilbage, som foreslået i Kommissionens oprindelige forslag).

Derudover indgår det i kompromisforslaget, at Kommissionen har pligt til at overveje at trække en tilladelse tilbage, hvis blot ét EU-land informerer Kommissionen om øget momssvig som følge af indførslen af generel omvendt betalingspligt (fremfor to EU-lande, som foreslået af Kommissionen). Dertil kommer, at de lande, der indfører generel omvendt betalingspligt, foreslås at skulle afrapportere til Kommissionen efter ét år, hvor ordningen er afprøvet (fremfor to år som Kommissionen har foreslået). Kommissionen kan dog tidligst foreslå, at en tilladelse trækkes tilbage efter ét år (fremfor 6 måneder, som Kommissionen har foreslået).

3. Tidsbegrænsning af direktivet

Kommissionen og formandskabet har lagt op til, at forslaget skal være tidsbegrænset frem til 30. juni 2022 (dvs. oprindeligt ca. fem år). Nogle lande ønsker dog, at direktivet skal være gældende i en kortere periode (fx to til tre år), mens enkelte lande ventes at ønske en længere periode (mere end fem år).

4. Europa-Parlamentets holdning

Forslaget skal i høring ved Europa-Parlamentet. Oprindeligt forventedes Europa-Parlamentet at komme med en udtalelse 29. november 2017. Siden forslaget blev blokeret på ECOFIN i juni 2017 har der i Europa-Parlamentet ikke været yderligere drøftelser, ligesom der heller ikke foreligger en ny dato for, hvornår man kan forvente en udtalelse.

5. Nærhedsprincippet

Kommissionen har anført, at momsdirektivet forhindrer EU-landene i at kunne anvende generel indenlandsk omvendt betalingspligt. Det er kun muligt at give EU-lande mulighed for at anvende generel omvendt betalingspligt ved et lovgivningsinitiativ på EU-plan, som ændrer direktivet.

Kommissionen anser derfor forslaget for at være i overensstemmelse med nærhedsprincippet. Regeringen er enig i vurderingen.

6. Gældende dansk ret og lovgivningsmæssige konsekvenser

I det nuværende momssystem er momsbetalingspligten i forbindelse med indenlandske handler mellem to virksomheder som udgangspunkt pålagt den sælgende virksomhed, som opkræver moms for sine salg og afregner momsen til skattemyndighederne. Den køvende virksomhed kan fradrage den købsmoms, som virksomheden har betalt for sine køb, når den indbetaler salgsmoms.

Momsdirektivet giver mulighed for at indføre omvendt betalingspligt på indenlandske handler mellem virksomheder på bestemte områder. I Danmark er der i forskelligt omfang omvendt betalingspligt på guld, gas, elektricitet, CO₂-kvoter, CO₂-kreditter, gas- og elektricitetscertifikater, metalskrot, mobiltelefoner, computerchips, spillekonsoller, tablet-pc'er og bærbare computere. Der blev indført omvendt betalingspligt på disse områder, da der blev konstateret omfattende organiseret svig med disse varegrupper. Kommissionen har meddelt, at der vil blive fremsat forslag om, at ovennævnte mulighed forlænges frem til, at reglerne for det endelige momssystem træder i kraft.

En vedtagelse af nærværende forslag har ingen lovgivningsmæssige konsekvenser, idet forslaget blot giver visse EU-lande mulighed for at indføre generel omvendt betalingspligt midlertidigt. Danmark opfylder ikke de af formandskabet foreslåede betingelser vedrørende momsgab og momskarruselsvig for at indføre generel omvendt betalingspligt.

7. Økonomiske konsekvenser

Forslaget vil ikke i sig selv have erhvervsøkonomiske konsekvenser for virksomheder i Danmark. Såfremt andre EU-lande vælger at indføre generel omvendt betalingspligt vil det dog få erhvervsøkonomiske konsekvenser for virksomheder etableret i disse lande.

Kommissionen anfører i sin konsekvensanalyse til forslaget, at et momssystem med omvendt betalingspligt kan øge eksisterende svigformer, som forventes at blive mere udbredt i detailedet af handelskæden. Muligheden for at købe varer og tjenesteydelser med omvendt betalingspligt (og dermed i praksis uden moms) forventes at øge incitamentet til at misbruge andres momsnumre. Herved kan virksomheder eller personer, som ellers ikke er berettiget til at købe varer eller tjenesteydelser med omvendt betalingspligt, få mulighed for i praksis at erhverve disse varer og tjenesteydelser uden moms.

I det nuværende momssystem sker grænseoverskridende handler mellem virksomheder med omvendt betalingspligt. Det har medført, at der er opstået et svigkoncept, hvorved virksomheder kan købe varer fra andre lande uden moms og sælge disse varer videre med moms. Virksomheden forsvinder dog uden at indbetale den opkrævede salgsmoms til skattemyndighederne. Kommissionen anfører, at dette koncept vil kunne overføres på nationalt niveau i de lande, der indfører generel omvendt betalingspligt. Kommissionen anfører ligeledes, at incitamentet til at sælge varer videre uden moms på det sorte marked vil øges.

Erfaringerne fra at indføre omvendt betalingspligt på bestemte sektorer viste, at svigen blot flyttede til andre sektorer eller EU-lande, som endnu ikke havde indført omvendt betalingspligt. Kommissionen anfører, at der er risiko for, at det samme vil ske i forbindelse med, at enkelte lande indfører generel omvendt betalingspligt for moms.

Endelig må det forventes, at de, der vil omgå systemet, kunstigt vil opdele fakturaerne, så de kommer under 10.000 euro.

På denne baggrund kan det ikke udelukkes, at forslagets gennemførelse kan få statsfinansielle konsekvenser for Danmark, såfremt andre EU-lande indfører generel omvendt betalingspligt.

8. Høring

For høringssvar henvises til samlenotat oversendt ifm. ECOFIN 21. marts 2017.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Hovedparten af EU-landene var på ECOFIN 16. juni 2017 indstillet på at vedtage kompromisforslaget, men der kunne ikke opnås enstemmighed.

10. Regeringens generelle holdning

Fra dansk side er det vigtigt, at momssystemet tilrettelægges, så momsprovenuet sikres, og det indebærer færrest muligt administrative byrder for virksomheder, samt at risikoen for svindel minimeres.

Regeringen er som udgangspunkt skeptisk overfor brugen af generel indenlandsk omvendt betalingspligt. Fra dansk side har man derfor heller ikke et ønske om at indføre generel omvendt betalingspligt for moms i Danmark. Det skyldes bl.a., at erfaringerne fra at indføre omvendt betalingspligt på bestemte sektorer viste, at svigen blot flyttede til andre sektorer. Systemet vurderes at indebære en række negative erhvervs- og samfundsøkonomiske konsekvenser, herunder bl.a. øgede administrative byrder, jf. høringssvarene, og nye former for svig. Hvis generel omvendt betalingspligt indføres i nogle lande, vil der være en risiko for, at svigen flytter til andre EU-lande.

Formålet med forslaget er at give EU-lande, der har særligt store problemer med momssvig mulighed for at afprøve generel indenlandsk omvendt betalingspligt. Regeringen lægger vægt på, at forslagets anvendelsesområde på hensigtsmæssig vis er begrænset til lande, som har store problemer med momskarruselsvig og evt. andre lande, der påvirkes af, at der indføres generel omvendt betalingspligt. Regeringen ser positivt på, at muligheden for at nabolande kan indføre generel omvendt betalingspligt er udgået i det seneste kompromisforslag henset til de juridiske indvendinger herom.

Regeringen kan acceptere en løsning på linje med kompromisforslaget fra juni 2017, og finder det vigtigt at fastholde, at tilladelser skal kunne trækkes tilbage, og at der etableres sikkerhedsmekanismer, som sikrer, at virkningerne for det indre marked og momssvig i andre EU-lande overvåges.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Folketingets Europaudvalg blev orienteret om forudgående drøftelser af omvendt betalingspligt for moms, herunder i forbindelse med ECOFIN 15. januar 2016, 25. maj 2016 og 17. juni 2016. Udvalget blev orienteret om forslaget i forbindelse med præsentationen på ECOFIN 27. januar 2017 og i forbindelse med ECOFIN 21. marts 2017. Der er oversendt grund- og nærhedsnotat om forslaget 9. februar 2017. Folketingets Europaudvalg blev forelagt det maltesiske formandskabs kompromisforslag 14. juni 2017 forud for ECOFIN 16. juni 2017.

Dagsordenspunkt 3: Direktiv om nedsatte momssatser for bøger, aviser og tidsskrifter

KOM(2016) 758

1. Resume

På ECOFIN sigtes der efter politisk enighed om vedtagelse af direktivforslaget om ændring af momssystemdirektivet for så vidt angår momssatser for bøger, aviser og tidsskrifter.

Det er med de nuværende momsregler muligt for de enkelte EU-lande at indføre en nedsat momssats (minimum 5 pct.) på trykte bøger, aviser og tidsskrifter. Dertil kommer, at nogle EU-lande har mulighed for at indføre såkaldt stærkt nedsatte momssatser (lavere end 5 pct.) eller nulmoms på visse trykte medier. Derimod skal elektroniske bøger, aviser og tidsskrifter efter de gældende regler belægges med standardmomssatsen i de enkelte EU-lande (minimum 15 pct.).

Forslaget skal give EU-landene større frihed til at nedsætte momssatserne på elektroniske udgivelser og dermed fjerne eksisterende begrænsninger for at pålægge samme momssats på hhv. trykte og elektroniske bøger, aviser og tidsskrifter. I det seneste kompromisforslag er der lagt op til, at alle EU-lande får mulighed for at anvende nedsat momssats (minimum 5 pct.) for elektroniske bøger, aviser og tidsskrifter. Derudover får EU-landene mulighed for at anvende samme stærkt nedsatte satser (under 5 pct.) og nulsatser for elektroniske bøger, aviser og tidsskrifter, som de måtte have anvendt på trykte versioner pr. 1. januar 2017.

EU-Domstolen har 7. marts 2017 afsagt en dom om den momsmæssige forskelsbehandling af elektroniske og trykte bøger. Rådets Juridiske Tjeneste har efterfølgende afgivet en skriftlig udtalelse om dommens konsekvenser. I henhold til den skriftlige udtalelse vil det efter direktivforslagets vedtagelse fortsat være muligt for EU-landene at behandle trykte og elektroniske publikationer momsmæssigt forskelligt, såfremt det kan begrundes objektivt.

Det maltesiske formandskabs kompromis blev ikke vedtaget på ECOFIN 16. juni 2017, selvom hovedparten af EU-landene var indstillet på at vedtage det. Forslaget er efterfølgende ikke revideret eller forhandlet på teknisk niveau, og det er derfor uklart, om det bulgarske formandskabs sigte om at opnå enighed på dette ECOFIN vil lykkes.

Danmark arbejder generelt for, at området for nedsatte momssatser ikke udvides eller alternativt, at en udvidelse begrænses mest muligt, da det bl.a. medfører konkurrenceforvridning mellem EU-landene, ligesom det gør momssystemet mere kompliceret for erhvervslivet. Samtidig ønskes det ikke, at momssystemet i et yderligere omfang end nu anvendes til selektiv erhvervsstøtte gennem nedsatte momssatser. Regeringen er dog åben for at give de enkelte EU-lande mulighed for at ligestille elektroniske bøger, aviser og tidsskrifter med trykte publikationer og kan derfor støtte en løsning på linje med det seneste kompromisforslag.

2. Baggrund

Kommissionen har 1. december 2016 fremsat forslag om ændring af momssystemdirektivet (direktiv 2006/112/EF) for så vidt angår momssatser for bøger, aviser og tidsskrifter. Forslaget blev fremlagt sammen med en pakke af forslag om modernisering af momsreglerne for e-handel mellem virksomheder og forbrugere

på tværs af grænserne (KOM(2016) 755, KOM(2016) 756 og KOM(2016) 757). Forslaget er fremsat med hjemmel i TEUF artikel 113 og kan vedtages af Rådet med enstemmighed efter høring af Europa-Parlamentet.

I henhold til det gældende momsdirektiv skal *elektroniske* bøger, aviser og tidsskrifter belægges med den normale momssats (mindst 15 pct.) i de enkelte EU-lande. De gældende regler giver alle EU-landene mulighed for at anvende en nedsat momssats (mindst 5 pct.) på alle former for *trykte* medier. Derudover har nogle EU-lande mulighed for at anvende såkaldte stærkt nedsatte satser (lavere end 5 pct.) og nulsatser (momsfritagelse med ret til fradrag for moms på indkøb) på visse trykte medier¹³. Fx er der i Danmark nulmoms på trykte aviser.

Ifølge de gældende regler må EU-landene anvende op til to nedsatte momssatser, som mindst skal være på 5 pct. I tillæg hertil har nogle EU-lande yderligere undtagelser, der indebærer, at der er stærkt nedsatte momssatser på bestemte varer (dvs. under 5 pct. og nulmoms). Disse yderligere undtagelsesmuligheder for stærkt nedsatte momssatser og nulmoms tælles ikke med i opgørelsen af et lands samlede antal nedsatte momssatser.

Der gøres opmærksom på, at Kommissionen 18. januar 2018 fremsatte et andet forslag, som øger EU-landenes fleksibilitet i forhold til generelt at anvende nedsatte satser, stærkt nedsatte satser og nulsatser. Kommissionens forslag rummer, hvis det vedtages uændret, bl.a. tilsvarende (og yderligere) frihedsgrader ift. fastsættelsen af momssatser på elektroniske udgivelser, som det aktuelle forslag, og vil således overflødiggøre dette, såfremt det pågældende forslag vedtages. Det pågældende forslag behandles stadig på arbejdsgruppeniveau. Der henvises til Skatteministeriets reviderede grund- og nærhedsnotat om det pågældende forslag, som er oversendt til Folketinget 11. april 2018.

3. Formål og indhold

Formålet med forslaget er at give alle EU-lande mulighed for at anvende de samme momssatser på både elektroniske og trykte udgaver af hhv. bøger, aviser og tidsskrifter.

Kommissionens oprindelige forslag indebar, at alle EU-lande fik mulighed for frit at fastsætte momssatser på bøger, aviser og tidsskrifter, uanset om de er trykte eller elektroniske. Dvs. at alle EU-lande vil kunne anvende nedsatte satser (mindst 5 pct.), stærkt nedsatte satser (under 5 pct.) og nulmoms på *elektroniske* bøger, aviser og tidsskrifter, og at alle EU-lande (og ikke længere kun de EU-lande, der havde en særlig undtagelse) ville få mulighed for at anvende stærkt nedsatte momssatser (under 5 pct.) og nulsats for alle former for *trykte* bøger, aviser og tidsskrifter, jf. tabel 1.

¹³ Disse særlige undtagelser er af historiske årsager, som skyldes, at en række lande ved indtræden i det europæiske fællesskab havde stærkt nedsatte momssatser eller nulmoms, som de har bibeholdt.

I det maltesiske formandskabs kompromisforslag fra juni 2017 er der lagt op til, at alle EU-lande får mulighed for at anvende nedsat momssats (minimum 5 pct.) for *elektroniske* bøger, aviser og tidsskrifter. Derudover kan de EU-lande, der pr. 1. januar 2017 anvendte en stærkt nedsat sats (under 5 pct.) og nulsatser i forbindelse med levering af *trykte* bøger, aviser og tidsskrifter, også kunne anvende disse stærkt nedsatte satser og nulsatser, når de samme varer leveres *elektronisk*. Kompromisforslaget vil således fjerne de eksisterende begrænsninger for at pålægge samme momssats på hhv. trykte og elektroniske bøger, aviser og tidsskrifter. Kompromisforslaget indebærer til forskel fra Kommissionens forslag ikke muligheden for, at alle EU-lande (og ikke kun de EU-lande, der har særlig undtagelse hertil) frit kan anvende stærkt nedsatte momssatser eller nulsats på trykte bøger, aviser og tidsskrifter. Forslaget ændrer således ikke på de historisk betingede særlige undtagelser for stærkt nedsatte momssatser og nulmoms, som visse EU-lande benytter.

Tabel 2

Sammenligning af gældende ret og forslaget om momssatser for bøger, aviser og tidsskrifter

	Nugældende regler	Kommissionens forslag	Seneste kompromisforslag
Trykte bøger, aviser og tidsskrifter	Minimum 5 pct. ¹⁾ og særlige undtagelser ²⁾	Intet minimum.	Ingen ændring af regler.
Elektroniske bøger aviser og tidsskrifter	Minimum 15 pct. ³⁾	Intet minimum.	Minimum 5 pct. Lavere sats og nulsats er mulig, hvis det blev anvendt for trykte versioner pr. 1. januar 2017, jf. særlige undtagelser.

Anm.: 1) Bulgarien er det eneste EU-land, som anvender standardmomssatsen på både trykte bøger, aviser og tidsskrifter. Øvrige EU-lande anvender under visse betingelser en nedsat sats (mindst 5 pct.) på trykte aviser, bøger og/eller tidsskrifter. I tillæg hertil anvender nogle EU-lande yderligere stærkt nedsatte satser og nulmoms på trykte bøger, aviser og/eller tidsskrifter, jf. *anmærkning 2)*.

2) En række lande har særlige undtagelser, som tillader en stærkt nedsat sats (mindre end 5 pct.) eller nulmoms på trykte bøger, aviser og tidsskrifter. Frankrig har stærkt nedsat sats (2,1 pct.) på trykte aviser og tidsskrifter. Estland og Italien har en stærkt nedsat sats (4 pct.) på trykte bøger, aviser og tidsskrifter. Luxembourg har en stærkt nedsat sats (3 pct.) på trykte bøger, aviser og tidsskrifter. Følgende lande har nulmoms: Belgien (trykte aviser og tidsskrifter), Danmark (trykte aviser), Irland (trykte bøger), Storbritanien (trykte bøger, aviser og tidsskrifter).

3) Frankrig og Italien har i strid med reglerne nedsatte momssatser på elektroniske bøger, aviser og tidsskrifter.

Kilde: "VAT rates applied in the Member States of the European Union – situation at 1st January 2017" og Kommissionens konsekvensanalyse af direktivforslaget.

4. Europa-Parlamentets holdning

Europa-Parlamentet har 1. juni 2017 udtalt sig om Kommissionens forslag, hvortil der blandt medlemmerne var bred tilslutning. Europa-Parlamentet påpeger, at forslaget skal sikre et forenklet momssystem, som er resistent overfor svig, og som tilgodeser erhvervslivet, og at den fleksibilitet, som forslaget indebærer, på ingen måde foregriber det endelige momssystem.

5. Nærhedsprincippet

Kommissionen har anført, at der i momsdirektivet er fastsat harmoniserede bestemmelser om anvendelse af momssatser på elektroniske bøger, aviser og tidsskrifter, som forhindrer EU-landene i at belægge disse med de samme lave momssatser som dem, der i øjeblikket anvendes på trykte bøger, aviser og tidsskrifter. Disse bestemmelser kan kun ændres ved et lovgivningsinitiativ på EU-plan, som ændrer direktivet. Kommissionen anser derfor forslaget for at være i overensstemmelse med nærhedsprincippet. Regeringen er enig i vurderingen.

6. Gældende dansk ret og lovgivningsmæssige konsekvenser

Bøger og tidsskrifter belægges i Danmark med 25 pct. moms, uanset om der er tale om fysiske eller elektroniske bøger og tidsskrifter.

Trykte aviser belægges i Danmark med såkaldt nulmoms. Det betyder, at en trykt avis er fritaget for moms ved salget, men virksomheden har ret til fradrag for den moms, der er betalt ved indkøb, der er anvendt til at producere avisen. Elektroniske aviser belægges med den danske normalsats på 25 pct. i overensstemmelse med direktivets gældende regler.

Hensigten med direktivforslaget er at give de enkelte EU-lande en *mulighed* for at ændre momssatserne på bøger, aviser og tidsskrifter i elektronisk form.

EU-Domstolens dom af 7. marts 2017 vedr. moms på bøger

EU-Domstolen har 7. marts 2017 afsagt en dom i sag C-390/15 om den momsmæssige forskelsbehandling af elektroniske og fysiske bøger. Dommen vedrører en polsk sag om muligheden for momsmæssigt at forskelsbehandle fysiske og elektroniske bøger. Dommen fastslår, at fysiske og elektroniske bøger er sammenlignelige, og at det derfor kun er muligt at forskelsbehandle fysiske og elektroniske bøger, såfremt forskelsbehandlingen beror på et lovligt formål.

EU-Domstolen kommer i den konkrete sag frem til, at henset til at alle elektroniske ydelser i dag behandles momsmæssigt ens, hvilket skaber klare, enkle og ens regler, er det et lovligt formål at forskelsbehandle fysiske og elektroniske bøger. Forskelsbehandlingen var derfor i den konkrete sag lovlig.

Rådets Juridiske Tjeneste er, bl.a. på opfordring af Danmark, kommet med en skriftlig udtalelse om dommens konsekvenser. Rådets Juridiske Tjeneste vurderer, at det fortsat er muligt for EU-landene at behandle trykte og elektroniske publikationer momsmæssigt forskelligt, såfremt den forskellige behandling kan begrundes objektivt.

Det vides dog ikke, hvordan EU-Domstolen konkret vil forholde sig til en fortsat opretholdelse af differentierede satser, herunder hvilke objektive begrundelser der kan begrunde differentierede satser, såfremt direktivforslaget vedtages.

7. Økonomiske konsekvenser

For det oprindelige forslag fra Kommissionen blev det vurderet, at forslaget kunne få statsfinansielle og samfundsøkonomiske konsekvenser. Dette skyldtes, at forslaget indebar, at momssatserne på både *trykte* og *elektroniske* bøger, aviser og tidsskrifter kunne nedsættes frit. Levering af trykte bøger, aviser og tidsskrifter anses som levering af varer. Når virksomheder, hjemhørende i andre EU-lande, leverer varer til Danmark, belægges de med dansk moms, når virksomheden sælger varer til danske forbrugere over den danske fjernsalgsgrænse (280.000 kr. årligt). Det oprindelige forslag bevirkede således, at der var risiko for, at danske virksomheder i endnu højere grad blev udsat for en konkurrenceforvridning (særligt fsva. bøger i trykt form) fra virksomheder etableret i EU-lande med lavere momssatser, der sælger for en samlet værdi *under* den danske fjernsalgsgrænse. Det bemærkes dog, at der i mellemtiden, i december 2017, er vedtaget en revision af momsreglerne, der bl.a. indebærer en harmonisering til en fælles, relativt lav fjernsalgsgrænse på 10.000 euro for grænseoverskridende salg af varer eller ydelser indenfor EU. Når disse reviderede regler er implementeret, mindsker det alt andet lige risikoen for konkurrenceforvridning ved andre landes brug af nedsatte momssatser, inkl. på fysiske udgivelser.

Ydermere bemærkes, at idet formandskabets seneste kompromisforslag indskrænker forslagens anvendelsesområde, således at EU-landene blot får mulighed for at ændre momssatserne på *elektroniske* bøger, aviser og tidsskrifter vurderes forslaget ikke at få statsfinansielle og samfundsøkonomiske konsekvenser.

Det skyldes, at bøger, aviser og tidsskrifter i *elektronisk* form betragtes som elektroniske ydelser, som allerede i dag skal belægges med dansk moms, når de sælges til danske forbrugere, uanset om virksomheden sælger elektroniske ydelser under den danske fjernsalgsgrænse (på 280.000 kr.) og er hjemhørende i et andet EU-land med andre og evt. lavere satser end i Danmark.

8. Høring

Der henvises til samlenotatet af 6. juni 2017 om sagen til Folketingets Europaudvalg for gengivelse af danske høringssvar om Kommissionens oprindelige forslag.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Hovedparten af EU-landene var på ECOFIN 16. juni 2017 indstillet på at vedtage kompromisforslaget, men der kunne ikke opnås enstemmighed.

10. Regeringens generelle holdning

Danmark arbejder generelt for, at området for nedsatte momssatser ikke udvides eller alternativt, at en udvidelse begrænses mest muligt, da det bl.a. medfører konkurrenceforvridning mellem EU-landene, ligesom det gør momssystemet mere kompliceret for erhvervslivet. Det bemærkes dog, at vedtagelsen i december af forslaget om revision af momsreglerne alt andet lige mindsker risikoen for konkurrenceforvridning ved andre landes anvendelse af nedsatte momssatser. Samtidig ønskes det ikke, at momssystemet i et yderligere omfang end nu anvendes til selektiv erhvervsstøtte gennem nedsatte momssatser.

Regeringen er dog åben for at give enkelte EU-lande mulighed for at indføre nedsatte og stærkt nedsatte momssatser på elektroniske bøger, aviser og tidsskrifter og kan støtte en løsning på linje med kompromisforslaget. Det skal ses i lyset af, at gældende regler sikrer, at elektroniske bøger, aviser og tidsskrifter som udgangspunkt altid skal belægges med dansk moms, når de sælges til danske forbrugere, samt at der vil være mulighed for at ligestilling af digitale og trykte aviser mv. i Danmark, da nulmomsordningen for trykte aviser vil kunne udvides til digitale aviser.

Regeringen er positiv overfor den indskrænkning af mulighederne for at anvende stærkt nedsatte satser eller nulsatser på elektroniske bøger, aviser og tidsskrifter, som kompromisforslaget indebærer ift. Kommissionens oprindelige udspil.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Folketingets Europaudvalg blev orienteret om det forventede forslag i forbindelse med orienteringen om Kommissionens handlingsplan på momsområdet, og Rådets konklusioner herom, i forbindelse med rådsmødet (ECOFIN) 25. maj 2016 og i forbindelse med rådsmødet (ECOFIN) 21. marts 2017. Der blev oversendt grund- og nærhedsnotat om forslaget 21. december 2016. Folketingets Europaudvalg blev forelagt forslaget 14. juni 2017 forud for ECOFIN 16. juni 2017 med henblik på forhandlingsoplæg.

**Dagsordenspunkt 4: Bankpakken – revision af EU's kapitalkravsregler
(CRR/CRD IV)**

KOM(2016)850 (revision af CRR), KOM(2016)854 (revision af CRD IV)

1. Resume

ECOFIN forventes 25. maj 2018 at drøfte den såkaldte bankpakke i form af forslag til yderligere at reducere risikoen for finansielle kriser (risikoreduktionstiltag). Der er tale om en lovgivningspakke vedr. bl.a. revision af EU-reglerne om kapitalkrav (CRR/CRD IV). Pakken indeholder bl.a. også en revision af krisehåndteringsdirektivet (BRRD), jf. separat dagsordenspunkt.

Pakken blev fremsat 23. november 2016 og præsenteret på ECOFIN 6. december 2016. Pakken omfatter alle EU-lande, og indgår samtidig som et risikoreduktionstiltag i styrkelsen af bankunionen.

Forslaget vedr. CRR/CRD IV skal styrke kreditinstitutternes robusthed og finansiell stabilitet, og samtidig understøtte kreditformidling, vækst og beskæftigelse i EU-landene. Forslagene ventes at have væsentlige erhvervsøkonomiske konsekvenser. En mere modstandsdygtig europæisk banksektor vil samtidig påvirke samfundsøkonomien positivt. Forslaget gennemfører bl.a. eksisterende standarder fra Basel-Komiteén, herunder et gearingskrav, krav om stabil finansiering (NSFR) og reviderede regler for markedsrisiko. Derudover indebærer revisionen øget proportionalitet i reglerne for større og mindre banker, en vis harmonisering af EU-landenes og de kompetente myndigheders valgmuligheder, herunder vedr. fastsættelsen af søjle II-krav (krav til institutternes individuelle solvensbehov).

Det bulgarske formandskab lægger op til enighed om sagen på ECOFIN, men det er uklart, om det er muligt, da nogle lande fortsat ser væsentlige udståender i forhandlingerne. Efter enighed i Rådet skal forslagene forhandles med Europa-Parlamentet.

Regeringen støtter generelt formålet om at understøtte kreditinstitutternes robusthed og den finansielle stabilitet, samtidigt med at tiltagene understøtter effektiv kreditformidling, vækst og beskæftigelse. Særlige danske prioriteter er ændringerne vedr. markedsrisiko, krav om stabil finansiering (NSFR) og gearingskrav, som alle kan have stor betydning for det danske realkreditsystem. Danske prioriteter vedrører derudover særligt rammerne for fastsættelse af søjle II-krav og en revision af makroprudentielle værktøjer, reglerne om rapportering og offentliggørelse samt ændring af aflønningsreglerne. Regeringen finder det generelt afgørende, at implementeringen af globale standarder i EU, herunder Basel-standarder, tager hensyn til særlige europæiske forhold og vel fungerende forretningsmodeller, f.eks. dansk realkredit.

Der henvises generelt til tidligere samlenotater til Folketingets Europaudvalg om sagen, senest forud for ECOFIN 13. marts 2018. Regeringen forelagde sagen til forhandlingsoplæg på mødet i Europaudvalget den 1. december 2017 forud for ECOFIN den 5. december 2017 mhp. at støtte en politisk enighed (generel indstilling) på linje med det på daværende tidspunkt foreliggende kompromisforslag. Der henvises også til grund- og nærhedsnotat om CRR/CRD IV af 28. februar 2017 for yderligere oplysninger om indholdet af Kommissionens forslag.

Det seneste kompromisforslag til ECOFIN 25. maj 2018 fastholder på centrale områder generelt kompromisforslaget beskrevet i samlenotaterne forud for ECOFIN 5. december 2017 og 13. marts 2018, herunder vedr. NSFR, rapportering og offentliggørelse, fastsættelse af søjle II-krav og revision af makroprudentielle værktøjer.

Der har dog i forbindelse med seneste ECOFIN-drøftelse 13. marts 2018 og siden da været drøftelser af, hvorvidt et nyt regime for kapitalkrav vedrørende markedsrisiko (krav til kapital for at modstå tab på finansielle aktiver, fx aktier og obligationer) skal gennemføres allerede på nuværende tidspunkt, idet den internationale standard er blevet udskudt og der fortsat pågår arbejde i Basel-regi.

Det seneste kompromisforslag til ECOFIN 25. maj 2018 indebærer på den baggrund, at endelig EU-implementering af det nye regime for kapitalkrav for markedsrisiko udskydes til Basel-komiteén har fastlagt sine endelige standarder vedrørende markedsrisiko. Det gælder også de dele af reglerne om markedsrisiko, der omhandler de særlige danske udfordringer vedr. behandlingen af realkreditobligationer samt valutarisiko og renterisiko, hvor kompromisforslaget forud for ECOFIN 5. december 2017 i væsentlig grad imødekom danske prioriteter.

Det seneste kompromisforslag til ECOFIN 25. maj 2018 vurderes samlet set i væsentlig grad at tage højde for de danske prioriteter. Det seneste kompromisforslag tilgodeser således fortsat centrale danske prioriteter vedr. fx gearingskrav og NSFR, hvor de foreslåede regler tager hensyn til dansk realkredit. Fra dansk side havde man foretrukket at fastholde kompromisforslaget til ECOFIN 5. december 2017 om implementering af reglerne om markedsrisiko. Man vil dog kunne tilslutte sig det foreliggende kompromisforslag om markedsrisiko.

Fra dansk side vil man på den baggrund kunne tilslutte sig en løsning på linje med det foreliggende kompromis, idet de danske interesser i sagen vurderes at være håndteret på en tilfredsstillende måde.

2. Baggrund

Kommissionen fremsatte 23. november 2016 en pakke af lovgivningsforslag vedr. regulering af kreditinstitutter i EU, som blev præsenteret på ECOFIN 6. december 2016. Pakken indeholdt bl.a. forslag om revision af kapitalkravsforordningen (CRR) og kapitalkravsdirektivet (CRD IV) fra 2013. Pakken indeholder bl.a. også en revision af krisehåndteringsdirektivet (BRRD) og forhandles samlet. Kommissionens forslag vedr. CRR/CRD IV har til formål at styrke EU-landenes kreditinstitutters modstandsdygtighed yderligere.

Siden den finansielle krise er der i EU gennemført betydelige reformer af de lovgivningsmæssige rammer for den finansielle sektor. Reformerne er gennemført for dels at styrke de finansielle virksomheders modstandsdygtighed mod fremtidige kriser, dels sikre, at der ikke for fremtiden vil være behov for, at EU-landene redder finansielle virksomheder, hvis de kommer i problemer, bl.a. med store statsfinansielle konsekvenser til følge. CRR og CRD IV er væsentlige elementer i denne styrkelse, herunder i form af skærpede kapital- og likviditetskrav, og udgør grundlaget for reguleringen af banker og andre kreditinstitutter (inkl. realkreditinstitutter

o.l.) i EU. CRR/CRD IV fastsætter vilkår for tilladelse til at drive bankvirksomhed, herunder kapitalkrav, solvensregler, risikostyring, tilsyn mv.

Forslagene omfatter alle EU-lande. Kommissionens forslag indgår samtidig i arbejdet med at styrke bankunionen, idet de kan reducere risici i den finansielle sektor (såkaldte risikoreduktionstiltag). Der arbejdes parallelt med et forslag til øget risikodeling i bankunionen i form af en fælles indskydergaranti (EDIS) og en permanent offentlig bagstopper for den fælles afviklingsfond (SRF).

Retsgrundlaget for forslaget til revision af CRR/CRD IV er artikel 114 i Traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF). Europa-Parlamentet og Rådet er medlovgivere. Rådet træffer beslutning med kvalificeret flertal.

3. Formål og indhold

Revisionen af CRR og CRD IV gennemfører bl.a. en række eksisterende internationale standarder fra Basel-Komitéen. Det drejer sig om de såkaldte Basel III-standarder i form af særligt et gearingskrav og krav om stabil finansiering (NSFR).¹⁴ Det drejer sig derudover om implementering af Basel-standarder vedr. markedsrisiko.

Derudover skal forslagene forbedre de eksisterende regler, der blev indført efter finanskrisen, ved bl.a. at sikre mere proportionalitet i lovgivningen. Endelig foreslås der en vis harmonisering af de valgmuligheder, som EU-landene og de kompetente myndigheder i dag har til rådighed, fx rammerne for fastsættelsen af søjle II-krav (individuelt solvensbehov), hvilket bl.a. skal understøtte arbejdet med at skabe et mere ens regelsæt i EU på området (en ”single rule book”).

Nedenfor beskrives udvalgte centrale elementer og danske prioriteter i Kommissionens forslag og formandskabets seneste kompromisforslag til ECOFIN 25. maj 2018 vedr. CRR/CRD IV:

Kapitalkravsforordningen (revision af CRR):

- Markedsrisiko
- Krav om stabil finansiering (NSFR)
- Gearingskrav
- Store eksponeringer
- Rapportering og offentliggørelse
- Undtagelser fra kapital- og likviditetskrav

Kapitalkravsdirektivet (revision af CRD IV):

- Søjle II-krav: Harmonisering, vejledende kapitalniveau og formål
- Revision af makroprudentielle værktøjer
- Aflønning

¹⁴ Gearingskravet og NSFR blev introduceret i CRR/CRD IV, men blev ikke fuldt implementeret, da Basel III-standarderne herom ikke forelå i en endelig form på daværende tidspunkt.

Øvrige udvalgte emner er beskrevet i bilag 1 samt i grund- og nærhedsnotat om CRR/CRD IV af 28. februar 2017.

3.1. Forslag til revision af kapitalkravsforordningen (CRR)

Markedsrisiko

Kommissionens forslag introducerer med udgangspunkt i en Basel-standard nye metoder for opgørelse af kapitalkrav knyttet til markedsrisiko. Markedsrisiko vedrører risikoen for at et institut lider tab som følge af kursudsving og andre ændringer på finansielle instrumenter, fx aktier og obligationer. Kapitalkrav knyttet hertil skal medvirke til at kunne absorbere sådanne tab. Markedsrisiko opgøres på institutternes ”positioner” i handelsbeholdningen. Handelsbeholdningen omfatter positioner i finansielle instrumenter, som institutterne aktivt handler mhp. et afkast såvel som foranlediget af kundeforretninger.

Ligesom for de ”klassiske” kapitalkrav knyttet til institutternes udlånsrisici foretages ved fastsættelsen af kapitalkravene for markedsrisiko en vurdering af de konkrete risici forbundet med instituttets beholdninger (en ”risikovægtning”, som er højere des større risici er på de konkrete beholdninger). Kapitalkravet (det nominelle krav målt i kroner) fastsættes ved at beregne én eksponerings følsomhed over for relevante risikofaktorer og herefter gange med den på forhånd fastsatte risikovægt, som herefter ganges med kapitalkravet i pct. for at opnå det nominelle krav.

Ligesom for udlånsrisiko kan institutterne også for markedsrisiko anvende forskellige tilgange til opgørelsen:

Under standardmetoden benytter institutterne standardiserede risikovægte til at opgøre markedsrisikoen. Der lægges som noget nyt op til, at institutter med store handelsbeholdninger o.l. skal anvende en mere avanceret standardmetode end hidtil, mens institutter med mindre handelsbeholdninger o.l. fortsat kan bruge den gældende – simple – standardmetode.

Under den interne metode benytter institutterne – under regulering og tilsyn – egne interne risikomodeller til at opgøre markedsrisikoen. Forslaget gør den interne metode mere risikofølsom og avanceret end hidtil og strammer reglerne for institutternes muligheder for at benytte metoden. Der indføres samtidig krav om, at institutter, der bruger metoden, løbende skal sammenligne resultatet af deres interne opgørelser med den avancerede standardmetode.

Institutter med helt små handelsbeholdninger vil fortsat kunne undtages fra markedsrisikokravene. Forslaget hæver tærsklen fra 15 mio. euro til 50 mio. euro (dog maksimalt 5 pct. af de samlede aktiver), mens der samtidig foretages tekniske ændringer i opgørelsesmetoden.

Forslaget forventes samlet særligt at medføre øgede kapitalkrav til institutter, der benytter standardmetoden (idet kapitalkravet tidligere er øget for så vidt angår den interne metode). Dermed sikres også mere konsistens mellem metoderne.

Med den nye standardmetode og den nye interne metode vil kapitalkravet generelt blive højere, særligt for kreditinstitutters beholdninger af realkreditobligationer. I Danmark har bl.a. pengeinstitutter generelt betydelige mængder realkreditobligationer i deres handelsbeholdninger, og vil blive påvirket af ændringerne i markedsrisikoreglerne. Det skyldes bl.a., at realkreditobligationer ifølge Kommissionens forslag tildeles en risikovægt på 2 pct. til at dække kreditrisiko under den nye standardmetode. Risikovægten er lavere end den risikovægt på 4 pct., der på nuværende tidspunkt foreslås af Basel-Komitéen. Denne risikovægt er foreløbig og stadig under revision i Basel-komitéen. I december 2017 annoncerede Basel-komitéen, at færdiggørelse af revisionen af markedsrisikoreglerne udskydes til december 2018. Basel-komitéen udskød implementeringsfristen i tre år fra 2019 til 2022.

Fra dansk side har man i forhandlingerne stillet forslag og arbejdet aktivt for at sænke risikovægten for realkreditobligationer fra de 2 pct. foreslået af Kommissionen til 1 pct., idet en sådan risikovægt vurderes bedre at afspejle historisk observerede risici forbundet med danske realkreditobligationer. Det danske forslag fremgår af kompromisforslaget fra december 2017. Der er dog tale om helt ny metode, hvorfor det ikke er muligt at lave en direkte parallel til risikovægten i dag. Kapitalkravet i dag til realkreditobligationer er dog begrænset sammenlignet med disse krav.

Markedsrisikoreglerne skal også sikre kapitalkrav, der afdækker institutternes valutakurs- og renterisiko. Kapitalkravet for valutakursrisiko forbundet med institutternes positioner i EUR og fx danske kroner (DKK) øges væsentligt ift. i dag. Forslaget tager højde for det europæiske valutasamarbejde (valutakursmekanismen ERM II) ved, at DKK likviditetsmæssigt bliver behandlet som en af de valutaer, hvor der er mest likviditet (og dermed mindst risiko forbundet med valutakursudsving). Opgørelsen baseres dog på ERM II's standardudsvingsbånd på +/- 15 pct. ift. en centalkurs, og tager således ikke højde for, at DKK som følge af fastkurspolitikken overfor euroen følger EUR endnu tættere i kraft af et udsvingsbånd på kun +/- 2,25 pct. fra centalkursen på 746,038 DKK pr. 100 EUR.

Forslaget tager heller ikke højde for, at danske mellemlange og lange renter er tæt forbundne med EUR-renter, herunder i lyset af fastkurspolitikken. Det medfører, at kapitalkravene til afdækning af valutakursrisiko mellem DKK og EUR samt renterisiko mellem DK-renter og EUR-renter øges ift. i dag og vurderes at blive højere, end hvad risikoen reelt vil tilsige.

Fra dansk side har man stillet forslag og arbejdet aktivt for, at reguleringen fuldt anerkender det snævrere danske udsvingsbånd i ERM-II, og at DKK-renter som følge heraf er tæt forbundne til EUR-renter på mellem og langt sigt. I kompromisforslaget fra december 2017 er risikovægten mellem EUR og DKK reduceret fra 21,2 til 4,5 pct., afspejlende den absolutte værdi af det indsnævrede udsvingsbånd.

Korrelationsparameteren mellem DK-renter og EUR-renter er øget fra 50 til 80 pct. for at afspejle den høje faktiske samvariation. Kompromisforslaget fra december 2017 anerkender derfor implikationerne af fastkurspolitikken.

Derudover ændres reglerne for, hvordan visse obligationer, herunder konverterbare realkreditobligationer, skal værdiudmåles og kapitalafdækkes. Det vil medføre betydelige operationelle byrder for institutterne ved indførelse. Kravet afviger fra nuværende praksis i EU, fra retningslinjerne fra Basel-Komitéen og fra praksis i den danske finansielle sektor. I øjeblikket udgør de danske konverterbare realkreditobligationer ca. 40 pct. af den samlede mængde danske realkreditobligationer.

Kommissionen foreslår en overgangsbestemmelse, så de nye regler vedr. markedsrisiko indføres med en vægt på 65 pct. i en implementeringsperiode på tre år fra ikrafttrædelse. Kommissionen kan ifølge forslaget forlænge indfasningen ved en delegeret retsakt.

I forbindelse med ECOFIN 13. marts 2018 opstod en drøftelse af, hvorvidt et nyt regime for opgørelse af markedsrisiko skal gennemføres allerede på nuværende tidspunkt. Det skyldes primært, at Basel-komitéen i december 2017 besluttede at udskyde den endelige implementeringsfrist til 2022, samt at man fortsat er i gang med at revidere standarden.

Kompromisforslaget til ECOFIN 25. maj 2018 fastholder generelt Kommissionens forslag om en indfasningsperiode af de nye markedsrisikoregler, men forlænger perioden. Indførelsen forventes at ske i form af først en implementeringsperiode (fire år fra ikrafttrædelse ifølge kompromisforslaget), hvor institutterne skal forberede sig på de kommende krav og rapportere til myndighederne efter de kommende krav, efterfulgt af en indfasningsperiode (to år ifølge kompromisforslaget), hvor reglerne indføres med en vægt på 65 pct. Efter de to år vil vægten automatisk være 100 pct., dvs. reglerne er fuldt indfaset. Forslaget om, at Kommissionen har mulighed for at forlænge indfasningen ved en delegeret retsakt, slettes i kompromisforslaget. Kommissionen skal i stedet rapportere til Rådet og Europa-Parlamentet om kalibreringen af markedsrisikoreglerne.

Kompromiset medfører endvidere, at institutterne skal rapportere til den kompetente tilsynsmyndighed om, hvad institutternes kapitalkrav under givne kommende regler ville være, hvis sådanne regler var gældende allerede nu. Rapporteringskravene er i vidt omfang baseret på kompromisforslaget fra december 2017 (gælder bl.a. behandlingen af realkreditobligationer), idet rapporteringskravene om nogle emner vil blive fastlagt af Kommissionen i en delegeret retsakt i lyset af de endelige Basel-standarder (gælder bl.a. behandlingen af valutarisiko). Alle rapporteringskrav vil først træde i kraft, når Kommissionen har udstedt denne delegerede retsakt. Indtil da fortsætter rapporteringskravene efter de nuværende regler for opgørelse af markedsrisiko.

Rapporteringskravene vedr. realkreditobligationer og deres konkrete risikovægt er i det aktuelle kompromisforslag baseret på kompromisforslaget fra december 2017, og således ikke den delegerede retsakt.

Rapporteringskravene vedr. generel valutarisiko er i modsætning til realkreditobligationer omfattet af den delegerede retsakt. Samtidig ventes hensynet til deltagelse i fastkurssamarbejdet i ERM II dog fastholdt som i kompromisforslaget fra december 2017.

Endelig anmoder kompromisforslaget Kommissionen om på et senere tidspunkt at fremsætte forslag om implementering i EU af de endelige Basel-regler som kapitalkrav, som skal erstatte de midlertidige rapporteringskrav, hvor man evt. også kan foretage andre tilpasninger i det endelige rammeværk for markedsrisiko.

Krav om stabil finansiering (NSFR)

Forslaget gennemfører på basis af en Basel-standard et krav til institutternes stabile finansiering (Net Stable Funding Ratio, NSFR), der skal sikre, at institutternes udlån mv. i højere grad er finansieret af passiver med tilstrækkeligt lange løbetider. Formålet er at forhindre, at udlån med lange løbetider i for høj grad finansieres med gæld med korte løbetider, hvilket kan sætte et kreditinstitut i en klemme, hvis instituttet får vanskeligere ved at få adgang til kortsigtet finansiering, som det f.eks. var tilfældet under den finansielle krise. NSFR skal konkret sikre, at kreditinstitutter til enhver tid kan fortsætte deres forretningsaktiviteter, herunder udlån, mindst ét år ud i fremtiden uden at skulle tilføre ny finansiering.

NSFR stiller krav om, at såkaldt *tilgængelig* stabil finansiering skal være lig med eller større end den *nødvendige* stabile finansiering.

Tilgængelig stabil finansiering (Available Stable Funding, ASF) opgøres ud fra institutternes passivside på balancen. De enkelte finansieringskilder (fx indlån, kapital, udstedte realkreditobligationer mv.) tildeles en vægt (faktor) efter, hvor stabile (længde af løbetider) de kan siges at være. Jo kortere restløbetid et passiv har, desto mindre stabil finansiering (ASF) vurderes passivet at bidrage med.

Nødvendig stabil finansiering (Required Stable Funding, RSF) opgøres ud fra instituttets aktivside på balancen. Jo mere likvidt et aktiv er, desto mindre stabil finansiering er instituttet nødt til at skaffe for at finansiere det og desto lavere er RSF-faktoren. Således tildeles f.eks. statsobligationer en RSF-faktor på 0 pct. af eksponeringens pålydende, hvilket indebærer, at sådanne aktiver ikke kræver stabil finansiering. Tilsvarende tildeles beholdninger af de mest højlikvide realkreditobligationer en vægt på 7 pct. af eksponeringens pålydende. Dvs. højlikvide realkreditobligationer vil kræve mere stabil finansiering end statsobligationer.¹⁵

¹⁵ I EU-reguleringen gives generelt en vis særbehandling til statsobligationer sammenlignet med andre typer af aktiver, fx realkreditobligationer. Denne særbehandling findes fx i likviditetskravet, LCR, hvor statsobligationer pr. definition anses for de mest likvide aktiver. Den findes også inden for kapitalkrav, hvor statsobligationer som hovedregel anses for risikofrie, så der ikke stilles krav til fx kreditinstitutter om kapital til at modstå tab på statsobligationer.

Kommissionens forslag indeholder – i lighed med Basel-standarden – en undtagelsesmulighed til NSFR-kravet for såkaldt ”indbyrdes afhængige” aktiver og passiver, der opfylder en række specifikke betingelser, bl.a. at de har *samme løbetid* såsom eksempelvis danske realkreditlån og dertilhørende realkreditobligationer med samme løbetid. Det vil indebære, at realkreditobligationer og realkreditlån tildeles en ASF-faktor hhv. en RSF-faktor på 0 pct. Det vil i praksis undtage udstedte realkreditlån og –obligationer fra NSFR.

Derudover omfatter undtagelsesmuligheden også *kortere* realkreditobligationer, der finansierer lån med længere løbetid, såfremt de bl.a. er omfattet af en såkaldt ikke-diskretionær forlængelsestrigger, som det f.eks. kendes fra den danske refinansieringslov, hvor der sker automatisk forlængelse af løbetiden på korte realkreditobligationer, såfremt på forhånd definerede begivenheder indtræffer.¹⁶ Med undtagelsesmuligheden kan den kompetente tilsynsmyndighed (i Danmark Finanstilsynet) inden for rammer fastlagt i forslaget tillade, at udstedte realkreditobligationer og -udlån betragtes som indbyrdes afhængige. I praksis kan realkreditlån og de kortere realkreditobligationer, som finansierer dem, dermed også undtages fra NSFR.

Seneste kompromisforslag fastholder Kommissionens forslag om en undtagelsesmulighed for indbyrdes afhængige aktiver og passiver, herunder for kortere realkreditobligationer, der finansierer lån med længere løbetid til situationer, når der gælder en ikke-diskretionær forlængelsestrigger. Kompromisforslaget anerkender derfor den danske refinansieringslov.

Kommissionen foreslår endvidere tilføjet en definition af såkaldt *ikke-obligatorisk over-kollateral (OC)* i forbindelse med NSFR. OC er aktiver til ekstra sikkerhed for realkreditobligationsejernes krav i tilfælde af, at udstederen får problemer med at opfylde sine forpligtigelser. Ikke-obligatorisk OC er OC, der ikke er stillet som følge af lovmæssige krav, ratingforhold mv. Alt ikke-obligatorisk OC skal betragtes som værende ubehæftede aktiver, dvs. frit tilgængelige for instituttet som holder aktiverne. Det betyder modsat, at alt obligatorisk OC skal betragtes som værende behæftede aktiver. I NSFR tildeles ubehæftede aktiver en lavere RSF-vægt og dermed et mindre krav til institutternes stabile finansiering.

Seneste kompromisforslag udvider definitionen af ikke-obligatorisk OC til at omfatte OC, der er stillet som følge af ratingforhold mv. Kompromisforslaget indebærer dermed, at flere OC aktiver betragtes som ubehæftede og kravet til institutternes stabile finansiering mindskes. Kompromisforslaget bidrager i kraft af disse ændringer til, at fx danske realkreditinstitutter kan opfylde NSFR-kravet.

Endvidere indeholder seneste kompromisforslag en lempeligere behandling af realkreditlån generelt, idet aktiver (realkreditlån) med en løbetid over 1 år placeret i et såkaldt kapitalcenter (cover pool) tildeles en lavere RSF-vægt på 85 pct. frem-

¹⁶ Den danske refinansieringslov fra 2014 indebærer tvungen løbetidsforlængelse af korte realkreditobligationer, hvis en refinansieringsauktion fejler, eller renten på obligationerne stiger mere end 5 pct.-point mellem to refinansieringsaktioner.

for 100 pct. som foreslået af Kommissionen, hvilket indebærer et mindre krav til realkreditinstitutternes stabile finansiering.

Samlet set medfører seneste kompromisforslag altså på nogle områder hensigtsmæssige lempeligere krav for fx danske realkreditinstitutter, end det var tilfældet i Kommissionens forslag.

Gearingskrav

Kommissionen foreslår på basis af en Basel-standard, at institutterne skal opfylde et gearingskrav på 3 pct., dvs. et minimumskrav til et kreditinstituts kernekapital¹⁷ i forhold til instituttets samlede *ikke-risikovægtede* eksponeringer, f.eks. udlån.

Hensigten er, at gearingskravet fungerer som en bagstopper for de normale risikovægtede kapitalkrav, hvor kapitalkravene fastsættes differentieret efter risikoen på institutternes eksponeringer og ikke alene deres absolutte/nominelle størrelse.

Gearingskravet vil være et supplement til nuværende krav i CRD IV om, at *tilsynsmyndighederne* skal vurdere institutternes eksponering mod risikoen for overdreven gearing samt krav til institutterne om at beregne og offentligøre gearingsgraden.

Gearingskravet bliver et kapitalgrundlagskrav på linje med de øvrige lovbestemte minimumskrav, hvor tilsynsmyndigheden kan inddrage kreditinstitutlicensen, hvis gearingskravet ikke opfyldes.

Gearingskravet skal gælde på både institutniveau (dvs. f.eks. for penge- og realkreditinstitutter i samme koncern hver for sig) og koncernniveau (dvs. for penge- og realkreditinstitutter samlet, når disse indgår i en finansiell koncern), ligesom det er tilfældet for de risikobaserede kapitalkrav.

Seneste kompromisforslag fastholder Kommissionens forslag til et generelt gearingskrav, herunder niveauet på 3 pct. Kompromisforslaget forventes samtidig at indføre et tillæg for globale systemisk vigtige kreditinstitutter (G-SIFI'er), da der internationalt er opnået enighed herom i december 2017 i Basel-komiteén. Der lægges op til, at den enkelte G-SIFI's tillæg til gearingskravet på 3 pct. skal være 50 pct. af det pågældende instituts G-SIFI-tillæg til dets risikobaserede kapitalkrav. Nordea pålægges ifølge EU-reglerne et G-SIFI-tillæg på 1 pct. (til Nordeas risikobaserede kapitalkrav), dvs. tillægget til gearingskravet på 3 pct. vil for Nordea blive 0,5 pct.¹⁸

Endvidere foreslås det, at Kommissionen skal analysere hensigtsmæssigheden af at udbrede kravet til andre SIFI'er end G-SIFI'er (dvs. SIFI'er, som ikke er G-SIFI'er, men udpeget som SIFI'er i de enkelte lande pga. deres systemiske betydning dér). Analysen skal være afsluttet i 2020, og Kommissionen kan i den forbin-

¹⁷ Kernekapitalen er egentlig kernekapital, fx aktiekapital, tillagt hybrid kernekapital, som er en mellemting mellem kapitalinstrumenter og gældsinstrumenter.

¹⁸ Nordea er eneste nordiske kreditkoncern, som aktuelt er udpeget som G-SIFI af FSB og Basel-komiteén. Danmark har udpeget Danske Bank, Nykredit, Jyske Bank, Nordea Kredit, Sydbank og DLR kredit som SIFI'er.

delse fremsætte et forslag om udbredelse af kravet, hvis det vurderes hensigtsmæssigt.

Store eksponeringer

Der gælder i dag en generel grænse for, hvor stor en eksponering, fx udlån til enkeltvirksomheder, må udgøre af et kreditinstituts kapitalgrundlag. Denne grænse er på 25 pct. af et kreditinstituts kapitalgrundlag (egentlig kernekapital, hybrid kernekapital og supplerende kapital). Grænsen har til formål at sikre, at et institut ikke bliver for voldsomt eksponeret mod enkelte kunder/udstedere. Hvis grænsen overskrides, skal instituttet reducere den konkrete eksponering og/eller øge kapitalgrundlaget, så grænsen respekteres.

Med forslaget ændres beregningsmetoden for store eksponeringer på baggrund af en Basel-standard. Kommissionen foreslår, at et instituts store eksponeringer fremadrettet udmåles alene i forhold til kernekapitalen, hvor store eksponeringer i dag udmåles i forhold til kapitalgrundlaget. Det vil alt andet lige stramme grænsen for, hvornår noget udgør store eksponeringer.

Endvidere sættes specifikke grænser for G-SIFI'ers eksponeringer mod hinanden, henset til, at disse institutters indbyrdes forbundenhed vil kunne forstærke finansiell uro under en krise. Det foreslås således at sænke grænsen for store eksponeringer mellem G-SIFI'er fra den generelle grænse på 25 pct. til 15 pct.

I de gældende regler er der en række undtagelser for store eksponeringer, der for størstedelen foreslås videreført uændret. Undtagelsesmulighederne anvendes bl.a. i forbindelse med dansk realkredit, idet der kortvarigt er meget store eksponeringer i forbindelse med terminsbetalinger og i perioder med kunders omlægning af lån.

Seneste kompromisforslag fastholder generelt Kommissionens forslag, herunder undtagelsesmulighederne som anvendes i forbindelse med dansk realkredit.

Rapportering og offentliggørelse

Kommissionens forslag indeholder ændringer rettet mod at øge proportionaliteten i både CRR og CRD IV fsva. rapportering og offentliggørelse, dvs. et mere differentieret hensyn i reglerne afhængig af institutternes størrelse.

Det foreslås bl.a., at små institutters forpligtigelse til at rapportere til tilsynsmyndigheden reduceres fra mindst halvårligt til årligt på en række områder. Den reducerede indberetningsforpligtigelse omfatter kapitalkrav, tab i forbindelse med udlån med sikkerhed i fast ejendom, store eksponeringer og gearingsgrad. Små institutter defineres i Kommissionens forslag som institutter, der har samlede aktiver for mindre end 1,5 mia. EUR.¹⁹

Kommissionens forslag indarbejder endvidere øget proportionalitet i reglerne for offentliggørelse, hvor Kommissionen foreslår tre regimer for offentliggørelse af-

¹⁹ I Danmark vil dette omfatte ca. 70 pct. af alle institutter.

hængig af institutternes størrelse. Der stilles de mest omfattende krav til offentliggørelse for alle SIFI'er samt andre store institutter (udpeges iht. fastlagte kriterier), som skal offentliggøre alle oplysningskrav årligt, udvalgte oplysninger halvårligt og specifikke nøgletal kvartalsvist. Institutter med en balance over 1,5 mia. EUR, der ikke er udpeget som SIFI og ikke anses for et stort institut skal ligeledes offentliggøre alle oplysningskrav årligt, men derudover kun specifikke nøgletal halvårligt. De mindste institutter med en balance under 1,5 mia. EUR skal alene offentliggøre udvalgte forhold årligt og specifikke nøgletal halvårligt.

Med forslaget vil det fortsat være muligt at stille krav om offentliggørelse af det individuelle solvensbehov (søjle II-kravet), som det er tilfældet i Danmark i dag.

Derudover lægges op til, at institutter, som anvender interne metoder til opgørelse af deres risikovægtede eksponeringer og derved kapitalkrav, også skal offentliggøre deres risikovægtede eksponeringer opgjort parallelt under standardmetoden.

Seneste kompromisforslag definerer små institutter som institutter, der har samlede aktiver for mindre end 5 mia. EUR (i stedet for 1,5 mia. EUR i Kommissionens forslag). Der gives fleksibilitet til, at landene kan reducere denne grænse under hensyntagen til supplerende kriterier, som skal reflektere instituttets kompleksitet (krav til handelsbeholdningen, om instituttet har størstedelen af sine aktiviteter i EU, og om instituttet anvender interne modeller til opgørelse af kapitalkrav).

Kravet om, at institutter, som anvender interne metoder til opgørelse af deres risikovægtede eksponeringer og derved kapitalkrav, skal offentliggøre deres risikovægtede eksponeringer opgjort parallelt under standardmetoden, er fjernet fra det seneste kompromisforslag.

Undtagelser fra kapital- og likviditetskrav

Forslaget giver tilsynsmyndigheder, som fører tilsyn med institutter i flere EU-lande mulighed for at undtage datterselskaber fra kapital- og likviditetskravene (kravene skal fortsat opfyldes af moderselskabet for hele koncernen). I dag skal det være en fælles beslutning mellem tilsynsmyndigheden i det land, hvor datterselskabet er etableret (værtslandet), og tilsynsmyndigheden i det land, hvor moderselskabet er etableret (hjemlandet), at vælge at undtage et institut fra kapital- og likviditetskrav. Forslaget søger at understøtte en mere effektiv kapital- og likviditetsstyring i grænseoverskridende kreditinstitutter.

I praksis vil det kun være den fælles tilsynsmekanisme i bankunionen (SSM), der kan anvende undtagelsen, da SSM er eneste myndighed, der i dag fører tilsyn med koncernforbundne moder- og datterselskaber i flere EU-lande samtidigt. Kommissionens forslag er således rettet mod bankunionslande (aktuelt kun eurolande), ud fra et princip om, at SSM har den tilstrækkelige indsigt i både datterselskaber og moderinstitutter lokaliseret i forskellige EU-lande til at beslutte, om undtagelsen skal anvendes. Undtagelsesmuligheden betinges af, at moderinstituttet stiller en garanti til datterselskabet, hvis det kommer i problemer.

Seneste kompromisforslag lægger op til at slette Kommissionens forslag om mulige undtagelser fra kapital- og likviditetskrav, hvilket skal ses i lyset af den modstand, der har været mod forslaget fra en række EU-lande, herunder værtslande for datterselskaber og filialer.

Udvalgte øvrige elementer i revisionen af CRR (se bilag 1)

Forslaget implementerer derudover nye metoder til at opgøre kapitalkrav til modpartsrisiko i en derivattransaktion. Modpartsrisiko vedrører risikoen for, at et kreditinstituts modpart misligholder sine forpligtelser. Derivater er et finansielt instrument, hvis værdi afhænger af værdien af et underliggende aktiv, f.eks. en aktie eller rente, og kan spænde over en kortere eller længere aftaleperiode. Modpartsrisiko kan således medføre et tab for kreditinstituttet i denne periode og skal derfor opgøres og afdækkes med kapital.

Forslaget reducerer derudover kreditinstitutters kapitalkrav for eksponeringer mod små og mellemstore virksomheder (SMV'er). Sådanne eksponeringer har allerede en lempeligere behandling i reglerne i dag. Der lægges op til yderligere at lempe denne behandling. Kommissionen foreslår ligeledes en lempeligere behandling af eksponeringer vedr. infrastruktur.

3.2. Forslaget til revision af kapitalkravsdirektivet (CRD IV)

Søjle II-krav: Harmonisering, vejledende kapitalniveau og formål

Kommissionens forslag indebærer ændringer af rammerne for opgørelse af et instituts individuelle solvensbehov (søjle II-kravet). Søjle II-kravet er institutspecifikt, fastsættes af den kompetente tilsynsmyndighed i dialog med det pågældende institut, og har til formål at adressere de af et instituts risici, som ikke er dækket af søjle I-krav (de lovbestemte minimumskapitalkrav). Forslaget indebærer en bevægelse væk fra national fleksibilitet i fastsættelsen af søjle II-kravet over mod en mere harmoniseret tilgang, fx mht. de faktorer, som den kompetente tilsynsmyndighed skal vurdere og tage i betragtning, når et instituts søjle II-krav fastsættes.

Forslaget lægger op til, at tilsynsmyndigheden altid skal opgøre et solvenskrav for alle institutter, og ikke kun hvis tilsynsmyndigheden er uenig med instituttets egne opgjorte solvensbehov (som i dag). Forslaget lægger derudover op til en begrænsning af tilsynsmyndighedens mulighed for at indføre yderligere indberetningskrav.

Det foreslås ligeledes, at instituttet som led i den interne vurdering af sit solvensbehov, og efter at have rådført sig med tilsynsmyndigheden, skal fastsætte et passende *vejledende kapitalniveau*. Det vejledende kapitalniveau skal ligge over kapitalkravene i søjle I, det kombinerede bufferkrav (bestående af kapitalbevaringsbufferen, SIFI kapitalbuffer og den kontracykliske kapitalbuffer) og søjle II-krav, dvs. over instituttets samlede krav til kapitalgrundlag.²⁰ Hvis et institut imidlertid undlader at tilvejebringe eller opretholde et vejledende kapitalniveau, kan tilsynsmyndigheden fastsætte et højere søjle II-krav.

²⁰ Vedtagne risikobaserede kapitalkrav under indfasning, herunder det kombinerede bufferkrav, er vist i bilag 2.

Det vejledende kapitalniveau skal sikre, at instituttet kan absorbere tab uden brud på kapitalkravene over et konjunkturforløb. Det vejledende kapitalniveau skal bl.a. anvendes til at dække potentielle tab identificeret ved stresstest.

Det foreslås, at tilsynsmyndigheden jævnligt vurderer det vejledende kapitalniveau fastsat af hvert enkelt institut. For koncerner med tilsynskollegier skal der foretages en fælles vurdering af det vejledende kapitalniveau ved de relevante tilsynsmyndigheder. Et tilsynskollegium er etableret for grænseoverskridende koncerner med deltagelse af de lande, hvor instituttet har aktiviteter. Kollegiet har til formål at koordinere tilsynet med instituttets aktiviteter i de pågældende lande.

Forslaget indebærer derudover en ændring af tilsynsmyndighedens mulighed for at kunne bruge søjle II-kravet til at adressere systemiske og makroprudentielle risici.²¹ Risikoudmålingen i søjle II skal således fremadrettet alene baseres på en mikroprudentiel tilgang (dvs. med afsæt i de *individuelle institutters* risici).

EU-landene skal i stedet håndtere systemiske og makroprudentielle risici gennem andre (makroprudentielle) tilsynsværktøjer, herunder med reviderede makroprudentielle værktøjer. Ændringen har til hensigt at ensarte risikohåndteringen på tværs af landegrænser. Det bemærkes, at i Danmark har søjle II-kravet generelt været anvendt som et mikroprudentielt instrument med få undtagelser.

Seneste kompromisforslag ændrer Kommissionens forslag, men fastholder fortsat en vis generel indsnævring af den nationale fleksibilitet, som de kompetente tilsynsmyndigheder i dag har til at fastsætte søjle II-kravet. Kompromisforslaget fastholder fx, at søjle II-krav ikke må anvendes makroprudentielt, men alene til mikroprudentielle formål. Forslaget ledsages af en revision af de makroprudentielle værktøjer (jf. nedenfor), der skal kompensere herfor.

Det vejledende kapitalniveau er videreført i det seneste kompromisforslag. Ifølge kompromisforslaget skal institutterne fastsætte et tilstrækkeligt internt kapitalniveau, der skal dække alle risici, som instituttet er eksponeret mod. Der er ikke krav om, at institutterne skal rådføre sig med tilsynsmyndigheden ved fastsættelse af det interne kapitalniveau. Desuden skal tilsynsmyndigheden ifølge kompromisforslaget meddele et vejledende kapitalniveau til det enkelte institut, som i udgangspunktet vil være undtaget fra kravet om offentliggørelse i medfør af markedsmisbrugsforordningen (MAR). Ifølge kompromisforslaget kan de kompetente tilsynsmyndigheder kræve offentliggørelse af det vejledende kapitalniveau.

Revision af makroprudentielle værktøjer

I lyset af Kommissionens forslag om begrænsning af søjle II-kravet til mikroprudentielle formål indeholder seneste kompromisforslag en række ændringer af rammerne for brug af makroprudentielle værktøjer. De kompetente myndigheder

²¹ Systemiske og makroprudentielle risici er økonomiske og finansielle risici relevant for flere institutter, fx vedr. boligmarkedet, konjunkturer mv. Modsat vedrører mikroprudentielle risici specifikt et enkelt institut.

vil have mulighed for at anvende disse værktøjer, men der stilles ikke krav om anvendelse. Ændringerne har til formål at sikre, at EU-landene fortsat har tilstrækkelig fleksibilitet til at adressere makroprudentielle risici, hvor der er behov for det. Kompromisforslaget forventes bl.a. at lægge op til følgende ændringer:

- Det gøres klarere, at der kan fastsættes både en systemisk kapitalbuffer (med formål at adressere generelle systemiske og makroprudentielle risici) og et SIFI kapitalbufferkrav (med formål at adressere risici, som systemisk vigtige kreditinstitutter indebærer for økonomien og det finansielle system).
- Det vil være muligt at anvende den systemiske buffer på særskilte sektorer (fx ejendomsmarkedet) og ikke nødvendigvis på alle institutters eksponeringer på én gang.²²
- Den systemiske buffer kan fastsættes op til 3 pct. (af et instituts risikovægtede eksponeringer) med notifikation til Kommissionen, det europæiske systemiske risikoråd (ESRB) og EBA, mellem 3 og 5 pct., såfremt Kommissionen ikke gør indsigelse baseret på vurdering fra ESRB og EBA, og over 5 pct. efter godkendelse af Kommissionen. I dag skal Kommissionen godkende, når den systemiske buffer sættes over 3 pct.
- Muligheden for at anerkende andre EU-landes aktivering af den systemiske buffer tydeliggøres (såkaldt reciprocitet).²³
- Et SIFI kapitalbufferkrav for andre SIFI'er end G-SIFI'er (dvs. SIFI'er, som ikke er G-SIFI'er men udpeget i landene som SIFI'er pga. deres systemiske betydning i landene) skal kunne fastsættes op til 3 pct. (af et instituts risikovægtede eksponeringer). I dag kan SIFI kapitalbufferkravet for andre SIFI'er end G-SIFI'er højst sættes til 2 pct. Det bemærkes, at der allerede i dag kan sættes højere ekstra kapitalkrav til SIFI'er end 2 pct., enten ved at kombinere SIFI kapitalbufferkravet og den systemiske buffer eller ved alene at bruge den systemiske buffer.
- Et overordnet loft for det samlede bufferkrav (den systemiske buffer og SIFI kapitalkravsbuffere tilsammen) på 5 pct. Overstiger det samlede bufferkrav de 5 pct., kræves godkendelse af Kommissionen.
- ESRB skal samle og videreformidle information og notifikationer om EU-landenes anvendelse af de makroprudentielle tiltag
- Der skal ikke længere som i dag være en bestemt rækkefølge for anvendelsen af de makroprudentielle værktøjer, hvor værktøjer vedr. søjle I (risikovægte mv.) generelt skal overvejes anvendt før buffere. Det skal i stedet være muligt for EU-landene at anvende det mest hensigtsmæssige værktøj.
- Notifikationskravene ved brug af den kontracykliske kapitalbuffer forenkles.

Det bemærkes, at i Danmark anvendes i dag den systemiske buffer til at fastsætte ekstra kapitalkrav til danske systemiske vigtige institutter (SIFI-krav). Det ekstra

²² Den systemiske buffer har til formål at adressere systemiske risici af længerevarende og ikke-konjunkturbetingede risici ikke allerede dækket af andre kapitalkrav. Bufferen kan variere på tværs af institutter eller en gruppe af institutter. Bufferkrav over 3 pct. kræver forudgående godkendelse fra Kommissionen.

²³ Reciprocitet er fx relevant, når et kreditinstitut hjemmehørende i et land har en filial i et andet land, som gør brug af den systemiske buffer. Her kan instituttets hjemland aktivere den systemiske buffer fsva. filialens eksponeringer i det andet land.

kapitalkrav til danske SIF'er udgør aktuelt 1-3 pct. afhængig af institutternes systemiske vigtighed (se bilag 2).

Aflønning

Med forslaget indføres en bagatelgrænse, hvor mindre institutter og variable lønninger kan undtages fra en række krav i aflønningsreglerne. Der undtages bl.a. fra instrumentkravet, som betyder, at 50 pct. af den variable løn skal udbetales i aktier eller lignende ejerandele, og udskydelseskravet om, at minimum 40 pct. af den variable løn skal udskydes til udbetaling over 3-5 år. Der undtages også fra kravet om, at for medarbejdere, der forlader virksomheden uden at gå på pension, skal udbetalingen af eventuelt skønsmæssigt fastsatte pensionsydelse udskydes i 5 år.

For alle institutter uanset størrelse gælder, at medarbejdere, hvis årlige variable løn er 50.000 EUR eller mindre, og hvor den variable løn ikke overstiger 25 pct. af deres samlede årlige løn, også vil falde under bagatelgrænsen.

Den foreslåede bagatelgrænse er en følge af, at mange EU-lande allerede har indført bagatelgrænser baseret på det almene EU-retlige proportionalitetsprincip. De nationale bagatelgrænser er ikke hjemlet i de eksisterende regler om aflønning i CRD IV og har således ført til forskellig praksis i EU.

Kommissionens forslag indebærer, at pengeinstitutter, realkreditinstitutter og fondsmæglerselskaber med en værdi på 5 mia. EUR eller mindre målt i gennemsnit over de seneste fire afsluttede regnskabsår, er omfattet af bagatelgrænsen. Landene kan ifølge Kommissionens og seneste kompromisforslag vælge at reducere denne grænse af hensyn til arten og omfanget af institutternes aktiviteter, deres interne organisation, og hvis relevant af hensyn til koncernens karakteristika. Landene kan ifølge kompromisforslaget også øge grænsen, men ikke til mere end 15 mia. EUR.

Der lægges derudover op til, at medarbejdere, hvis årlige variable løn er 50.000 EUR (som i Kommissionens forslag) eller mindre, og hvor den variable løn ikke overstiger 50 pct. af deres samlede årlige løn (sammenlignet med 25 pct. i Kommissionens forslag), omfattes af bagatelgrænsen. Landene kan ifølge seneste kompromisforslag vælge at reducere denne grænse ud fra hensyn til nationale forhold vedr. aflønning. Ifølge kompromisforslaget skal små institutter omfattet af bagatelgrænsen have et passende forhold mellem deres samlede variable og faste aflønning.

Det er vurderingen, at de danske aflønningsregler i udgangspunktet kan fortsættes med seneste kompromisforslag, idet indførelsen af en fælles EU-tilgang til bagatelgrænse dog kan medføre visse justeringer af udformningen af den nuværende danske bagatelgrænse vedr. variabel aflønning, dog ikke niveauet for denne grænse på 100.000 kr., som fortsat vil kunne opretholdes.

Når variabel aflønning er under bagatelgrænsen i dag, så gælder der ikke de begrænsninger vedr. den variable aflønning, som gælder for variabel aflønning, som

overstiger bagatelgrænsen. Disse begrænsninger er, at mindst 50 pct. af den variable aflønning skal udbetales i instrumenter (aktier mv.), en udskydelsesperiode på mindst 3-4 år for udbetaling af den variable aflønning samt krav om at variabel aflønning tildelt i instrumenter ikke må afhændes af væsentlige risikotagere i en passende periode.

Udvalgte øvrige elementer i revisionen af CRD IV (se bilag 1)

Forslaget indebærer ændringer i beregningen af det beløb, som institutterne kan udbetale i udbytter mv. og betale i variabel løn. Formålet er at sikre, at institutternes kapitalgrundlag ikke udvandes.

Forslaget indebærer krav om, at finansielle holdingselskaber og blandede finansielle holdingselskaber skal have tilladelse af tilsynsmyndigheden og underlægges direkte tilsyn. Sigtet er at underlægge finansielle holdingselskaber og blandede finansielle holdingselskaber (fx bank og forsikringsvirksomhed i et selskab) de samme krav som andre kreditinstitutter underlægges på konsolideret niveau.

Forslaget indfører en pligt for tredjelandskoncerner om at oprette et datterselskab inden for EU, hvis koncernen har to eller flere institutter inden for EU. Kravet vil gælde koncerner, som enten er udpeget som G-SIFI'er, eller samlet har aktiver for mindst 30 mia. EUR inden for EU. Forslaget skal styrke og forenkle en eventuel afvikling af disse store institutter, som har moderselskab uden for EU.

4. Europa-Parlamentets holdning

Europa-Parlamentet har endnu ikke vedtaget sin holdning til Kommissionens forslag.

5. Nærhedsprincippet

Kommissionen finder foranstaltninger på EU-niveau mest hensigtsmæssige. Kommissionen fremhæver risikoen for konkurrenceforvridning eller mindsket fri kapital bevægelighed som nye, forskelligartede *nationale* regler vil kunne medføre.

Regeringen vurderer, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet, da det er nødvendigt med ensartede regler for at sikre lige konkurrencevilkår og understøtte det indre marked i EU.

6. Gældende dansk ret og forslagets konsekvenser herfor

CRD IV er generelt implementeret i lov om finansiell virksomhed med tilhørende bekendtgørelser. Vedtagelse af Kommissionens forslag til ændring af CRR og CRD IV forventes at medføre ændringer i lov om finansiell virksomhed og tilhørende bekendtgørelser. Revisionen af CRR vil være direkte gældende i Danmark. Revisionen af CRD IV skal efterfølgende implementeres i dansk lovgivning.

7. Økonomiske konsekvenser

Statsfinansielle konsekvenser

Forslagene forventes ikke at have direkte statsfinansielle konsekvenser. Forslagene bidrager til en mere robust finansiel sektor, der bedre kan modstå nye finansielle kriser, som alt andet lige mindsker statsfinansielle risici fra den finansielle sektor.

Samfunds- og erhvervsøkonomiske konsekvenser

Forslagene kan have positive samfundsøkonomiske konsekvenser, da de kan bidrage til at styrke institutternes robusthed, finansiel stabilitet, vækst og beskæftigelse. Det kan således generelt have positive samfundsøkonomiske effekter at adressere risici i den finansielle sektor, som ikke i tilstrækkeligt omfang måtte være håndteret i den eksisterende regulering.

Forslagene forventes at medføre væsentlige erhvervsøkonomiske konsekvenser, særligt i form af øgede kapitalkrav som følge af de nye markedsrisikoregler, en række nye krav til rapportering og offentliggørelse, mens der dog samtidig foreslås en række administrative lettelser for særligt små institutter. Sådanne konsekvenser skal ses i sammenhæng med forslagens samfundsøkonomiske konsekvenser.

8. Høringer

Der henvises til grund- og nærhedsnotat om revision af CRR/CRD IV af 28. februar 2017 oversendt til Folketingets Europaudvalg for gennemgang af høringen.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

EU-landene støtter generelt formålet med forslagene. Landene har tilkendegivet støtte til arbejdet med forslagene i forbindelse med vedtagelsen af køreplanen om bankunionen på ECOFIN 17. juni 2016.

Landene har forskellige holdninger til indholdet af forslagene og udformningen af de konkrete krav, herunder udformningen af de makroprudentielle rammer, hvor nogle lande ønsker relativt meget fleksibilitet, mens andre ønsker mindre, samt udformningen af tillægget til gearingskravet, hvor nogle lande ønsker, at tillægget skal omfatte alle SIFI'er og ikke kun G-SIFI'er, som seneste kompromisforslag lægger op til. Det drøftes også, hvordan markedsrisikoreglerne skal implementeres, hvor nogle lande ønsker, at markedsrisikoreglerne først indføres, når der er endelig klarhed om Basel-komitéens regler, mens andre lande ønsker, at EU allerede nu indfører markedsrisikoregler og efterfølgende tager højde for Basel-komitéens igangværende revision af reglerne. Derudover drøftes fortsat, hvilke kreditinstitutter som skal tillades at være undtaget fra reglerne. Det bemærkes, at reglerne som udgangspunkt finder anvendelse for alle institutter, men at nogle institutter med særlige karakteristika, fx visse udviklingsbanker og erhvervsfremmende banker, er undtaget fra reglerne.

En række lande lægger som Danmark generelt vægt på, at der tages højde for særlige europæiske forhold, når globale standarder, herunder Basel-standarder, indføres i EU, mens andre lande omvendt lægger vægt på at EU-reguleringen skal være tættest muligt på Basel-standarderne.

En række lande har udtrykt skepsis overfor om det er muligt at opnå enighed om sagen på det kommende ECOFIN. Landene ser foreløbigt stadig en række udeståender, og det er endnu uklart, om landene vil kunne støtte en samlet løsning på basis af seneste kompromisforslag til ECOFIN 25. maj 2018.

10. Regeringens generelle holdning

Regeringen vil forhandle ud fra og tage stilling til et kompromisforslag på grundlag af nedenstående prioriteter. Der henvises også til regeringens holdning i grund- og nærhedsnotat om CRR/CRD IV af 28. februar 2017.

Det seneste kompromisforslag til ECOFIN 25. maj 2018 vurderes i væsentlig grad at tage højde for de danske prioriteter. Fra dansk side vil man kunne tilslutte sig det foreliggende kompromis, idet de danske interesser i sagen vurderes at være håndteret på en tilfredsstillende måde.

Regeringen støtter generelt formålet om at understøtte kreditinstitutternes robusthed og den finansielle stabilitet, kreditformidling, vækst og beskæftigelse. Regeringen finder det væsentligt at sikre, at allerede besluttede initiativer fungerer effektivt. Ny regulering bør således have et klart rationale og give reel merværdi sammenlignet med den store mængde af tiltag, som allerede er gennemført som opfølgning på krisen. Regeringen lægger vægt på, at ny finansiel lovgivning skal bidrage til finansiell stabilitet såvel som til øget vækst og beskæftigelse i EU.

Regeringen finder det afgørende, at implementeringen af globale standarder i EU, herunder Basel-standarder, tager hensyn til særlige europæiske forhold og velfungerende forretningsmodeller, f.eks. dansk realkredit. Kommissionens forslag og seneste kompromisforslag ligger på væsentlige områder generelt godt ift. disse hensyn.

Regeringen lægger vægt på, at de risikobaserede kapitalkrav fortsat udgør ryggraden i kapitalkravsreguleringen i EU. Kalibreringen af nye metoder skal undersøges grundigt for at sikre, at krav til kreditinstitutters kapital afspejler risici på institutternes eksponeringer. Det vil sikre en incitamentsstruktur, hvor større risiko også medfører højere kapitalkrav. Regeringen finder det derfor vigtigt at fastholde det af Kommissionen foreslåede generelle gearingskrav på 3 pct. og ikke højere, som tilfældet er med seneste kompromisforslag. Regeringen støtter ikke, at nationale systemisk vigtige kreditinstitutter (O-SIFI'er) pålægges et tillæg hertil, hvilket kompromisforslaget imødekommer.

Regeringen finder det vigtigt, at der eksisterer ét regelsæt, som er fælles for kreditinstitutter beliggende i og uden for bankunionen, så det indre marked bevares. Regeringen finder det positivt, at Kommissionens forslag fastholder et fælles regelsæt for alle EU-lande. Regeringen finder det derudover vigtigt, at der er mulighed for at tage højde for særlige nationale forhold på visse områder, og at national fleksibilitet og valgmuligheder bibeholdes i tilstrækkeligt omfang, hvor disse er begrundet i hensynet til særlige nationale forhold og systemer.

Markedsrisiko (revision af CRR)

Regeringen støtter det overordnede mål om en mere risikofølsom tilgang til opgørelsen af markedsrisiko, og at fastlæggelsen af kapitalkrav i tilstrækkelig grad afspejler et niveau, der kan rumme historisk observerede risikoniveauer. Regeringen lægger vægt på, at kapitalkravet vedr. beholdninger af danske realkreditobligationer i højere grad end i Kommissionens forslag afspejler den faktiske risiko. Regeringen arbejder derfor for i de endelige regler at fastholde indholdet af kompromisforslaget fra december 2017, der følger det danske forslag og således sikrer en bedre afspejling af den faktiske risiko end Kommissionens forslag.

Regeringen støtter, at den nye metode til opgørelse af markedsrisiko indføres over en begrænset årrække, fx en implementerings- og indfasningsperiode på samlet seks år. I den forbindelse arbejder regeringen for, at kalibreringen af de nye metoder undersøges grundigt, herunder at alle relevante forhold tages i betragtning.

Regeringen arbejder for, at markedsrisikoreglerne tager højde for den danske fastkurspolitik, der medfører, at valuta- og renterisikoen mellem danske kroner og euro, og deraf også eksponeringer i euro, er stærkt begrænset. Regeringen arbejder derfor for i de endelige regler at fastholde indholdet af kompromisforslaget fra december 2017 i rapporteringskravene, der følger det danske forslag og således sikrer en bedre afspejling af den faktiske risiko end Kommissionens forslag.

Fra dansk side havde man foretrukket at fastholde kompromisforslaget til ECOFIN 5. december 2017 om implementering af reglerne om markedsrisiko. Man vil dog kunne tilslutte sig det foreliggende kompromisforslag om markedsrisiko, da de danske interesser i sagen vurderes at blive håndteret på en tilfredsstillende måde.

Krav om Stabil finansiering (NSFR) (revision af CRR)

Regeringen støtter overordnet formålet med et stabilt finansieringskrav. Regeringen finder det positivt, at Kommissionen i forslaget i vid udstrækning tager hensyn til særlige europæiske forretningsmodeller, herunder det danske realkreditsystem, f.eks. gennem bestemmelser vedrørende ”indbyrdes afhængige” aktiver og passiver. Regeringen finder det i den forbindelse vigtigt at fastholde, at kravet anerkender den danske refinansieringslov.

Regeringen finder det endvidere vigtigt, at seneste kompromisforslags udvidelse af definitionen af ikke-obligatorisk OC fastholdes, så OC, der er stillet som følge af ratingforhold og anden kreditvurdering også omfattes af definitionen.

Gearingskrav (revision af CRR)

Regeringen støtter et harmoniseret generelt gearingskrav på EU-niveau i søjle I på 3 pct., og finder det afgørende, at det generelle gearingskrav ikke bliver højere end 3 pct. Regeringen støtter ikke, at nationale systemisk vigtige kreditinstitutter (O-SIF'er) pålægges et tillæg hertil, hvilket seneste kompromisforslag imødekommer.

Store eksponeringer (revision af CRR)

Regeringen støtter generelt Kommissionens forslag vedr. store eksponeringer, herunder at de gældende undtagelser er fastholdt i forslaget. Regeringen lægger vægt på, at reglerne også fremover indeholder tilstrækkelig national fleksibilitet.

Rapportering og offentliggørelse (revision af CRR)

Regeringen støtter forslaget om proportionalitet i kravene til mindre institutters rapportering i form af færre eller mere simple indberetningskrav. Regeringen arbejder for, at der for visse rapporteringer, f.eks. på kapitalområdet, er mulighed for en hyppigere rapporteringsfrekvens, når en risikovurdering tilsiger dette.

Regeringen støtter også proportionalitet i offentliggørelseskravene. Regeringen arbejder for, at institutterne ikke pålægges unødige nye offentliggørelseskrav. Regeringen lægger vægt på, at det fastholdes, at det er muligt at offentliggøre institutternes solvensbehov (søjle II-krav) og det vejledende kapitalniveau.

Undtagelser fra kapital- og likviditetskrav (revision af CRR)

Regeringen støtter ikke Kommissionens foreslåede ændringer om at udvide mulighederne for undtagelse af datterselskaber fra kapital- og likviditetskrav og foretrækker at beholde de gældende regler på området, som vurderes bedre at sikre EU-landenes mulighed for at sikre finansiell stabilitet. Det støttes i det lys, at disse bestemmelser er udgået i seneste kompromisforslag.

Søjle II-kapitalkrav: Harmonisering, vejledende kapitalniveau og formål (revision af CRD IV)

Regeringen støtter generelt forslaget om en mere harmoniseret anvendelse af søjle II-kravet på tværs af EU-landene, herunder hvad angår det vejledende kapitalniveau og principperne for fastsættelsen heraf, men hvor der i højere grad end i Kommissionens forslag er den fornødne fleksibilitet til at adressere alle væsentlige institutspecifikke risici i søjle II-kravet. Regeringen kan støtte forslaget om fastsættelse af et vejledende kapitalniveau for hvert enkelt institut, hvor der lægges vægt på en tilstrækkelig fleksibilitet i udmøntningen overfor institutterne.

Regeringen kan støtte en begrænsning af søjle II-kravet til mikroprudentielle formål under forudsætning af, at værktøjerne til at adressere makroprudentielle risici revideres.

Revision af makroprudentielle værktøjer (revision af CRD IV)

Regeringen støtter generelt seneste kompromisforslag om en revision af de makroprudentielle værktøjer, som vurderes at fastholde landenes mulighed for at adressere makroprudentielle risici og opvejer, at landenes mulighed for at adressere makroprudentielle risici under søjle II begrænses med kompromisforlaget.

Aflønning (revision af CRD IV)

Regeringen finder generelt, at reglerne om aflønning er vigtige, da de bidrager til den generelle målsætning om begrænsning af overdreven risikotagning i den finansielle sektor. Regeringen lægger vægt på at fastholde de strammere danske regler for bonusser mv. til direktører, bestyrelser og andre væsentlige risikotagere i de finansielle virksomheder.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Folketingets Europaudvalg gav forud for ECOFIN den 5. december 2017 regeringen mandat til støtte en generel indstilling på baggrund af det daværende kompromisforslag. Der henvises til samlenotat oversendt til Folketingets Europaudvalg forud for ECOFIN 5. december 2017. Grund- og nærhedsnotat om CRR/CRD IV af 28. februar 2017 er oversendt til Folketingets Europaudvalg.

Bilag 1: Øvrige emner i revisionen af CRR/CRD IV

Kapitalkravsforordningen (revision af CRR):

- Standardmetoden for modpartsrisiko
- SMV-støttefaktor og behandling af infrastruktureksponeringer
- Eksponeringer mod centrale modparter (CCP's)
- Aktieinvesteringer i fonde
- Kontrol af investeringsselskaber

Standardmetoden for modpartskreditrisiko

Forslaget implementerer tre nye standardmetoder for opgørelse af kapitalkrav til modpartsrisiko vedr. derivattransaktioner på baggrund af en Basel-standard. Modpartsrisiko vedrører risikoen for, at modparten i en derivattransaktion misligholder sine forpligtelser inden endelig afvikling af transaktionen.

Forslaget indeholder tre nye standardmetoder:

- *Ny standardmetode*, der er mere risikofølsom, men også mere kompleks.
- *Simpel udgave af den nye standardmetode*, der kan anvendes af institutter, hvis balanceførte og ikke-balanceførte derivatforretninger er mindre end 10 pct. af instituttets samlede balance og 150 mio. euro.
- *En ny udgave af den oprindelige eksponeringsmetode*, som er mindre kompleks end den simple standardmetode, og som kan anvendes af institutter, hvis balanceførte og ikke-balanceførte derivatforretninger er mindre end 5 pct. af instituttets samlede balance og 20 mio. euro.

De alternative simple metoder skal ses i lyset af, at den nye standardmetode kan være byrdefuld at implementere og anvende for institutter med et mindre omfang af derivatforretninger. Hvis en af de to simple metoder anvendes, vil kapitalkravet blive opgjort mere konservativt end under den nye standardmetode.

Der er i seneste kompromisforslag ikke foretaget væsentlige ændringer ift. Kommissionens forslag.

SMV-støttefaktor og behandling af infrastruktureksponeringer

Kommissionen foreslår at udvide nedvægtningen af eksponeringer mod små og mellemstore virksomheder (SMV'er), hvilket alt andet lige vil medføre et lavere kapitalkrav for eksponeringer mod SMV'er.

I de nuværende regler kan et institut vælge at gange dets risikovægtede eksponering mod en SMV med 0,7619, forudsat at udlånet til denne SMV ikke overstiger 1,5 mio. euro. Overstiger udlånet 1,5 mio. EUR kan instituttet ikke anvende SMV-faktoren på den pågældende SMV.

Kommissionen foreslår dels at lempe SMV-faktoren til 0,7162, dels at udvide muligheden til også at omfatte eksponeringer mod SMV'er, der overstiger 1,5 mio.

euro. Sidstnævnt sker ved at foreslå, at den del af den risikovægtede eksponering, der overstiger 1,5 mio. euro, kan ganges med 0,85.

Kommissionen foreslår ligeledes lavere kapitalkrav mod enheder, som er oprettet med henblik på at drive eller finansiere infrastruktur, som yder eller understøtter væsentlige offentlige tjenesteydelser. Den risikovægtede eksponering vil af institutterne kunne ganges med en faktor 0,75 med revurdering efter 3 år.

Der er i seneste kompromisforslag ikke foretaget væsentlige ændringer ift. Kommissionens forslag.

Eksponeringer mod centrale modparter (CCPs)

Forslaget justerer på baggrund af en Basel III-standard kapitalkravene for institutternes eksponering over for centrale modparter, CCP'er. En central modpart agerer mellemlid mellem parterne i en værdipapirhandel ved at agere modpart mod sælger og modpart mod køber og sikrer en ordnet afvikling af handlen.

Der er i seneste kompromisforslag ikke foretaget væsentlige ændringer ift. Kommissionens forslag.

Aktieinvesteringer i fonde

Forslaget justerer risikovægtningen af eksponeringer (i form af andele eller aktier) mod kollektive investeringsordninger (CIU), fx investeringsforeninger, på baggrund af en standard fra Basel-Komiteén. Ændringerne har til formål at gøre kapitalkravene til disse eksponeringer mere risikofølsom og internationalt konsistent.

Der er i seneste kompromisforslag ikke foretaget væsentlige ændringer ift. Kommissionens forslag.

Kontrol af investeringsselskaber

Kommissionen foreslår, at revisionen af CRR og CRD IV ikke skal gælde for ikke-systemiske investeringsselskaber, hvilket skal ses i lyset af, at Kommissionen har fremsat et særskilt forslag vedr. disse selskaber. Investeringselskaber er omfattet af det gældende CRR og CRD IV og er således i udgangspunktet underlagt mange af de samme kapitalkrav som pengeinstitutter mv. Investeringselskaber omfatter i Danmark fx fondsmæglerselskaber og investeringsrådgivere, som både kan være enkeltpersoner og finansielle virksomheder.

Der er i seneste kompromisforslag ikke foretaget væsentlige ændringer ift. Kommissionens forslag.

Kapitalkravdirektivet (revision af CRD IV):

- Sammenhæng mellem kapitalgrundlag og maksimalt udlodningsbeløb
- Fritagne enheder
- Indførelse af ændrede bestemmelser om renterisiko
- Finansielle holdingselskaber og blandede finansielle holdingselskaber

- Intermediært moderselskab i Unionen

Sammenhæng mellem kapitalgrundlag og maksimalt udlodningsbeløb

Forslaget indebærer en revision af beregningen af det maksimale udlodningsbeløb (MDA). MDA fastlægger det beløb, som institutterne kan udlodde af den egentlige kernekapital, betale i variabel løn eller betalinger på hybride kernekapitalinstrumenter. Formålet med opgørelsen af MDA er, at der kan pålægges instituttet begrænsninger ift. udlodninger for at sikre, at kapitalgrundlaget ikke udvandes. Revisionen fastlægger også regler for, hvornår et institut anses for at bryde med det kombinerede bufferkrav. Forslaget indebærer, at et institut, som bryder det kombinerede bufferkrav, ikke må foretage udlodning vedr. egentlig kernekapital.

Instituttet begrænses ligeledes hvad angår udbetaling af variabel løn og bonusser, indtil instituttet har foretaget betalinger af renter mv. på hybride kernekapitalinstrumenter. Således får betalinger på hybride kernekapitalinstrumenter forrang i forhold til de øvrige restriktionsbelagte handlinger (udlodning i forbindelse med CET1 og udbetaling af variabel løn).

MDA skal beregnes på baggrund af den egentlige kernekapital, som ikke benyttes til at opfylde det samlede kapitalgrundlagskrav, søjle II-kravet og krav til nedskrivningsegnete passiver (NEP-krav). Det betyder i praksis, at søjle II-kravet bliver en del af MDA-beregningen, hvilket den ikke har været hidtil. Derudover bliver NEP-kravet ligeledes en del af MDA-beregningen.

Der er i seneste kompromisforslag ikke foretaget væsentlige ændringer ift. Kommissionens forslag.

Fritagne enheder

Kommissionen foreslår at opdatere listen over institutter, der er undtaget fra bestemmelserne i CRD IV og CRR. Derudover foreslås det at give Kommissionen beføjelser til at opdatere listen over undtagne institutter ved en delegeret retsakt efter en række definerede kriterier.

Kommissionen foreslår også at begrænse muligheden for at lade andre virksomheder end kreditinstitutter modtage indskud fra offentligheden. I henhold til gældende ret kan andre virksomheder end kreditinstitutter modtage indlån fra offentligheden, når det er reguleret i nationale regler (undtagelsen anvendes hovedsagelig for almindelige virksomheders udstedelse af erhvervsobligationer).

Seneste kompromisforslag lægger op til at slette Kommissionens beføjelse til at vedtage en delegeret retsakt. Derudover lægger forslaget op til at fastholde gældende ret, hvor andre virksomheder end kreditinstitutter kan modtage indlån fra offentligheden, når det er reguleret i national ret. Samtidig stiller forslaget krav om, at alle anvendelser af undtagelsen skal indberettes til EBA.

Indførelse af ændrede bestemmelser om renterisiko

Kommissionens forslag indebærer nye regler for opgørelsen af renterisiko på positioner udenfor handelsbeholdningen, der dækker over risikoen for tab som følge af ændringer i renteniveauet. Det er eksempelvis renterisikoen på fastforrentede ind- og udlån og bankens egne obligationsudstedelser. Stigninger i renteniveauet kan indebære et fald i kursværdien af et instituts obligationsbeholdning.

Det foreslås, at der indføres flere stressscenarier for renteutviklingen, som institutterne skal beregne konsekvenserne af. Efter de eksisterende bestemmelser afkræves institutterne alene at beregne tabsrisikoen ved ét renteutviklingsscenarie.

Der er i seneste kompromisforslag ikke foretaget væsentlige ændringer ift. Kommissionens forslag.

Finansielle holdingselskaber og blandede finansielle holdingselskaber

Kommissionens forslag indfører krav om, at finansielle holdingselskaber og blandede finansielle holdingselskaber skal have tilladelse af tilsynsmyndigheden og underlægges direkte tilsyn. Sigtet er at underlægge finansielle holdingselskaber og blandede finansielle holdingselskaber de samme krav som andre kreditinstitutter underlægges på konsolideret niveau. Forslaget skal ses i lyset af, at introduktionen af en international standard fra Finansiell Stability Board om tabsabsorberende kapital (TLAC) ifølge Kommissionen kan give incitament til at lave gældsudstedelser ud af holdingselskaber, hvorfor der ifølge Kommissionen er behov for at indlemme holdingselskaber i det finansielle tilsyn.

Seneste kompromisforslag fastholder i det væsentligste Kommissionens forslag om at indføre krav om, at finansielle holdingselskaber og blandede finansielle holdingselskaber skal have tilladelse af tilsynsmyndigheden og underlægges direkte tilsyn. De væsentligste ændringer i kompromisforslaget er, at det præciseres, at der snarere er tale om en godkendelse fremfor en egentlig tilladelse.

Herudover adresserer kompromisteksten tilfælde, hvor den koncerntilsynsførende myndighed ikke er den samme som etableringslandets tilsynsmyndighed (værts-/hjemlandsproblematik) med krav om, at myndighederne skal arbejde sammen mhp. at træffe en fælles afgørelse. I tilfælde af uenighed lægger kompromisteksten op til, at sagen forelægges for den relevante europæiske tilsynsmyndighed (ESA, for enten bank (EBA), forsikring/pension (EIOPA) og værdipapirer/markeder (ESMA), der træffer den endelige afgørelse.

Intermediært moderselskab i Unionen

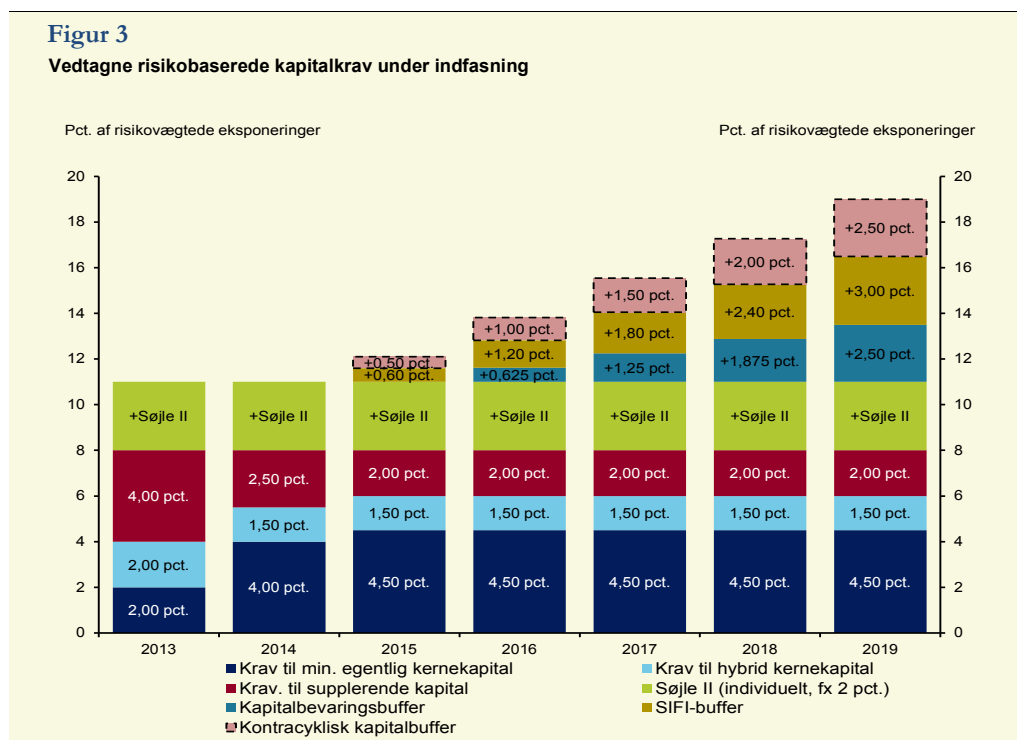
Forslaget indfører en pligt for tredjelandskoncerner om at oprette et datterselskab inden for EU, hvis koncernen har to eller flere institutter inden for EU. Datterselskabet skal fungere som "EU moderselskab" for de institutter, som er lokaliseret i EU, der individuelt og konsolideret skal opfylde betingelserne i CRR og CRD. Kravet vil alene gælde koncerner, som enten er udpeget som G-SIFI'er, eller samlet har aktiver for mindst 30 mia. EUR inden for EU. Forslaget skal styrke og forenkle en eventuel afvikling af disse store internationale koncerner, som har moderselskab uden for EU.

Seneste kompromisforslag lægger bl.a. op til, at reglerne vedr. intermediært moderselskab i Unionen først skal finde anvendelse fire år efter direktivets ikrafttrædelse.

Bilag 2: Vedtagne risikobaserede kapitalkrav under indfasning

De risikobaserede kapitalkrav til banker og realkreditinstitutter er inddelt i søjle I-krav (de lovgivningsmæssigt fastsatte minimumskrav), et individuelt søjle II-krav og det kombinerede kapitalbufferkrav, som består af en kapitalbevaringsbuffer, SIFI kapitalkrav (som gennemføres ved brug af den systemiske buffer) og en kontracyklisk buffer. Samlet giver det et solvenskrav til hvert institut. CRR/CRD IV vedtaget i 2013 indebærer skærpede risikobaserede kapitalkrav, som er under indfasning frem til 2019, jf. figur 1. De stiplede bokse i figur 1 afspejler det maksimale niveau, den kan sættes til i de enkelte år.

De risikobaserede kapitalkrav søger at tage højde for risikoen på et instituts eksponeringer, fx udlån. Denne risiko udtrykkes gennem risikovægte på en eksponering, som er højere, desto større risikoen for tab er på en eksponering og omvendt. De risikovægtede eksponeringer (risikovægte for de enkelte eksponeringer ganget med de respektive eksponeringers størrelse) ganges med kapitalkravet (i pct.) for at opnå det nominelle kapitalkrav.



Anm.: Højere kapitalkrav i Danmark i medfør af EU's kapital- og likviditetskravsregler (CRR/CRD IV) indfases i perioden 2014-19, svarende til minimumskravene. Den kontracykliske kapitalbuffer kan fuldt indfaset variere fra 0 til i udgangspunktet 2,5 pct. afhængig af konjunkturerne (udlånsvækst mv.). Den modcykliske kapitalbuffer er aktuelt 0 pct. Søjle II-tillægget er institutspecifikt. Det ligger typisk i niveauet 2-3 pct. af et instituts risikovægtede eksponeringer, men kan være både lavere og højere. I figuren er et tillæg på 3 pct. angivet som illustration. Ekstra krav til danske SIFI'er er i intervallet 1-3 pct. Det bemærkes, at i Danmark anvendes i dag den systemiske buffer til at fastsætte SIFI-krav. Kravene til hybrid kernekapital og supplerende kapital kan dækkes af egentlig kernekapital, som er af højere kvalitet. Det kombinerede kapitalbufferkrav består af kapitalbevaringsbufferen, den kontracykliske kapitalbuffer og SIFI kapitalbufferen. Det kombinerede kapitalbufferkrav skal opfyldes med egentlig kernekapital.

Dagsordenspunkt 5: Bankpakken - Ændring af direktivet om genopretning og afvikling af kreditinstitutter (BRRD) og forordningen om den fælles afviklingsmekanisme (SRMR)

KOM(2016)851 og KOM(2016)852

1. Resumé

ECOFIN forventes 25. maj 2018 at drøfte den såkaldte bankpakke i form af forslag til yderligere at reducere risikoen for finansielle kriser (risikoreduktionstiltag). Der er tale om en lovgivningspakke vedr. bl.a. revision af krisehåndteringsdirektivet (BRRD) samt forordningen om den fælles afviklingsmekanisme (SRMR). Pakken indeholder også bl.a. en revision af EU-reglerne om kapitalkrav (CRR/CRD IV), jf. separat dagsordenspunkt.

Pakken af risikoreduktionsforslag blev fremsat 23. november 2016 og senest drøftet på ECOFIN 13. marts 2018. Pakken omfatter generelt alle EU-lande, og indgår samtidig som et risikoreduktionstiltag i styrkelsen af bankunionen. Formandskabet lægger op til enighed om sagen på ECOFIN, men det er uklart, om det er muligt at opnå enighed på dette møde. Efter enighed i Rådet skal forslagene forhandles med Europa-Parlamentet.

Forslaget vedr. BRRD har som hovedformål at indføre en global standard for tabsabsorberede kapital for globale SIFI'er (TLAC-standarden) i EU, samt at tilpasse det tilsvarende krav til nedskrivningsegne passiver (NEP-kravet), der allerede eksisterer for alle kreditinstitutter i EU, så TLAC- og NEP-kravene bliver konsistente. Formålet med ændringerne i SRM-forordningen er at indføre de samme substansændringer for de deltagende lande i bankunionen, herunder ift. at give de fælles myndigheder i bankunionen de direkte beføjelser, som BRRD giver de nationale myndigheder efter national implementering.

Notatet beskriver et prioriteret uddrag af sagen med fokus på udvalgte centrale emner i forhandlingerne og væsentligste danske prioriteter, og med udgangspunkt i kompromisforslaget, som det foreligger på tidspunktet for notatet til Folketingets Europaudvalg, men som kan blive justeret frem mod og evt. på ECOFIN. Der henvises til samlenotater til Folketingets Europaudvalg om sagen, forud for ECOFIN 5. december 2017, hvor Europaudvalget gav regeringen mandat til støtte en politisk enighed (generel indstilling) på baggrund af daværende kompromisforslag, samt til samlenotat forud for ECOFIN 13. marts 2018. Der henvises også til grund- og nærhedsnotat om BRRD/SRM-forordningen af 31. januar 2017 for yderligere oplysninger om indholdet af Kommissionens forslag.

Det seneste kompromisforslag fastholder på centrale områder generelt kompromisforslaget beskrevet i samlenotat forud for ECOFIN 5. december 2017 og 13. marts 2018. Siden 13. marts har drøftelserne primært omhandlet de konkrete tærskelværdier over hvilke banker skal pålægges et minimumsniveau for NEP, samt i hvilken grad afviklingsmyndighederne skal have diskretion til at kræve, at kreditinstitutterne opfylder deres NEP-krav med passiver, der er efterstillede i konkursordenen.

Det foreliggende kompromisforslag vurderes i tilstrækkelig grad at tage højde for de danske prioriteter, og man vil fra dansk side således kunne støtte en løsning på linje med dette forslag. Regeringen vil dog fortsat arbejde for yderligere sikring af de danske interesser i forslaget.

2. Baggrund

Kommissionen fremsatte 23. november 2016 en pakke af lovgivningsforslag vedr. regulering af kreditinstitutter i EU, som blev præsenteret på ECOFIN 6. december 2016. Pakken indeholdt bl.a. forslag til ændring af direktivet om genopretning og afvikling af kreditinstitutter og investeringsselskaber (BRRD)²⁴ og forslag til ændring i forordningen om den fælles afviklingsmekanisme (SRM-forordningen), der gennemfører ændringerne i BRRD inden for bankunionen.

Baggrunden for forslaget til ændring i BRRD er bl.a. den globale standard ”Total Loss-Absorbing Capacity”-standard (TLAC). Standarden er udarbejdet af Financial Stability Board (FSB), som samler tilsynsmyndigheder, centralbanker og relevante ministerier fra de største økonomier og finansielle centre. TLAC skal sikre, at de største og vigtigste banker – de såkaldte globalt systemisk vigtige banker (G-SIFPer) – har tilstrækkeligt nedskrivningsegne passiver i en afviklingssituation.

Med nedskrivningsegne passiver forstås overordnet egenkapital (fx aktiekapital) eller gældsbeviser, hvis værdi kan nedskrives²⁵ af afviklingsmyndighederne i en situation, hvor banken skal krisehåndteres. Aktionærer kan således fx få nedskrevet værdien af deres aktiver i en afviklingssituation. TLAC-standardens gælder alene G-SIFPer²⁶. Der er aktuelt ingen G-SIFPer med moderselskab placeret i Danmark.

Af nuværende BRRD følger, at EU-landenes afviklingsmyndigheder (i Danmark Finansiell Stabilitet og Finanstilsynet) skal fastsætte et individuelt minimumskrav til alle kreditinstitutters²⁷ nedskrivningsegne passiver (NEP-krav²⁸). NEP-kravet skal stilles til alle institutter, dvs. ikke kun de globale SIFPer.

Mens TLAC-kravet er ens for alle G-SIFPer, fastsætter afviklingsmyndigheden NEP-kravet som et individuelt krav til det enkelte institut. NEP-kravet fastsættes, så det sikrer tilstrækkelig med passiver til at absorbere tab og evt. rekapitalisere instituttet, hvis det skulle blive nødlidende. EU-lande, herunder Danmark, er i gang med at stille NEP-krav, der skal være opfyldt fra 1. juli 2019²⁹.

Hovedformålet med forslaget er at indføre TLAC-standardens i EU for globale SIFPer, og at tilpasse NEP-kravet, så TLAC- og NEP-kravene bliver konsistente.

Retsgrundlaget for forslagene til ændring af BRRD og ændring af SRM-forordningen er artikel 114 i Traktat om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF), hvilket er samme retsgrundlag som det eksisterende direktiv og den eksis-

²⁴ I samme pakke indgik tillige separat ændringsforslag til BRRD fsva. harmonisering af kreditorrækkefølge. Rådet enedes om et kompromis på dette forslag 16. juni 2017, og Rådet og Europa-Parlamentet vedtog et fælles kompromis 15. november 2017. Der henvises til samlenotat sendt til Folketinget forud for ECOFIN 16. juni for en gennemgang af dette forslag.

²⁵ Den nominelle værdi af gældsbeviser og aktier kan nedskrives, og gældsbeviser kan konverteres til aktier.

²⁶ Der er aktuelt 30 G-SIFPer på globalt plan, og 13 i EU. Nordea er nordens eneste G-SIFPer.

²⁷ Samt fondsmæglerselskaber

²⁸ På engelsk MREL- minimum requirement for own funds and eligible liabilities.

²⁹ Kravet indføres med en overgangsordning, så passiver der ikke er efterstillede i konkursordenen, men ellers opfylder de øvrige krav til NEP-passiver, kan tælle med i opgørelsen af NEP-kravet, indtil 1. januar 2022.

sterende forordning. SRMR skal forhandles og vedtages af alle EU-lande, uanset deltagelse i bankunionen eller ej.

3. Formål og indhold

Forslagene indfører ændringer ift. følgende områder, som uddybes efterfølgende:

1. TLAC
2. Fastsættelse af NEP-krav
3. Konsekvenser af brud på NEP-krav
4. Interne NEP-krav
5. Undtagelser fra NEP-krav
6. Rapportering- og offentliggørelseskrav
7. Moratorium
8. SRM-forordningen

1. TLAC

Kommissionen foreslår i overensstemmelse med den globale standard at implementere TLAC-standarden for G-SIFP'er i EU-lovgivningen. Denne implementering sker vha. ændringer fordelt over BRRD, kapitalkravsforordningen (CRR) og kapitalkravsdirektivet (CRD). Kommissionen holder fast i den globale standard, hvilket betyder at TLAC-kravet er delt op i to krav:

- 16 pct. af et instituts risikovægtede aktiver fra 1. januar 2019, og 18 pct. fra 2022, og
- 6 pct. af et instituts ikke-risikovægtede aktiver fra 1. januar 2019, og 6,75 pct. fra 1. januar 2022.

Instituttet skal opfylde begge krav. Formandskabets kompromisforslag ændrer ikke på Kommissionens forslag på dette punkt.

2. Fastsættelse af NEP-krav

2.1 Beregning

NEP-kravet fastsættes i dag under BRRD som en procentsats af de samlede passiver (ikke risikovægtet). Kommissionens forslag ændrer dette således, at NEP-kravet, der fastsættes af de relevante afviklingsmyndigheder, er delt op i to krav:

- en procentsats af de samlede risiko-vægtede aktiver³⁰ og
- en procentsats ift. de samlede ikke-risikovægtede aktiver.

Instituttet skal opfylde begge krav. Denne tilpasning er begrundet i, at det ligger tættere på TLAC-tilgangen. De konkrete procentsatser fastsættes af afviklingsmyndigheden ud fra en individuel vurdering af risici i instituttet, den foretrukne

³⁰ For at tilnærme NEP med TLAC foreslås det at NEP-kravet udtrykkes som en pct. af aktiverne.

afviklingsstrategi mv. Formandskabets kompromisforslag ændrer generelt ikke på Kommissionens forslag på dette punkt.

Det seneste kompromisforslag lægger dog op til, at kreditinstitutter med en samlet balance over en vis tærskel ("Top Tier Banks") skal pålægges NEP-krav på mindst:

- 13,5 pct. af et instituts risikovægtede aktiver
- 5 pct. af et instituts ikke-risikovægtede aktiver

Kompromisforslaget lægger op til en sådan tærskel mhp. at flere institutter end G-SIF'er (der er omfattet af TLAC-kravet) bliver genstand for visse minimumskrav til NEP. Det seneste kompromisforslag lægger konkret op til en tærskel på 100 mia. euro (ca. 750 mia. kr.). Der lægges op til at indføre minimumskravene med det samme, og ikke via en gradvis optrapning som for TLAC.

2.2 Kalibrering og fleksibilitet

NEP-kravet består ifølge BRRD af to komponenter: et tabsabsorberingsbeløb og et rekapitaliseringsbeløb. NEP-kravet er summen af disse to komponenter. Der er i EU i dag retningslinjer³¹ for, hvordan begge komponenter af NEP-kravet skal fastsættes. Disse retningslinjer overlader en vis fleksibilitet til afviklingsmyndighederne til at udforme den konkrete tilgang. Derudover er der begrænset fleksibilitet til konkret at justere et instituts NEP-krav ud fra fx instituttets forretningsmodel, risiko- eller finansieringsprofil.

Hvordan de to komponenter af NEP-kravet sættes, afhænger af den afviklingsmyndigheden fastsatte afviklingsstrategi for, hvordan et institut håndteres, hvis det bliver nødlidende. Således vil et tabsabsorberingsbeløb være nødvendigt ved både videreførelse og afvikling af et institut, mens et rekapitaliseringsbeløb generelt alene vil være relevant ved en videreførelse af et institut i den ene eller anden form.

For *systemisk vigtige finansielle institutter (SIFI'er)* er det generelt strategien i Danmark og i resten af EU, at SIFI'erne i en afviklingssituation skal absorbere tab og rekapitaliseres og forblive på markedet, fordi de har en kritisk funktion for samfundsøkonomien. Begge NEP-komponenter vil således være relevante for SIFI'er.

For *ikke-SIFI'er* er det generelt strategien i Danmark, at der skal foretages en kontrolleret afvikling, hvor instituttets levedygtige aktiviteter bliver solgt, mens resten i en periode bliver videreført og afviklet i regi af Finansiell Stabilitet (FS). Her vil rekapitaliseringskomponenten af NEP-kravet være relevant i større eller mindre omfang. For ikke-SIFI'er har nogle EU-lande den samme tilgang som Danmark, mens andre EU-lande afvikler sådanne institutter via mere formelle konkurspro-

³¹ Kommissionens delegerede forordning 2016/1450 af 23. maj 2016

cedurer.³² Ved rene konkurser vil rekapitaliseringskomponenten af NEP-kravet umiddelbart være mindre relevant.

Målet med tabsabsorberingsbeløbet er at kunne dække tab i en afviklingssituation. Retningslinjer i EU for denne del af NEP-kravet er, at det for alle pengeinstitutter vil blive sat lig med kapitalkravet inkl. kapitalbuffere³³.

I Danmark bliver tabsabsorberingsbeløbet for *ikke-SIFI'er* i udgangspunktet sat højere end kapitalkravet inkl. buffere, bl.a. for at absorbere de tab, der har vist sig at opstå grundet en strengere værdiansættelse af instituttet i afviklingssituationen ("valuation-2"-tillæg). For *SIFI'er* ventes det, at beløbet vil være lig kapitalkravet inkl. kapitalbuffere – idet *SIFI'er* som udgangspunkt videreføres³⁴, opstår ikke samme risiko for ændret værdiansættelse som for ikke-*SIFI'er*.

Tagsabsorberingsbeløbet vil ifølge Kommissionens forslag og det aktuelle kompromis, fremover skulle være lig med kapitalkravet inkl. buffere³⁵, og der vil ikke som udgangspunkt være samme fleksibilitet til at fastsætte et højere tabsabsorberingsbeløb som nu. Det kan kræve ændringer i den tiltænkte danske tilgang for ikke-*SIFI'er*.

Målet med rekapitaliseringsbeløbet er derimod at kunne rekapitalisere institutter, der skal forblive på markedet efter tabsabsorbering.

For *SIFI'er* vil der derfor generelt blive sat et rekapitaliseringsbeløb, der kan rekapitalisere hele *SIFI'en* i en afviklingssituation, og beløbet vil derfor i udgangspunktet være lig med instituttets kapitalkrav. Ifølge gældende EU-regler og Kommissionens forslag er der generelt fleksibilitet for de enkelte afviklingsmyndigheder til at bestemme, om dette rekapitaliseringsbeløb også skal inkludere kapitalbuffere eller ej. Det seneste kompromisforslag lægger op til, at rekapitaliseringsbeløbet for *SIFI'er* i udgangspunktet skal inkludere buffere³⁶.

For *ikke-SIFI'er* er det generelle udgangspunkt i EU i dag, at rekapitaliseringsbeløbet vil blive sat til nul for pengeinstitutter, der vil blive afviklet via konkurs. For ikke-*SIFI'er*, hvor der planlægges en kontrolleret afvikling i stedet for konkurs, kan der sættes et rekapitaliseringsbeløb, der skal rekapitalisere den del af instituttet, der i en afviklingssituation ikke umiddelbart vil kunne videresælges og derfor ville skulle drives videre i en periode (i Danmark af FS). Der er sat sådanne krav i Danmark, da ikke-*SIFI'er* som hovedregel vil blive genstand for kontrolleret af-

³² Den danske strategi skyldes, at det i Danmark vurderes at være i offentlighedens interesse at restrukturere og afvikle pengeinstitutter i regi af FS, hvis pengeinstituttet fungerer som primær bankforbindelse for detail- og erhvervs-kunder, eller har andre kritiske funktioner for realøkonomien. Derudover er det vurderingen, at sammenbrud i selv mindre institutter kan få negativ indvirkning på den finansielle stabilitet og skade tilliden til det finansielle system. Afvikling i regi af FS sikrer, at kunderne fortsat har adgang til deres midler efter iværksættelse af afviklingsforanstaltninger og nedskrivning af nedskrivningsegne passiver, hvilket ikke er tilfældet ved afvikling ved konkurs.

³³ Et eksempel på kapitalkravets sammensætning er illustreret i figur 1 nedenfor.

³⁴ Efter at være blevet restrukturiseret og rekapitaliseret.

³⁵ Formelt det såkaldte kombinerede bufferkrav

³⁶ Formelt en såkaldt Market Confidence Buffer (MCB).

vikling og delvis midlertidig videreførelse, og ikke konkurs. Kommissionens forslag og det seneste kompromis ændrer ikke væsentligt på det nuværende setup.

Tabel 1 giver en oversigt over de eksisterende retningslinjer i EU samt kompromisforslaget, og den hidtidige danske tilgang.

Tabel 1

NEP-krav ifølge gældende regler og kompromisforslaget.

	Tabsabsorberingsbeløb	Rekapitaliseringsbeløb
SIFI	<u>EU</u> (i dag og med kompromis): Beløb = kapitalkrav inkl. buffere	<u>EU</u> (i dag): Beløb = kapitalkrav. Flexibilitet ift. buffere
	<u>DK</u> (i dag): Beløb = kapitalkrav inkl. buffere	<u>EU</u> (kompromisforslag): Beløb = kapitalkrav inkl. buffere
		<u>DK</u> (i dag): Beløb = kapitalkrav inkl. buffere
Ikke-SIFI (små og mellemstore institutter)	<u>EU</u> (i dag og med kompromis): Beløb = kapitalkrav inkl. buffere. Forslaget giver mindre fleksibilitet til at afvige end i dag.	<u>EU</u> (i dag og med kompromis): Beløb = Nul hvis instituttet håndteres i konkurs, ellers over nul, men under kapitalkrav
	<u>DK</u> (i dag): Beløb = kapitalkrav inkl. buffere + "valuation-2"- tillæg	<u>DK</u> (i dag): Beløb = over nul, men under kapitalkrav (institutterne håndteres i udgangspunktet ikke i konkurs).

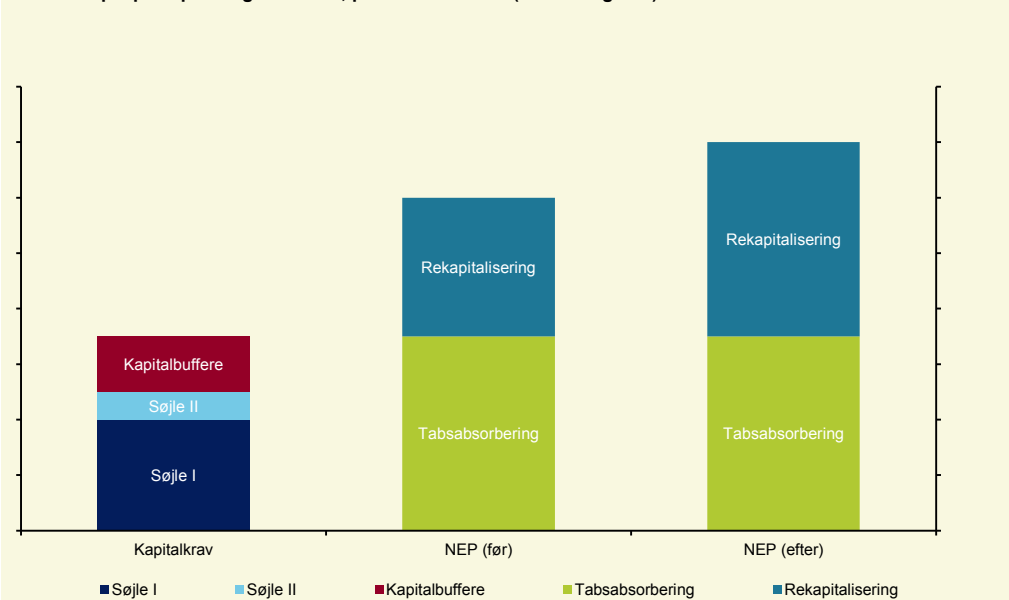
Anm.: "Valuation-2"-tillæg der som udgangspunkt skal dække det tab, som instituttet vil opleve som følge af den mere forsigtige værdiansættelse ved ophør af normal drift.

Kilde: Finansministeriet og Erhvervsministeriet

Et eksempel på sammensætningen af et europæisk SIFI-instituts NEP-krav i dag og med kompromisforslaget er søgt illustreret i *figur 1*.

Figur 4

Eksempel på kapital- og NEP-krav, pct. af instituttets (risiko-vægtede) aktiver for SIFler



Anm.: Kapitalkravene er summen af de lovgivningsmæssige krav (søjle I), de institutspecifikke tillæg i kapitalkrav, fastsat af tilsynsmyndigheden (Søjle II), samt forskellige kapitalbuffere. Udgangspunktet i EU er i dag, at tabsabsorberingsbeløbet sættes lig med kapitalkravet inkl. buffere, mens det er op til den enkelte afviklingsmyndighed at bestemme, om rekapitaliseringsbeløbet bør inkludere buffere eller ej. I Danmark forventes det, at det vil blive sat inkl. buffere. Med det seneste kompromisforslag foreslås det, at rekapitaliseringsbeløbet skal inkludere buffere. De instrumenter, institutterne bruger til at overholde deres kapitalkrav, tæller i udgangspunktet også med ift. at overholde NEP-kravet.

Kilde: Finansministeriet, Erhvervsministeriet

2.3 Efterstillelse (subordination)

Kommissionens forslag medfører, at TLAC-kravet (jf. den globale standard) skal opfyldes med tabsabsorberende midler, der er efterstillede i konkursordenen (subordinerede). At et finansielt instrument er efterstillet (i konkursordenen) indebærer, at fordringshaveren først vil blive tilbagebetalt efter andre ikke-efterstillede fordringshavere i tilfælde af konkurs. Det skaber større sikkerhed om, at instrumentet kan nedskrives i en afviklingssituation. Formandskabets kompromis ændrer ikke herpå.

Kommissionens forslag medfører, at for NEP-kravet skal det være op til den enkelte afviklingsmyndighed at beslutte, hvorvidt et kreditinstitut skal opfylde sit NEP-krav med midler, der er efterstillede. I Danmark kræver Finanstilsynet, at NEP-kravet opfyldes med efterstillede midler. Der bliver i øjeblikket diskuteret i hvilken grad afviklingsmyndighederne skal have diskretion til at kræve, at kreditinstitutterne opfylder deres NEP-krav med passiver, der er efterstillede i konkursordenen. Formandskabets seneste kompromis indeholder to optioner:

- 1) Afviklingsmyndighederne *skal højst kunne* kræve, at NEP-midler svarende til 8 pct. af passiverne skal være efterstillede, eller
- 2) Afviklingsmyndighederne *skal mindst kræve*, at NEP-midler svarende til 8 pct. af passiverne skal være efterstillede

2.4 Vejledning

Kommissionens forslag lægger som noget nyt op til et ”vejlednings”-koncept, så afviklingsmyndighederne har mulighed for at sætte et højere, men samtidig ”blødere” NEP-krav til det enkelte institut. I modsætning til NEP-kravet skal institutterne ikke til stadighed overholde NEP-vejledningen, men ved gentagne og grove overtrædelser kan afviklingsmyndigheden konvertere NEP-vejledningen til et ”hårdt” NEP-krav. Formandskabets kompromis afskaffer helt vejledningsbegrebet. I stedet foreslås at styrke NEP-kravet ved at øge rekapitaliseringsbeløbet for SIFPer, så det nu i udgangspunktet skal inkludere buffere, jf. ovenfor.

3. Brud på NEP-krav

Kommissionens forslag indfører nye harmoniserede bestemmelser om reaktioner i tilfælde af brud på NEP-kravet. Det tydeliggøres i denne bestemmelse, at der skal være en tæt koordination mellem tilsynsmyndighed og afviklingsmyndighed mhp. at der bl.a. kan træffes beslutning om, hvorvidt der skal sættes krav om udbytterestriktioner. Kommissionen lægger op til, at der kan anvendes administrative sanktioner ved brud på NEP-kravet.

Formandsskabets kompromis præciserer, at ved brud på NEP-kravet i en periode på 6 måneder for G-SIFI institutter og Top Tier institutter og 12 måneder for øvrige institutter skal afviklingsmyndigheden i udgangspunktet fastsætte bl.a. udbytterestriktioner. Forslaget berører ikke EU-landenes ret til at fastsætte og iværksætte strafferetlige sanktioner og forpligter ikke EU-landene til at indføre administrative sanktioner.

4. Interne NEP-krav

På linje med TLAC-kravet foreslår Kommissionen, at der skal fastsættes interne NEP-krav i alle dele af en koncern. Det betyder, at udover at koncernen skal udstede NEP-instrumenter til eksterne investorer, så skal der også udstedes interne NEP-instrumenter, mellem de forskellige dele af en koncern. Fx skal datterselskaberne i en koncern udstede NEP-instrumenter til moderselskabet i koncernen. Formålet er, at såfremt et sådant datterselskab (med kritiske funktioner) er nødlidende, kan man nedskrive eller konvertere NEP-instrumenterne til egenkapital, og på den måde overføre datterselskabets tab til moderselskabet, og ad den vej rekapitalisere datterselskabet. Dette skal medvirke til at sikre, at koncernen kan holdes samlet i en afviklingssituation.

Kommissionen foreslår, at udstedelse af nedskrivningsegne passiver til opfyldelse af interne NEP-krav helt eller delvist kan erstattes med garantier med sikkerhedsstillelse mellem moderselskabet og datterselskaber. Endvidere kan afviklingsmyndigheden i visse situationer fritage datterselskaber for de interne NEP-krav, fx hvis moder- og datterselskabet er beliggende i samme land.

Formandskabets kompromis begrænser muligheden for anvendelsen af garantier. Det vil kun være en mulighed mellem moder- og datterselskaber beliggende i samme land, og der vil skulle stilles sikkerhed på mindst 50 pct. af garantien.

5. Undtagelser for NEP-krav

BRRD overlader i dag til de enkelte EU-lande eller afviklingsmyndigheder selv at vurdere, hvorvidt realkreditinstitutter (eller andre tilsvarende institutter, der udlåner imod pant i fast ejendom, uden at modtage indlån) skal være omfattet af NEP-kravet.³⁷

Kommissionens forslag viderefører denne mulighed for at undtage realkredit fra NEP-kravet med yderligere præcisering særligt i relation til koncerner, hvor realkreditinstitutter indgår. Det fremgår nu tydeligt, at realkreditinstitutter kan undtages på individuelt niveau såfremt visse betingelser er opfyldt, og at de også skal undtages på koncernniveau, hvis de undtages på individuelt niveau. Formandskabets kompromis ændrer ikke Kommissionens forslag på dette punkt.

6. Rapportering og offentliggørelse

Der stilles aktuelt ikke eksplicite krav til indberetning af data til myndighederne (i Danmark Finanstilsynet) vedr. fastsættelse og overvågning af tilgængelige NEP-midler. Kommissionen foreslår, at EBA udarbejder en implementerende teknisk standard (ITS) til årlig indberetning af NEP-data. Med formandskabets kompromis bedes EBA udarbejde en ITS til halvårlig indberetning.

I forhold til offentliggørelse af NEP er der aktuelt intet krav til dette. Kommissionen foreslår at indføre et krav om offentliggørelse af NEP-krav. Dette er fastholdt i formandskabets kompromis. Der gælder generelt de samme krav om rapportering og offentliggørelse af det interne NEP-niveau som for det eksterne NEP-niveau, ligesom der gælder de samme mulige konsekvenser for brud på disse krav.

7. Moratorium

Kommissionen foreslår, at EU-landenes afviklingsmyndigheder skal have beføjelser til diskretionært at udsætte kreditinstitutters honorering af krav og forpligtelser, fx ift. kreditorer (et såkaldt ”moratorium”). Med forslaget harmoniseres anvendelsesområde, den tidsmæssige horisont og de betingelser, der kan nødvendiggøre, at tilsyns- eller afviklingsmyndigheden gør brug af disse beføjelser.

Redskabet kan ifølge forslaget anvendes både før afviklingsbetingelserne er opfyldt, og både under afvikling og restrukturering. Der introduceres således to forskellige redskaber, dels et før-afviklingsmoratorium, dels et efter-afviklingsmoratorium. Der lægges op til en maksimal udsættelse på 2 dage og udsættelsen kan for eksempel gives, fordi det er nødvendigt af hensyn til at kunne vurdere, om afviklingsbetingelserne er opfyldt.

I Kommissionens forslag var visse passiver undtaget muligheden for moratorium, bl.a. dækkede indskud. I formandskabets kompromis er dækkede indskud i ud-

³⁷ I Danmark er det besluttet netop at undtage realkreditinstitutter fra NEP-kravet. Der er imidlertid indført et særligt dansk krav til realkreditinstitutterne i form af en gældsbuffer på 2 pct. af realkreditinstitutternes samlede ikke-risikovægtede udlån.

gangspunktet omfattet af moratoriet, men afviklingsmyndigheden skal kunne fravige fra dette i de konkrete tilfælde.

8. SRM-forordningen

Kommissionens forslag til ændringer af SRM-forordningen svarer indholdsmæssigt til BRRD-ændringerne, men er gældende for deltagere i bankunionen, dvs. eurolande og eventuelle deltagende ikke-eurolande (pt. ingen). Den parallelle form skyldes, at det institutionelle set-up i SRM er anderledes, fordi der er etableret en fælles afviklingsmyndighed (Single Resolution Board, SRB), der har ansvaret for at sætte NEP-krav for signifikante institutter i landene i bankunionen, og som således gennem SRM-forordningen skal tildeles de direkte gældende kompetencer, som i BRRD tildeles de nationale myndigheder efter national implementering.

Selvom det er SRB, der får en række af de beføjelser, der ellers tildeles de nationale afviklingsmyndigheder, er der lagt op til fortsat koordination mellem SRB og de nationale afviklingsmyndigheder i de deltagende lande. Formandskabets kompromis ændrer ikke på Kommissionens forslag på dette punkt.

4. Europa-Parlamentets holdning

Europa-Parlamentet har endnu ikke fastlagt sin holdning til de foreslåede ændringer i BRRD.

5. Nærhedsprincippet

Kommissionen fremfører, at idet der er tale om implementering af internationale standarder, ville EU-landene hver især skulle iværksætte foranstaltninger til gennemførelse af standarden. For at undgå forskelligartede nationale regler, der kan skævvride konkurrencen, vurderer Kommissionen, at en harmoniseret tilgang til implementeringen af TLAC-relaterede bestemmelser, og de tilsvarende justeringer af NEP-kravene, er nødvendig. Det er regeringens vurdering, at forslaget generelt er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

6. Gældende dansk ret og lovgivningsmæssige konsekvenser

Det gældende direktiv om genopretning og afvikling af kreditinstitutter og investeringsselskaber er implementeret i dansk ret i lov om finansiel virksomhed og lov om restrukturering og afvikling af visse finansielle virksomheder samt tilhørende bekendtgørelser og vejledninger.

Kommissionens forslag til revision af BRRD vil indebære behov for ændringer i lov om finansiel virksomhed og lov om restrukturering og afvikling af visse finansielle virksomheder med henblik på, at lovgivningen tilpasses de nye definitioner og begreber, der introduceres. Desuden skal de nye krav vedrørende NEP implementeres i dansk lovgivning.

Ændringerne i SRM-forordningen vil ikke medføre behov for ændringer til dansk lovgivning, så længe Danmark ikke er medlem af Bankunionen.

7. Økonomiske konsekvenser

Statsfinansielle konsekvenser

Forslaget forventes ikke at have direkte statsfinansielle konsekvenser, da Finanstilsynets udgifter dækkes af den finansielle sektor. Forslaget er potentielt med til at gøre BRRD-regimet mere robust. Et robust BRRD-regime er med til at sikre formålet om, at stater ikke skal redde kriseramte banker, og vil i den forstand mindske statsfinansielle risici.

Samfundsøkonomiske konsekvenser

Forslaget vurderes umiddelbart at have positive samfundsøkonomiske konsekvenser, idet det kan bidrage til at styrke kreditinstitutternes tabs- og rekapitaliserings-evne, ikke mindst G-SIFI'erne, hvilket kan understøtte finansiell stabilitet samt vækst og beskæftigelse. Det kan således have positive samfundsøkonomiske effekter at adressere risici i den finansielle sektor, som ikke i tilstrækkeligt omfang er håndteret i den eksisterende regulering.

Erhvervsøkonomiske konsekvenser

Forslaget forventes at have positive administrative konsekvenser, da rapporteringskravene systematiseres og ensrettes, hvilket ventes at reducere de administrative omkostninger.

8. Høring

Kommissionens forslag blev sendt i høring i EU-specialudvalget for den finansielle sektor med frist 4. januar 2017. Der henvises til Grund- og Nærhedsnotatet oversendt til Folketinget 31. januar 2017 for gennemgang af høringssvarene.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der er generelt opbakning til at implementere TLAC-standarden i EU-retten samt at sikre konsistens mellem TLAC- og NEP-kravene. Der er generelt delte meninger om bl.a. hvordan NEP-kravet udformes, og hvor stor fleksibilitet afviklingsmyndighederne skal gives ift. at sætte NEP-krav.

10. Regeringens generelle holdning

Regeringen støtter generelt implementeringen af TLAC-standarden i EU og støtter, at TLAC-kravet alene skal gælde for G-SIFI'er, da det lignende allerede vedtagne NEP-krav i udgangspunktet gælder for alle andre kreditinstitutter, hvilket understøtter lige konkurrencevilkår.

I forhold til indførelsen af minimumskrav til NEP for institutter over en vis størrelse (som ikke er udpeget som G-SIFI'er og dermed ikke omfattet af TLAC-krav), er regeringen skeptisk og foretrækker at minimumskravet fjernes eller at gruppen af underlagte institutter indskrænkes ud fra proportionalitetshensyn.

Regeringen støtter at NEP-kravet tilpasses til TLAC. Regeringen lægger vægt på, at afviklingsmyndigheden stadig skal have tilstrækkelig fleksibilitet til at foretage en individuel tilpasning af NEP-kravet, herunder mhp. at sikre et tilpas højt tabs-

absorberingsbeløb og tilstrækkelig efterstilling af de midler der anvendes til at opfylde NEP-kravet.

Regeringen støtter, at der med forslaget formelt og reelt sikres den samme nationale valgfrihed ift. at stille NEP-krav til realkrediten, som i dag.

Regeringen er skeptisk over for Kommissionens forslag om, at udstedelse af nedskrivningseggede passiver til opfyldelse af koncern-interne NEP-krav, delvist kan erstattes med garantier, da der alt andet lige er større sikkerhed for, at midlerne fra udstedelse af nedskrivningseggede passiver vil være til stede i en tabs- og restruktureringssituation sammenlignet med garantier, hvor der ikke foretages betalinger for en eventuel aktivering. Regeringen kan støtte formandskabets kompromis på dette punkt, da brugen af garantier begrænses.

Regeringen støtter, at der med forslaget lægges op til, at EU-landene har valgmulighed mellem administrative og strafferetlige sanktioner. Regeringen støtter ligeledes muligheden for indførelsen af et moratoriumsredskab.

Det aktuelle kompromis ligger overordnet på linje med det kompromis, der blev præsenteret for Folketingets Europaudvalg forud for ECOFIN 5. december 2017 og forud for ECOFIN 13. marts 2018. Samlet set vil regeringen kunne støtte det seneste kompromisforslag som led i en samlet aftale, men vil fortsat arbejde for yderligere sikring af de danske interesser i forslaget.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Sagen blev 2. december 2016 forelagt for Folketingets Europaudvalg til orientering ifm. forelæggelse af dagsorden for ECOFIN-rådsmødet 6. december 2016, hvor Kommissionen præsenterede den samlede lovgivningspakke. Sagen blev forelagt for Folketingets Europaudvalg til mandat ifm. forelæggelse af dagsorden for ECOFIN-rådsmødet 5. december 2017. Sagen blev senest forelagt for Folketingets Europaudvalg til orientering ifm. forelæggelse af dagsorden for ECOFIN-rådsmødet 13. marts 2018.

Dagsordenspunkt 6: Rådskonklusioner vedr. Kommissionens landerapporter

1. Resume

ECOFIN skal vedtage rådskonklusioner om Kommissionens landerapporter af 7. marts 2018 med fokus på EU-landenes indsats ift. at følge op på landespecifikke anbefalinger de seneste år og ift. at korrigere makroøkonomiske ubalancer. Rådskonklusionerne ventes at anerkende EU-landenes indsats med reformer og korrektion af ubalancer, men også opfordre til at benytte de gode økonomiske konjunkturer til at styrke reformindsatsen.

Regeringen finder det centralt, at EU-landenes indsats med reformer og korrektion af ubalancer styrkes, særligt under den økonomiske fremgang, og kan støtte rådskonklusionerne med det ventede hovedindhold.

2. Baggrund

ECOFIN skal vedtage rådskonklusioner om Kommissionens landerapporter af 7. marts 2018 med fokus på EU-landenes indsats ift. at følge op på landespecifikke anbefalinger de seneste år³⁸ og ift. at korrigere makroøkonomiske ubalancer. Der var på ECOFIN 13. marts en generel orientering om EU-landenes opfølgning på landespecifikke anbefalinger fra 2017 samt en særskilt drøftelse af opfølgningen på de landespecifikke anbefalinger, der relaterer sig til produktivitet.

Kommissionens landerapporter af 7. marts 2018 redegør for hvert enkelt EU-lands generelle økonomisk-politiske udfordringer, og omfatter dels Kommissionens vurdering af landenes opfølgning på de landespecifikke anbefalinger³⁹ (vedtaget af Rådet 11. juli 2017), dels Kommissionens dybdegående analyser vedrørende makroøkonomiske ubalancer for de 12 lande, der blev udpeget til sådanne analyser i seneste varslingsrapport for 2018 (fra november 2017). Danmark blev ikke udpeget til en dybdegående analyse i 2018-varslingsrapporten.

7. marts offentliggjorde Kommissionen ligeledes en horisontal meddelelse vedr. landenes opfølgning på anbefalingerne fra 2017 og opfølgningen på de landespecifikke anbefalinger generelt siden introduktionen af det europæiske semester i 2011 og samt resultaterne af de dybdegående analyser under makroudbalanceproceduren på tværs af de pågældende lande.

Kommissionen konkluderer, at der generelt gøres fremskridt med implementeringen af reformer som opfølgning på de landespecifikke anbefalinger.

Der er bl.a. gjort fremskridt med reformer, der adresserer udfordringer i den finansielle sektor samt reformer af de finanspolitiske rammer. Der er også gjort væsentlige fremskridt ift. at styrke virksomhedernes adgang til finansiering og rammebetingelserne for erhvervslivet er generelt blevet forbedret i flere lande,

³⁸ Med undtagelse af Grækenland, der som programland ikke er underlagt processerne under det europæiske semester.

³⁹ Kommissionens vurdering af de finanspolitiske landeanbefalinger, der er relateret til landenes forpligtelser under Stabilitets- og Vækstpagten, følger først senere i lyset af landenes stabilitets- og konvergensprogrammer, der er afleveret i april, og landerapporterne konkluderer således ikke ift. landenes efterlevelse af de finanspolitiske landeanbefalinger.

herunder særligt i de lande, hvor behovet har været størst. Der er overordnet også gjort fremskridt med arbejdsmarkedsreformer og i nogen grad fremskridt ift. at sikre en bredere skattebase.

Kommissionen fremhæver dog også, at der fortsat er betydelige udfordringer i de fleste lande. Mange lande er fortsat langt fra at sikre langsigtet holdbarhed af de offentlige finanser, herunder holdbare pensionssystemer. Endvidere gøres der kun langsomme og begrænsede fremskridt med at gennemføre reformer mhp. at styrke konkurrencen i servicesektoren.

Bilag 1 giver et overblik over indsatsen med at følge op på landespecifikke anbefalinger fra 2017 i udvalgte EU-lande.

Generelt viste de dybdegående analyser, at der overordnet gøres fremskridt med at adressere makroøkonomiske ubalancer. Den aktuelt højere BNP-vækst bidrager i sig selv til at nedbringe især beholdningsubalancer. Der er også gjort fremskridt med at nedbringe ubalancer i banksektoren og opbygge bankernes kapitalbuffer i nogle lande.

Der er dog forskel på indsatsen landene imellem og flere lande oplever fortsat væsentlige ubalancer. I lyset af de favorable konjunkturer nedbringes flere ubalancer generelt i for lavt tempo, og udgør fortsat store risici i flere lande. Flere lande har fortsat høje offentlige og private gældsniveauer, herunder høj udenlandsgæld. Banksektoren i nogle lande lider fortsat under høje andele af misligholdte lån og lav profitabilitet. Der er fortsat en række lande, der har svag konkurrenceevne, og arbejdsløsheden er fortsat meget høj i flere lande. Der viser sig også tegn på overophedning i nogle lande, herunder i boligprisudviklingen.

Endvidere vurderede Kommissionen pba. de dybdegående analyser at indsatsen med at adressere ubalancer på betalingsbalancen har været karakteriseret af korrektion af store betalingsbalanceunderskud i nogle lande, mens betalingsbalanceoverskuddene fortsat er høje i andre lande.

Kommissionen konkluderer følgende om de 12 lande, for hvilke der blev gennemført dybdegående analyser:

- Der er uforholdsmæssigt store ubalancer i Cypern, Kroatien og Italien.
- Der er ubalancer i Bulgarien, Tyskland, Irland, Spanien, Frankrig, Nederlandene, Portugal og Sverige.
- Der er ingen ubalancer i Slovenien.

Der var således tale om en nedtrapning af proceduren for Portugal, Frankrig og Bulgarien, og Slovenien konkluderes nu at være fri for ubalancer i makroudbalancesprocedures forstand.

I *bilag 2* gengives hovedkonklusionerne i Kommissionens dybdegående analyser.

3. Formål og indhold

På baggrund af landerapporterne for 2018 ventes ECOFIN 25. maj 2018 at vedtage rådskonklusioner vedr. Kommissionens dybdegående analyser af de udvalgte lande under makroudbalancesproceduren samt den overordnede status for EU-landenes opfølgning på de landespecifikke anbefalinger fra 2017 og generelt siden introduktionen af det europæiske semester i 2011.

Rådskonklusionerne ventes at lægge vægt på:

De dybdegående analyser 2018

- Rådet finder, at de dybdegående analyser er af høj kvalitet og giver et retvisende billede af situationen i de analyserede lande, og dermed et godt udgangspunkt for multilateral overvågning og nationalt ejerskab til reformer og politisk handling. Rådet noterer, at der er blevet anvendt relevante analytiske redskaber til at vurdere situationen i de omfattede EU-lande.
- Rådet er enig i, at 11 af de 12 lande for hvilke der er udført en dybdegående analyse oplever makroøkonomiske ubalancer af forskellig karakter og sværhedsgrad, samt at Slovenien ikke længere oplever makroøkonomiske ubalancer.
- Rådet er enig i, at Cypern, Italien og Kroatien oplever alvorlige makroøkonomiske ubalancer.
- Rådet understreger, at transparens og konsistens i implementeringen af proceduren for makroøkonomiske ubalancer er vigtig for at sikre en effektiv procedure og EU-landenes ejerskab til denne. Rådet fremhæver, at proceduren bør benyttes til sit fulde potentiale, herunder med brug af proceduren for uforholdsmæssigt store ubalancer (henstillinger om ubalancer), hvor det vurderes relevant af Kommissionen og Rådet. Rådet bekræfter, at Kommissionen bør begrunde og forklare, hvis den ikke beslutter at bruge henstillinger i proceduren for EU-lande med uforholdsmæssigt store underskud.
- Rådet anerkender de fremskridt, flere EU-lande har gjort med at korrigere ubalancer understøttet af reformer og den fortsatte økonomiske genopretning. Endvidere har flere lande ubalancer relateret til beholdninger af gæld mv., der fortsat udgør væsentlige risici, da de kun korrigeres langsomt og i forskellig tempo på tværs af landene. Endvidere fremhæves det, at korrektionen i flere tilfælde primært skyldes en forbedring af konjunkturerne og ikke strukturelle tiltag. Rådet understreger, at gode konjunkturer generelt kan skjule opbygningen makroøkonomiske ubalancer.
- Rådet understreger behovet for at nedbringe skadelige strukturelle ubalancer og følge udviklingen i EU-lande, hvor der er tegn på øget løn- og prispres i produkt, arbejds- og boligmarkeder. Rådet understreger endvidere det fortsatte behov for politiske tiltag og strukturelle reformer i alle EU-lande, herunder særligt i lande med ubalancer der vurderes skadelige for ØMU'ens funktion. EU-landene med ubalancer bør generelt fokusere på at adresseres de mest centrale udfordringer, styrke robustheden af økonomierne, reducere risici og styrke betingelserne for vækst og beskæftigelse.

- Rådet noterer sig, at der er gjort fremskridt med at korrigere eksterne ubalancer, omend der fortsat er høj offentlig og privat gæld i flere lande. Rådet bemærker endvidere, at betalingsbalanceoverskuddene fortsat er høje i en række lande. Rådet bekræfter, at EU-lande med underskud på betalingsbalancen eller høj udenlandsgæld bør forbedre konkurrenceevnen og undgå for store stigninger i enhedslønomkostningerne. EU-lande med store overskud på betalingsbalancen bør styrke betingelserne for lønvækst i respekt for arbejdsmarkedets parter, og prioritere tiltag der fremmer investeringer og understøtter vækstpotentialet og den indenlandske efterspørgsel.

Implementering af landespecifikke anbefalinger

- Rådet noterer, at implementeringen af landespecifikke anbefalinger fra 2017 ligger på niveau med året før, og noterer, at der fortsat er forskelle i implementeringen af reformer på tværs af lande og politikområder.
- Rådet bifalder resultatet af Kommissionens vurdering af indsatsen med at implementere landespecifikke anbefalinger siden 2011. Rådet noterer sig dog, at der siden 2011 også er forskelle i implementeringen af reformer på tværs af lande og politikområder og over tid. Rådet minder om, at Kommissionens flerårige vurdering viser, at nogle landespecifikke anbefalinger relateret til langsigtede strukturelle udfordringer tager tid at adressere.
- Rådet understreger, at de favorable konjunkturer bør benyttes til at adressere økonomiske udfordringer og styrke implementeringen af reformer.
- Rådet bifalder, at de offentlige underskud og gælds niveauer fortsat falder, og understreger at finanspolitikken skal føres i fuld overensstemmelse med reglerne i Stabilitets- og Vækstpagten med passende differentiering af finanspolitikken EU-landene imellem, så der tages højde for behov for hhv. stabilisering og holdbarhed. Rådet understreger, at de favorable konjunkturer bør benyttes til at styrke vækstpotentialet og opbygge finanspolitiske buffere, herunder særligt i EU-lande med høj gæld.
- Rådet bifalder fremgangen i investeringer, men erkender at investeringsniveauet generelt og i mange lande de offentlige investeringer i særdeleshed fortsat udgør en relativ lav andel af BNP, og at der fortsat er behov for at forbedre investeringsklimaet mhp. at tiltrække private investeringer i realøkonomien og fremme offentlige investeringer i infrastruktur. Rådet bifalder endvidere indsatsen med at forbedre erhvervs klimaet, reducere administrative byrder, etablere fair og vækstvenlige skattesystemer og forbedre adgangen til finansiering, herunder særligt for små og mellemstore virksomheder. Rådet understreger dog også, at fortsatte strukturreformer skal prioriteres mhp. at fjerne flaskehalse for investeringer, styrke vækstpotentialet, forbedre de offentlige institutioner og erhvervs klimaet. Rådet fremhæver i den forbindelse behovet for at styrke det indre marked og fremme strukturreformer på produkt- og servicemarkederne. Dette vil også medvirke til at styrke økonomiernes robusthed og tilpasningsevne.
- Rådet bifalder, at situationen i banksektoren er forbedret, og at andelen af misligholdte lån er stabiliseret eller faldene i de fleste EU-lande med udfordringer relateret hertil. Rådet understreger dog, at der er forskelle i frem-

- skridtene på tværs af lande og banker, og at der er behov for yderligere tiltag på linje med Rådets handlingsplan for håndtering af misligholdte lån.
- Rådet erkender, at Europa fortsat har en produktivitsudfordring, og at produktivitsvæksten er afdæmpet og mindre end i sammenlignelige udviklede økonomier. I det lys understreger Rådet, at EU-landene bør prioritere strukturreformer og investeringer i uddannelse mhp. at fremme innovation, digitalisering og tilpasning til nye teknologier for at øge produktiviteten og styrke beskæftigelsen. Den europæiske demografi med aldrende befolkninger gør produktivitsudfordringen særlig alvorlig, da andelen af erhvervsaktive personer ventes at falde i hele EU, herunder markant i nogle EU-lande.
 - Rådet bifalder de fortsatte fremskridt på arbejdsmarkedene, men noterer at der fortsat er udfordringer. I nogle EU-lande er ledigheden fortsat høj, og der behov for yderligere tiltag for at reducere ungdoms- og langtidsledighed. Rådet understreger, at integrationen af indvandrere og flygtninge er vigtig og bør være i fokus. Arbejdsmarkedet, sociale sikkerhedsnet og uddannelsessystemer skal tilpasses globaliseringen og de teknologiske fremskridt. Rådet understreger i den forbindelse behovet for i respekt for arbejdsmarkedets parter at sikre løndannelsesprocesser i overensstemmelse med produktivitsudviklingen samt tiltag mhp. løbende efteruddannelse og opkvalificering af arbejdsstyrken og en effektiv aktiv arbejdsmarkedspolitik. Dynamiske og fleksible arbejdsmarkeder er vigtige for at skabe arbejdspladser og lette overgangen mellem job.
 - Rådet bifalder måden, hvorpå Kommissionen har inddraget den europæiske søjle for sociale rettigheder i landerapporterne, hvilket har sikret fortsat fokus på makroøkonomiske ubalancer og de vigtigste reformprioriteter.

4. Europa-Parlamentets holdning

Europa-Parlamentet ventes ikke at udtale sig i sagen.

5. Nærhedsprincippet

Spørgsmålet om nærhedsprincippet er ikke relevant.

6. Gældende dansk ret og lovgivningsmæssige konsekvenser

Sagen har ikke lovgivningsmæssige konsekvenser.

7. Økonomiske konsekvenser

Statsfinansielle konsekvenser

Sagen har ikke i sig selv statsfinansielle konsekvenser.

Samfundsøkonomiske og erhvervsøkonomiske konsekvenser

Rådskonklusionerne om Kommissionens dybdegående analyser og EU-landenes opfølgning på de landespecifikke anbefalinger fra 2016 vil ikke i sig selv have økonomiske konsekvenser. En effektiv gennemførelse af det europæiske semester ventes at have positive samfundsøkonomiske og erhvervsøkonomiske konsekvenser, i det omfang en konsistent implementering af anbefalinger bidrager til at un-

derstøtte makroøkonomisk stabilitet, velfungerende produkt- og servicemarkeder samt styrkelse af potentialet for vækst og beskæftigelse i EU-landene.

8. Høring

Sagen har ikke været i ekstern høring.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der ventes generel opbakning til rådskonklusionerne med det ventede indhold.

10. Regeringens generelle holdning

Regeringen støtter, at der i Rådet fokuseres på EU-landenes implementering af landespecifikke anbefalinger og korrektion af makroøkonomiske ubalancer, og finder, at Kommissionens landerapporter giver et godt grundlag for drøftelser og overvågning af denne indsats.

Regeringen kan støtte rådskonklusionerne med det ventede hovedindhold. Regeringen finder det særligt positivt, at konklusionerne bl.a. fokuserer på behovet for at benytte de favorable konjunkturer til at gennemføre strukturreformer og opbygge finanspolitiske buffere. Det er et væsentligt element i at sikre robuste økonomier og forebygge nye kriser.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Folketingets Europaudvalg blev orienteret om Kommissionens landerapporter 2018, herunder de dybdegående analyser, forud for ECOFIN 13. marts 2018.

Kommissionens landerapporter 2018 har endvidere været forelagt Folketingets Europaudvalg og Folketingets Finansudvalg i forbindelse med samrådet 15. marts 2018 som led i de to udvalgs proces for det nationale semester.

Bilag 1 – EU-Kommissionens vurdering af opfølgningen på landespecifikke anbefalinger fra 2017 – udvalgte landeeksempler

Land	Konklusion	Eksempler på vurderingen af den nationale reformindsats
Tyskland	<u>Begrænsede</u> fremskridt	<p>Begrænsede fremskridt ift. at øge offentlige investeringer, herunder i forskning og udvikling. Nogle fremskridt mht. at styrke rammerne for investeringer i infrastruktur. Begrænsede fremskridt ift. at øge konkurrencen i servicesektoren. Ingen fremskridt mht. at øge incitamenten til at arbejde for alle medlemmer i en husstand. Begrænsede fremskridt med at reducere skattebeløbet for lavtlønnede. Begrænsede fremskridt med at fremme reallønsvækst. Ingen fremskridt mht. at gøre skattesystemet mere effektivt og investeringsvenligt.</p> <p>Begrænsede fremskridt med at styrke de finanspolitiske rammer. Nogle fremskridt mht. at forbedre rammerne for offentlige indkøb. Nogle fremskridt med at implementere budgetanalyser.</p> <p>Nogle fremskridt ift. at styrke koordineringen af aktiverings- og støtteordninger. Begrænsede fremskridt med at fremme benyttelse af ansættelser på tidsbegrænsede kontrakter. Begrænsede fremskridt mht. at adressere skævheder i sociale understøttelsestilbud og styrke understøttelse af familier.</p> <p>Begrænsede fremskridt med at forbedre arbejdsmarkedsrelevansen af videregående uddannelser og at adressere regionale forskelle i udbytte af uddannelse.</p> <p>Begrænsede fremskridt i implementeringen af loven om markedsenhed /integration af regionale markeder. Begrænsede fremskridt ift. at fremme investeringer i forskning og udvikling.</p>
Spanien	<u>Begrænsede</u> fremskridt	
Sverige	<u>Begrænsede</u> fremskridt	<p>Betydelige fremskridt. ift. at indføre øgede krav om afdrag på boliglån. Nogle fremskridt ift. at fremme investeringer i nye boliger og forbedre effektiviteten på boligmarkedet.</p> <p>Ingen fremskridt ift. at øge fleksibiliteten for fastsættelse af husleje. Ingen fremskridt ift. at reformere den skattemæssigt fordelagtige behandling af boliggæld, herunder rentefradrag.</p>
Frankrig	<u>Nogle</u> fremskridt	<p>Nogle fremskridt med at styrke adgangen til arbejdsmarkedet for job-søgende. Nogle fremskridt ift. at sikre, at minimumslønnen er i overensstemmelse med målsætninger om beskæftigelse og konkurrenceevne. Nogle fremskridt med yderligere at reducere administrative byrder for erhvervslivet.</p> <p>Nogle fremskridt med at reducere selskabskattesatsen. Begrænsede fremskridt med at sikre holdbare offentlige finanser, og gennemføre budgetanalyser.</p> <p>Begrænsede fremskridt med at effektivisere ordninger for innovationsfremme samt at modernisere systemet for erhvervsuddannelse og praktik.</p> <p>Ingen fremskridt med at lempe restriktioner i servicesektoren mhp. at øge konkurrencen.</p>
Italien	<u>Nogle</u> fremskridt	<p>Betydelige fremskridt med at styrke skatteopkrævningen. Betydelige fremskridt mht. at bekæmpe korruption.</p> <p>Nogle fremskridt ift. at modernisere den offentlige administration. Nogle fremskridt mht. at styrke konkurrencen. Nogle fremskridt med at rydde op i banksektoren, herunder reduktion af misligholdte lån og styrket tilsyn. Nogle fremskridt mht. at rationalisere udgifterne på socialområdet.</p> <p>Begrænsede fremskridt ift. at flytte skattebyrden væk fra arbejdskraft og over på immobile kilder. Begrænsede fremskridt ift. reduktion af sagsbehandlingstid ved civile strafferetssager. Begrænsede fremskridt ift. behandling af insolvens.</p> <p>Begrænset fremskridt med at styrke rammerne for kollektive lønforhandlinger. Begrænsede fremskridt med arbejdsmarkedsreformer, herunder mht. aktiv arbejdsmarkedspolitik.</p> <p>Begrænsede fremskridt mht. at øge incitamenten til at arbejde for alle medlemmer af en husstand.</p>
Nederlandene	<u>Nogle</u> fremskridt	<p>Betydelige fremskridt med at styrke vækstpotentialet og den indenlandske efterspørgsel.</p> <p>Nogle fremskridt mht. at fremme investeringer i forskning og udvikling. Nogle fremskridt mht. at mindske forvriddingerne på boligmarkedet, herunder reduktion af rentefradrag på realkreditlån.</p> <p>Begrænsede fremskridt mht. at fjerne barrierer for fastansættelse. Ingen fremskridt ift. effektiv beskatning af iværksættere uden at hæmme iværksætterincitamentet.</p> <p>Ingen fremskridt ift. at reformere pensionssystemet, herunder gøre det mere, robust, transparent og fair.</p> <p>Begrænsede fremskridt med at fremme reallønsvækst under hensynstagen til arbejdsmarkedets parter.</p>
Finland	<u>Nogle</u> fremskridt	<p>Betydelige fremskridt mht. at styrke de reguleringsmæssige rammer og reducere administrative byrder for at øge konkurrencen i servicesektoren.</p> <p>Nogle fremskridt mht. at fremme en lønudvikling i overensstemmelse med produktivitetsudviklingen, øge incitamenterne til at arbejde, sikre en målrettet aktiv arbejdsmarkedspolitik og fremme entreprenørskab.</p> <p>Nogle fremskridt mht. at fremme investeringer.</p> <p>Begrænsede fremskridt mht. at øge omkostningseffektiviteten i social- og sundhedssystemerne.</p>

Bilag 2 – EU-Kommissionens konklusion i de dybdegående analyser 2018

EU-lande med makroøkonomiske ubalancer, marts 2018		
Lande	Kategorisering	Beskrivelse af ubalancer
Cypern	Alvorlige ubalancer	Høj offentlig og privat gæld til ind- og udland. Banksektor udfordret af en stor andel misligholdte lån. Relativt høj ledighed og lav potentiel vækst.
Italien	Alvorlige ubalancer	Høj offentlig gæld, svag udvikling i produktivitet. Højt niveau af misligholdte lån. Høj ledighed.
Kroatien	Alvorlige ubalancer	Høj offentlig og privat gæld til ind- og udland, særligt i udenlandsk valuta. Lav potentiel vækst og høj ledighed.
Bulgarien	Ubalancer ¹	Sårbar finansiel sektor samt høj gældsætning og mange misligholdte lån hos private virksomheder. Høj ledighed blandt unge og mismatches på arbejdsmarkedet. <i>¹Proceduren er nedtrappet</i> ift. sidste år med henvisning til en gunstig økonomisk situation og gennemførte tiltag (bl.a. reduktion af potentielle makro-finansielle risici i banksektoren samt fremskridt med konkurslovgivning).
Frankrig	Ubalancer ²	Høj offentlig gæld, lav produktivitetsvækst og svag konkurrenceevne. <i>²Proceduren er nedtrappet</i> ift. sidste år med henvisning til en gunstig økonomisk situation og en styrket reformindsats (bl.a. tiltag mhp. et mere velfungerende arbejdsmarked og lavere skat på virksomheder og kapital).
Irland	Ubalancer	Høj offentlig og privat gæld til ind- og udland. Andelen af misligholdte lån høj, men dog faldende.
Nederlandene	Ubalancer	Stort overskud på betalingsbalancen. Høj privat gæld og stigende gældsætning i husholdningerne.
Portugal	Ubalancer ³	Høj offentlig og privat gæld til ind- og udland og lav produktivitetsvækst. Banksektor udfordret af en høj andel misligholdte lån, der dog er faldende. <i>³Proceduren er nedtrappet</i> ift. sidste år med henvisning til en gunstig økonomisk og finansiel situation samt gennemførte tiltag (bl.a. en strategi for misligholdte lån samt reduktion af administrative byrder).
Spanien	Ubalancer	Høj offentlig og privat gæld til ind- og udland. Høj ledighed.
Sverige	Ubalancer	Høj og voksende gæld blandt husholdningerne. Overvurderede boligpriser.
Tyskland	Ubalancer	Højt og vedvarende overskud på betalingsbalancen som følge af lavt investeringsniveau i den private og offentlige sektor.

Dagsordenspunkt 7: Rådskonklusioner vedr. aldringsrapporten for 2018

1. Resume

ECOFIN ventes 25. maj at drøfte og endossere aldringsrapporten for 2018 samt vedtage rådskonklusioner vedr. rapporten og dens fremskrivninger og vurderinger af de aldringsrelaterede udgifter.

Aldringsrapporten viser, at de samlede aldersbetingede offentlige udgifters andel af BNP i EU som helhed ventes at stige med 1,7 pct.-point i gennemsnit frem mod 2070. Heraf skønnes sundhed og ældrepleje tilsammen at øge udgifterne, mens offentlige pensioner ventes at bidrage til et fald. Der er dog store variationer landene imellem.

Rådskonklusionerne ventes at fremhæve hovedbudskaberne fra aldringsrapporten og lægge vægt på behovet for fortsatte reformer mhp. at imødegå de ventede aldringsrelaterede offentlige udgiftsstigninger og styrke den finanspolitiske holdbarhed.

Man kan fra dansk side tilslutte sig rapporten og støtte rådskonklusionerne med det ventede hovedindhold.

2. Baggrund

Den økonomisk-politiske komite (EPC) og Kommissionen har udarbejdet en opdateret rapport om budgetmæssige udfordringer relateret til den aldrende befolkning, *aldringsrapporten for 2018*, på baggrund af Eurostats opdaterede befolkningsfremskrivning fra 2016 samt et sæt af fælles fremskrivningsmetoder og antagelser. Der er tale om den sjette opdatering af aldringsrapporten, som senest blev udgivet i 2015.

3. Formål og indhold

ECOFIN ventes 25. maj at drøfte og endossere aldringsrapporten 2018 samt vedtage rådskonklusioner vedr. rapporten og dens fremskrivninger af aldringsrelaterede offentlige udgifter.

Aldringsrapporten 2018

Aldringsrapporten indeholder en fremskrivning af alle 28 EU-landes aldringsrelaterede offentlige udgifter - opdelt på fem hovedområder (pensioner, sundhed, ældrepleje, uddannelse og arbejdsløshed) - frem til 2070. Fremskrivningen bygger på en række antagelser vedrørende den demografiske og makroøkonomiske udvikling.

I rapporten antages det, at den potentielle realvækst i BNP forbliver forholdsvis stabil over fremskrivningsperioden, men lavere end tidligere årtier. Den gennemsnitlige potentielle vækst forventes at være 1,2 pct. frem til 2040, for derefter at stige til 1,5 pct. fra 2040 til 2070, som følge af en antagelse om øget arbejdsproduktivitetvækst. Over fremskrivningsperioden som helhed (2016-2070) ligger den ventede gennemsnitlige potentielle årlige realvækst i BNP i EU på 1,4 pct.

Rapportens fremskrivninger peger på, at de samlede aldersbetingede offentlige udgifters andel af BNP i EU som helhed stiger med 1,7 pct.-point (de *strengt* aldersbetingede udgifter, dvs. de aldersbetingede udgifter renset for ændringer i udgifter til ledige, skønnes at stige med knap 1,8 pct.-point) i gennemsnit frem mod 2070. Heraf skønnes sundhed og ældrepleje tilsammen at øge udgifterne med 2,1 pct.-point af BNP, mens offentlige pensioner, trods en stigning i perioden frem til 2040 på 0,8 pct., skønnes at bidrage til et fald på 0,2 pct.-point af BNP set over hele perioden til 2070 - dog med store variationer mellem landene afhængigt af deres fremskridt med pensionsreformer. Udgifter til ledige skønnes at bidrage til et fald på 0,2 pct.-point i de samlede udgifters andel af BNP.

Ifølge rapporten skønnes de samlede aldersrelaterede udgifters andel af BNP at falde frem mod 2070 i otte medlemslande: Kroatien, Grækenland, Letland, Frankrig, Estland, Italien, Litauen og Spanien. I alle disse lande skønnes pensionsomkostningerne desuden at falde målt som andel af BNP (over 3 pct.-point for tre førstnævnte). De aldersrelaterede udgifters andel af BNP skønnes at stige moderat for ti andre lande: Portugal, Danmark, Cypern, Polen, Sverige, Rumænien, Bulgarien, Finland, Ungarn, og Slovakiet. Der skønnes større (mellem 3 og 6,8 pct.-point) stigninger i de aldersrelaterede udgifters andel af BNP i de resterende ti lande: Nederlandene, Østrig, Irland, Tyskland, Storbritannien, Belgien, Tjekkiet, Slovenien, Malta, og Luxemburg. I alle disse lande skønnes pensionsomkostningerne at stige målt som andel af BNP (med over 2,5 pct. for fem sidstnævnte).

Den skønnede gennemsnitlige stigning i de samlede omkostninger ved aldring på 1,7 pct.-point af BNP frem til 2070 er højere end den skønnede stigning på 1,4 pct.-point af BNP for perioden frem til 2060 i den seneste rapport fra 2015. Forskellen skyldes først og fremmest en stigning i pensionsudgifterne og ældrepleje på længere sigt, der dels kan henføres til en mere markant aldringseffekt i Eurostats seneste befolkningsfremskrivning og dels til en reduktion af pensionsalderen i visse lande.

Danmark ligger bedre end gennemsnittet trods en skønnet *stigning* i de samlede aldersbetingede offentlige udgifters andel af BNP på i alt 0,3 pct.-point (0,6 hvis ledighedsudgifter ikke indregnes) i fremskrivningsperioden. Der skønnes en stigning i andelen af udgifter til sundhed og ældrepleje på i alt 3,2 pct.-point af BNP, mens udgifter til pensioner, som andel af BNP, skønnes at *falde* over perioden (-1,9 pct.-point af BNP), hvilket bl.a. skal ses i lyset af, at pensionsalderen er indekseret til den forventede restlevetid. Udsigterne for Danmark er blevet forværret ift. aldringsrapporten fra 2015, hvor de samlede aldersrelaterede udgifters andel af BNP blev skønnet til at *falde* med 1,4 pct.-point frem mod 2060 (0,9 ekskl. ledighedsudgifter). Den ventede udgiftsstigning kan bl.a. tilskrives udvidelsen af fremskrivningsperioden fra 2060 til 2070, idet antallet af personer på offentlig pension antages at vokse efter 2060, og udgifterne til offentlige pensioner derfor skønnes at stige. Det bemærkes, at der ved en sammenlignelig fremskrivningsperiode (2016-2060) ikke er nævneværdige forskelle i udgiftsudviklingen til pension, sundhed og ældrepleje i de to rapporter.

I rapporten beskrives også en række alternative scenarier, hvor der er ændret på centrale bagvedliggende antagelser i fremskrivningerne, herunder bl.a. et scenarie hvor forventningerne til væksten i totalfaktorproduktiviteten nedjusteres, hvilket medfører lavere forventet realvækst i BNP og dermed større stigninger i aldringsudgifterne som andel af BNP.

Rådskonklusioner vedr. aldringsrapporten 2018

ECOFIN ventes på baggrund af aldringsrapporten 2018 at vedtage rådskonklusioner med følgende hovedindhold:

- Rådet understreger, at de aldrende befolkninger i EU medfører væsentlige udfordringer ift. finanspolitikens langsigtede holdbarhed, særligt i lyset af de høje offentlige gælds niveauer, der blev opbygget under den økonomiske og finansielle krise i flere EU-lande. Selvom den offentlige gæld generelt synes at falde, er den meget høj i flere lande og ventes over niveauerne fra før krisen i flere år frem. Rådet understreger på den baggrund behovet for en vækstvenlig finanspolitisk konsolidering i overensstemmelse med Stabilitets- og Vækstpagten og fortsat implementering af strukturreformer for at styrke holdbarheden af de offentlige finanser.
- Rådet endosserer aldringsrapporten for 2018, og noterer at prognoserne i rapporten dækker aldringsrelaterede offentlige udgifter (pension, sundhed og pleje, uddannelse), samt udgifter relateret til ledighedsunderstøttelse.
- Rådet fremhæver hovedkonklusionerne fra aldringsrapporten for 2018:
 1. Det forventede fald i befolkningen i den erhvervsaktive alder vil hæmme væksten på lang sigt, og arbejdsproduktiviteten alene vil skulle drive væksten. Den gennemsnitlige årlige BNP-vækst ventes overordnet stabil på langt sigt i EU som helhed. Der er dog væsentlige forskelle i vækstpotentialet på tværs af EU-landene. I perioden 2016-2070 ventes den gennemsnitlige årlige BNP-vækstrate at være 1,4 pct. i basisscenariet, hvor der antages en betydelig stigning i totalfaktorproduktiviteten. I et alternativt og mindre positivt scenarie med lavere totalfaktorproduktivitetsvækst, estimeres den gennemsnitlige årlige vækst i EU som helhed til at være 1,1 pct.
 2. De totale aldringsrelaterede udgifter forventes at stige med 1,7 pct.-point af BNP mellem 2016 og 2070 i EU og dermed nå 26,6 pct. i 2070, omend der er store forskelle landene imellem. I et scenarie med mindre positive makroøkonomiske antagelser (lavere vækst i totalfaktorproduktiviteten), ventes udgifterne at stige med 2,2 pct.-point mellem 2016 og 2070, og dermed beløbe sig til 27,1 pct. af BNP i 2070.
 3. De offentlige udgifter til pension forventes at stige med 0,8 pct.-point i perioden frem til 2040, og efterfølgende falde frem mod 2070 til et niveau marginalt under udgangspunktet (11 pct. af BNP for EU). De forventede pensionsudgifter er dog højere under mindre positive makroøkonomiske og demografiske antagelser. Fx vil stigningen frem mod 2040 være 1,1 procentpoint af BNP og de samlede udgifter udgøre 11,4 pct. af BNP i 2070 i et scenarie med lavere vækst i totalfaktorproduktiviteten. Også i dette scenarie er der signifikante forskelle landene imellem.

4. De offentlige udgifter til sundhed og langtidspleje ventes at stige med 2 pct.-point af BNP i basisscenariet og udgøre 10,4 pct. af BNP i 2070, hvilket primært tilskrives befolkningsudviklingen. Tages der højde for faktorer som ikke relateres direkte til demografi, er den forventede stigning 4 pct.-point af BNP mellem 2016 og 2070.
- Rådet bekræfter, at der er iværksat reformer i flere EU-lande mhp. at adressere udfordringer ift. stigende aldringsrelaterede udgifter, men også at der er behov for en styrket reformindsats. Rådet opfordrer EU-landene til at gennemføre landespecifikke anbefalinger vedr. finanspolitisk holdbarhed under det europæiske semester og imødegå de budgetmæssige konsekvenser af aldring ved at reducere offentlig gæld, øge beskæftigelsesraten og styrke produktiviteten.
 - Rådet bifalder, at der i mange lande er gennemført pensionsreformer, der bl.a. medfører at tilbagetrækningsalderen øges. Rådet noterer dog, at reformerne i flere lande ikke står mål med behovet for at dæmpe stigningen i offentlige pensionsudgifter, og at reformer i visse tilfælde er blevet rullet tilbage. Rådet understreger, at EU-landene fortsat skal gennemføre tiltag mhp. at mindske tidlig tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet, herunder ved at øge den effektive pensionsalder, fremme incitamenten for ældre til at blive på arbejdsmarkedet samt i højere grad at koble pensionsalderen til den forventede levetid. Samtidig skal tilbagerulning af allerede gennemførte tiltag undgås. Rådet fremhæver endvidere vigtigheden af både at tage højde for finanspolitisk holdbarhed og pensionssystemernes tilstrækkelighed og henviser i den forbindelse til rapporten om pensioners tilstrækkelighed af 30. april 2018.
 - Rådet minder om sine konklusioner af 8. november 2016 (vedr. rapporten om sundhedspleje og finanspolitisk holdbarhed), der bekræfter, at der bør sikres både finanspolitisk holdbarhed og adgang til sundheds- og langtidspleje af høj kvalitet for alle ved at forbedre effektiviteten af sundheds- og plejesystemet.
 - Rådet opfordrer Kommissionen til at tage højde for resultaterne i aldringsrapporten i analyser og overvågning under det europæiske semester og generelt indtænke udfordringerne i koordineringen af den økonomiske politik.
 - Rådet opfordrer Kommissionen til at gennemføre den regelmæssige vurdering af holdbarheden af de offentlige finanser i EU-landene ved udgangen af 2018 ved hjælp af aldringsrapportens resultater og fremskrivninger.
 - Rådet bifalder Eurostats igangværende arbejde med at forbedre befolkningsprognoser. Rådet opfordrer Kommissionen og den Økonomisk-Politiske Komite til at forberede den næste aldringsrapport i 2021.

4. Europa-Parlamentets holdning

Europa-Parlamentet ventes ikke at udtale sig i sagen.

5. Nærhedsprincippet

Spørgsmålet om nærhedsprincippet er ikke relevant.

6. Gældende dansk ret og lovgivningsmæssige konsekvenser

Sagen har ikke lovgivningsmæssige konsekvenser.

7. Økonomiske konsekvenser

Sagen har ikke i sig selv statsfinansielle, samfundsøkonomiske eller erhvervsøkonomiske konsekvenser.

Rapporten er en del af det økonomiske samarbejde i EU, der skal fremme reformer med positive effekter på vækst og langsigtet finanspolitisk holdbarhed, herunder gennem lavere udgiftsstigninger relaterede til aldringen.

8. Høring

Sagen har ikke været i ekstern høring.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

EU-landene ventes at tilslutte sig aldringsrapporten 2018 og vedtage rådskonklusionerne med det ventede hovedindhold.

10. Regeringens generelle holdning

Regeringen kan tilslutte sig aldringsrapporten 2018 og støtte rådskonklusionerne med det ventede hovedindhold. Regeringen lægger vægt på, at der sikres holdbare offentlige finanser som grundlag for en sund økonomisk udvikling i de enkelte lande og i EU som helhed.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Sagen er ikke tidligere forelagt Folketingets Europaudvalg. Aldringsrapporten fra 2015 blev forelagt Folketingets Europaudvalg forud for ECOFIN 12. maj 2015.

Dagsordenspunkt 8: Makrofinansiel assistance fra EU til Ukraine

KOM(2018)127

1. Resume

EU-kommissionen har 9. marts 2018 fremsat forslag om yderligere lån fra EU til Ukraine på 1 mia. euro i form af makrofinansiel assistance (MFA). Forslaget skal ses i lyset af, at Ukraines dårlige økonomiske situation og konflikten i det østlige Ukraine har bidraget til et finansieringsbehov, der er højere end den finansiering, der allerede dækket af lån fra IMF og EU.

Forslaget er fremsat efter, at tredje og sidste rate på 600 mio. euro af det seneste MFA-lån til Ukraine blev annulleret i januar 2018, idet Ukraine ikke i tilstrækkelig grad gennemførte aftalte reformer, herunder tiltag inden for antikorrruption, før MFA-lånets rådighedsperiode udløb i januar 2018. Af Kommissionens forslag fremgår det, at betingelserne for det foreslåede MFA vil inkludere krav om at gennemførelse af betingelser fra det seneste MFA-lån, der ikke blev efterlevet tilstrækkeligt, herunder tiltag mod korrruption og svindel.

Såfremt forslaget vedtages, vil EU's samlede MFA-lån til Ukraine således være i niveauet 3,4 mia. euro, hvoraf godt 2,8 mia. euro er udbetalt.

Regeringen ser positivt på forslaget, og EU-landene ventes bredt at kunne støtte forslaget. Der ventes snart at kunne opnås enighed om forslaget i Rådet og efterfølgende med Europa-Parlamentet.

2. Baggrund

EU-kommissionen har 9. marts 2018 fremsat forslag om yderligere lån fra EU til Ukraine på op til 1 mia. euro i form af makrofinansiel assistance, MFA.⁴⁰ Ukraine er omfattet af EU's naboskabspolitik og kan derfor komme i betragtning til MFA. Ukraine anmodede EU om ny MFA i november 2017.

Yderligere finansieringsbehov for Ukraine

Kommissionen begrundet forslaget med, at Ukraines økonomi har været væsentligt påvirket af konflikten forårsaget af Ruslands destabiliserende handlinger i den østlige del af landet. Konflikten samt længe eksisterende økonomiske og strukturelle udfordringer var med til at drive Ukraines meget dybe recession i 2014 og 2015. Konflikten har betydet en ødelæggelse af dele af produktionskapaciteten i den ukrainske økonomi samt medført større usikkerhed for ukrainske virksomheder.

Kommissionen vurderer generelt, at kombinationen af en stærk indenlandsk politisk reaktion og en omfattende international hjælpepakke hjalp Ukraines økonomi tilbage til vækst i 2016 og 2017, samt bidrog til betydelige fremskridt i finanspoli-

⁴⁰ MFA er et instrument i EU's samarbejde med tredjelande, som er geografisk, politisk og økonomisk tæt på EU. MFA er et krisefinansieringsinstrument, som skal lette kortvarige betalingsbalancevanskeligheder for modtagerlande. MFA kan tage form af enten låne- eller gavebistand eller en kombination heraf. MFA skal understøtte reformer, der kan understøtte makroøkonomisk stabilitet, herunder en holdbar betalingsbalanceudvikling.

tisk konsolidering. Opsvinget er også fortsat på trods af Ukraine i marts 2017 forbød al godstransport til og fra områder, der ikke er kontrolleret af regeringen.

Kommissionen vurderer dog, at det økonomiske opsving i Ukraine er skrøbeligt og er meget sårbart overfor en eventuel eskalering af konflikten med Rusland. Dertil er den udenlandske gæld i Ukraine fortsat høj⁴¹, genopbygningen af valutareserven langsommere end forventet og betalingsbalanceudviklingen uholdbar.

Det er IMF's foreløbige vurdering, at Ukraines samlede finansieringsbehov for 2018-2019 er ca. 4,5 mia. USD (ca. 3,8 mia. euro) højere end finansieringsbehovet allerede dækket af eksisterende IMF-, MFA-lån fra EU, samt bidrag fra Verdensbanken, Den Europæiske Bank for Genopbygning og Udvikling (EBRD) og Den Europæiske Investeringsbank (EIB) og bilaterale lån fra USA, Japan og Canada.

Verdensbanken forbereder et nyt lån i størrelsesordenen 800 mio. USD som et bidrag til dækning af det yderligere finansieringsbehov, og det resterende finansieringsgab vil herefter udgøre 3,7 mia. USD. Et MFA-lån på potentielt 1 mia. euro (knap 1,2 mia. USD) vil i givet fald finansiere omtrent 32 % af det resterende finansieringsgab på 3,7 mia. USD.

Nyt MFA-lån supplerer tidligere beslutninger om MFA til Ukraine

EU har allerede ydet MFA i form lån til Ukraine på omtrent 3,4 mia. euro, hvoraf godt 2,8 mia. euro blev ydet i lyset af konflikten med Rusland. Af de godt 3,4 mia. euro er i alt ca. 2,8 mia. euro udbetalt, *jf. tabel 1.*

Forslag/beslutninger	Mio. euro
Forslag fra Kommissionen fremsat 9. marts 2018 (KOM(2018)127)	1.000
Beslutning i 2015 (2015/601)	1.800
Beslutning i 2014 (2014/215)	1.000
Beslutning i 2010 (2010/646)	500
Beslutning i 2002 (2002/639)	110
I alt i tidligere låneprogrammer (indtil 2015)	3.410
- heraf aktuelt udbetalt	2.810

De tidligere besluttede MFA-lån på i alt 3,4 mia. euro er fordelt på 1,8 mia. euro besluttet i april 2015, 1 mia. euro besluttet april 2014, 500 mio. euro besluttet i juli 2010 og 110 mio. euro besluttet i juli 2002. MFA-lånene besluttet i 2014-15 er det højeste MFA støttebeløb som EU nogensinde har ydet inden for så kort et tidsrum.

Det skal bemærkes, at udbetalingen af den tredje og sidste rate på 600 mio. euro af MFA-lånet besluttet i april 2015 blev annulleret i januar 2018, idet Ukraine ikke i

⁴¹ Af Kommissionen vurderet til 111 pct. af BNP

tilstrækkelig grad gennemførte aftalte reformer, herunder tiltag inden for antikorrupsion, før MFA-lånets rådighedsperiode udløb i januar 2018.

Såfremt EU beslutter et nyt MFA-lån til Ukraine på 1 mia. euro, forventes EU's samlede MFA-lån til Ukraine således at være i niveauet 3,8 mia. euro.

Forslaget er fremsat med hjemmel i TEUF artikel 212 og skal behandles efter den almindelige lovgivningsprocedure i TEUF artikel 294. Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal.

3. Formål og indhold

Formålet med forslaget om et nyt MFA-lån er at bidrage til at dække Ukraines yderligere finansieringsbehov for 2018 og 2019 og mindske den ukrainske økonomis sårbarhed på kort sigt, herunder sårbarheden af betalingsbalancen og de offentlige finanser i Ukraine, og fortsat understøtte Ukraines reformindsats.

Det foreslåede nye MFA-lån på 1 mia. euro foreslås stillet til rådighed for Ukraine for to et halvt år. Det foreslåede MFA-lån forventes udbetalt i to rater af 500 mio. euro. Første rate forventes udbetalt i andet halvår af 2018, mens anden rate kan frigives i første halvår af 2019, afhængig af Ukraines efterlevelse af lånebetingelserne.

Økonomisk situation i Ukraine

Kommissionen vurderer generelt, at den økonomiske og finansielle situation i Ukraine er forbedret betydeligt siden den meget dybe krise i 2014-2015. Vækstudsigterne er forbedret og der er sket fremskrift i den finanspolitiske konsolidering. Dog er Ukraine bl.a. stadig udfordret af høj udenlandsk gæld samt lav valutareserve. Desuden udgør det ustabile indenlandske politiske klima og den vedvarende trussel om en intensivering af spændingerne i den østlige del af landet en risiko, der kan bremse det skrøbelige opsving.

Risici forbundet med MFA til Ukraine

Kommissionen peger på mulige risici forbundet med, at EU giver yderligere MFA til Ukraine. En intensivering af spændingerne i den østlige del af landet kan gøre Ukraine ude af stand til, helt eller delvist, at tilbagebetale lånene fra EU. Det kan dertil have en negativ indvirkning på Ukraines økonomiske stabilitet og dermed på en tilfredsstillende efterlevelse af IMF-programbetingelserne samt udbetalingen af det foreslåede MFA.

Overensstemmelse med EU's støtte til Ukraine og retningslinjer for MFA

Kommissionen fremhæver, at den foreslåede MFA er i overensstemmelse med EU's erklærede forpligtelse til støtte af Ukraines økonomiske og politiske omstilling.

Kommissionen vurderer også, at den foreslåede MFA er i overensstemmelse med de såkaldte Genval-kriterier. Genval-kriterierne indebærer, at MFA skal være af ekstraordinær karakter, komplementere finansiering fra IMF og Verdensbanken, være betinget af opfyldelsen af nærmere fastlagte økonomisk-politiske betingelser

samt demokratiske værdier, respekt for menneskerettigheder og retsstatsprincippet.

Økonomisk-politiske betingelser forbundet med MFA

MFA til Ukraine og den løbende udbetaling heraf er betinget af eksistensen og den løbende opfyldelse af Ukraines IMF-program fra marts 2015, samt efterlevelsen af nærmere økonomisk-politiske betingelser fastlagt i et aftalememorandum (Memorandum of Understanding - MoU), som aftales mellem Ukraine og EU.

Aftalememorandummet forventes at fokusere særligt på gennemførelse af aftalte reformer fra det seneste MFA-lån, der ikke blev efterlevet, herunder bedre styring af de offentlige finanser og gennemførelse af strukturelle reformer, der understøtter en økonomisk stabilisering, samt tiltag mod korruption og svindel. Dette skal ses i lyset af Ukraines store udfordringer på disse områder⁴²

Kommissionen peger på, at Ukraines komplekse politiske miljø og de meget stærke interesser imod reformer kan besværliggøre gennemførelsen de økonomisk-politiske betingelser forbundet med MFA, især forud for de nationale valg i 2019.

Kommissionen vil som med de tidligere MFA-programmer skulle stå for den løbende overvågning af Ukraines MFA-program med inddragelse af EU-landene.

IMF-program til Ukraine

MFA til Ukraine er betinget af eksistensen og den løbende opfyldelse af et IMF-program. IMF's bestyrelse godkendte i marts 2015 et 4-årigt låneprogram til Ukraine på 17,5 mia. USD hvoraf foreløbigt i alt 8,5 mia. USD blev udbetalt efter gennemførelsen af tredje programgennemgang i april 2017.

Programmet er generelt blevet betydeligt forsinket pga. ufuldstændig reformimplementering. Gennemførelse af den betydeligt forsinkede fjerde gennemgang med dertil hørende låneudbetaling på yderligere 1,9 mia. USD kan forventes i andet kvartal 2018. En central forudsætning her er også tiltag mod korruption, specifikt en oprettelse af en anti-korruptionsdomstol, der lever op til betingelserne i IMF-programmet.

4. Europa-Parlamentets holdning

Det forventes, at Europa-Parlamentet vil være positive over for forslaget om MFA til Ukraine.

5. Nærhedsprincippet

Spørgsmålet om nærhedsprincippet er ikke relevant.

⁴² Transparency International, der er en international organisation, som bl.a. oplyser om og bekæmper korruption tildeler Ukraine en værdi på 30 for 2014 på sit korruptionsindeks, hvor en værdi på 0 er udtryk for, at et land opfattes som meget korrupt, mens en værdi på 100 tildeles et land, der opfattes som fri for korruption. Det placerer Ukraine på en delt plads som nr. 130 af samlet 175 lande på Transparency Internationals liste over udbredelse af korruption: www.transparency.org/whatwedo/publication/corruption_perceptions_index_2017

6. Gældende dansk ret og lovgivningsmæssige konsekvenser

Ikke relevant.

7. Økonomiske konsekvenser

Statsfinansielle konsekvenser

Forslag om MFA har virkninger for EU's budget inden for rammerne af EU-bevillingerne til MFA. Et beløb svarende til 9 pct. af lånebeløbet til Ukraine tilføres garantifonden på EU-budgettet i overensstemmelse med Rådets forordning nr. 480/2009 om oprettelse af en garantifond for aktioner i forhold til tredjelande. Tilførsel af midler til garantifonden sker med to års forskydning ift. rateudbetalinger.

I dette tilfælde med et lån på de foreslåede 1 mia. euro, vil i alt 90 mio. euro (9 pct. af 1 mia. euro) således skulle tilføres garantifonden (45 mio. euro i hhv. 2018 og 2019). Kommissionen vurderer, at de 90 mio. euro kan finansieres via omprioriteringer inden for bevillingerne til MFA-instrumentet.

Ved forslaget om MFA-lån til Ukraine på 1 mia. euro får Kommissionen tildelt beføjelser til at optage lån på kapitalmarkederne på vegne af EU, som vil kunne videreformidle låneprovenuet til Ukraine på lignende vilkår. Tilbagebetalingen af de af Kommissionen optagne lån garanteres af EU-budgettet. Der vil være en reel udgift for EU-budgettet alene i det tilfælde, hvor Ukraine ikke lever op til sine forpligtigelser overfor EU ift. tilbagebetaling af MFA og garantien fra EU-budgettet aktiveres.

Ukraines eventuelle manglende tilbagebetaling af MFA-lån vil have statsfinansielle konsekvenser for Danmark via påvirkningen af EU-budgettet. Danmark finansierer ca. 2 pct. af udgifterne på EU's budget. Ved et MFA-lån på 1 mia. euro garanterer Danmark således for ca. 150 mio. kr. via EU's budget.

Samfundsøkonomiske konsekvenser

MFA til Ukraine må forventes – sammen med den øvrige internationale økonomiske assistance – at kunne bidrage til at stabilisere Ukraine og dets økonomiske opsving. Ikke mindst vil MFA gennem de økonomisk-politiske betingelser for MFA kunne bidrage til sundere offentlige finanser, økonomisk stabilitet samt en mere holdbar betalingsbalanceudvikling.

På den måde må MFA forventes at have positive samfundsøkonomiske konsekvenser for Ukraine, men også afledte positive effekter for EU-landene.

Erhvervsøkonomiske konsekvenser

Sagen har ikke i sig selv erhvervsøkonomiske konsekvenser.

8. Høring

Sagen har ikke været i ekstern høring.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der ventes at være generel opbakning fra EU-landene til forslaget.

10. Regeringens generelle holdning

Regeringen kan støtte Kommissionens forslag om yderligere 1 mia. euro i MFA til Ukraine, som kan understøtte Ukraines igangværende reformproces og økonomisk stabilitet i Ukraine.

Regeringen lægger vægt på, at de ukrainske myndigheder lever op til aftalte økonomiske og politiske betingelser for MFA. Regeringen støtter, at betingelser for MFA har fokus på gennemførelse af aftalte reformer fra det seneste MFA-lån, der ikke blev efterlevet, herunder tiltag mod korruption og svindel.

Regeringen lægger vægt på, at MFA-lånet finansieres via omprioriteringer. De påkrævede hensættelser til garantifonden skal ske inden for de nuværende rammer, som det er foreslået, og ikke via merudgifter til EU's budget.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Det aktuelle forslag om MFA-lån til Ukraine på 1 mia. euro har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg. Den seneste sag om MFA-lån til Ukraine, lånet på 1,8 mia. euro, blev forelagt Folketingets Europaudvalg i februar 2015 til orientering.