



27. november 2015

Samlenotat vedrørende rådsmødet (ECOFIN) den 8. december 2015

1) Kommissionens forslag om sekuritisering - <i>Orientering fra formandskabet</i> KOM(2015) 472, KOM(2015) 473 Materialet er udarbejdet af Finansministeriet og Erhvervs- og Vækstministeriet	Side 3
2) Færdiggørelse af det styrkede banksamarbejde (bankunion) - <i>Præsentation fra Kommissionen</i> KOM(2015)587 Materialet er udarbejdet af Finansministeriet og Erhvervs- og Vækstministeriet	Side 18
3) Implementering af det styrkede banksamarbejde (bankunion) mv. - <i>Status</i> KOM-dokument foreligger ikke Materialet er udarbejdet af Finansministeriet og Erhvervs- og Vækstministeriet	Side 33
4) Forstærket samarbejde om afgift på finansielle transaktioner (FIT) - <i>Status</i> KOM(2013)71 Materialet er udarbejdet af Finansministeriet og Skatteministeriet	Side 36
5) Fælles konsolideret selskabsskattebase - <i>Status</i> KOM(2011) 121 Materialet er udarbejdet af Finansministeriet og Skatteministeriet	
6) Det europæiske semester: Den årlige vækstundersøgelse, varslingsrapporten mv. - <i>Udveksling af synspunkter</i> KOM(2015) 690, KOM(2015) 691, KOM(2015) 692 Materialet er udarbejdet af Finansministeriet	
7) Kommissionens udspil om fleksibilitet i Stabilitets- og Vækstpagten - <i>Vedtagelse</i> KOM-dokument foreligger ikke Materialet er udarbejdet af Finansministeriet	
8) Rådskonklusioner vedr. EU-statistikken - <i>Rådskonklusioner</i> KOM-dokument foreligger ikke Materialet er udarbejdet af Finansministeriet	

9) Revisionsrettens årsberetning om budgetgennemførelsen i 2014 - <i>Præsentation fra Kommissionen</i> <i>KOM-dokument foreligger ikke</i> Materialet er udarbejdet af Finansministeriet	
10) Bekæmpelse af terrorfinansiering - <i>Præsentation fra Kommissionen</i> <i>KOM-dokument foreligger ikke</i> Materialet er udarbejdet af Finansministeriet og Erhvervs- og Vækstministeriet	<i>Følger</i>

Dagsordenspunkt 1: Kommissionens forslag om sekuritisering

KOM(2015)472 og KOM(2015)473

Resumé

Europa-Kommissionen fremsatte den 30. september 2015 to sammenhængende forslag vedr. sekuritisering.¹ En sekuritisering indebærer, at en udlåner, typisk et pengeinstitut, udsteder værdipapirer såsom obligationer med sikkerhed i en pulje af aktiver, fx en stor mængde udlån til SMV'er, så risikoen knyttet til disse udlån spredes og flyttes fra pengeinstituttet til de investorer, der køber værdipapirerne. Dette giver instituttet rum til at yde nye udlån og potentielt mere gunstige vilkår for virksomheder mv., som opnår finansiering via sekuritisering.

Med forslagene ønsker Kommissionen at samle eksisterende EU-regler om sekuritisering i én forordning. Samtidig etableres et nyt regelsæt for særligt simple, transparente og standardiserede sekuritiseringer (såkaldte STS-sekuritiseringer). Endvidere ændres reglerne vedrørende kapitalkrav for kreditinstitutter mv., så at institutter som udsteder og investerer i sekuritiseringer, der opfylder STS-kravene, kan opnå lavere kapitalkrav sammenlignet med de kapitalkrav, der generelt gælder for institutter, der udsteder og/eller investerer i sekuritiseringer. Kapitalkrav for STS-sekuritiseringer skal fortsat afspejle de reelle risici ved sådanne sekuritiseringer.

Forslagene er ét element i Kommissionens arbejde med udvikling af en kapitalmarkedsunion, der omfatter alle 28 EU-lande.

Formandskabet har udarbejdet kompromisforslag i sagen, og lægger på ECOFIN d. 8. december 2015 op til enighed om formandskabets kompromisforslag. Herefter vil trilogforhandlinger med Europa-Parlamentet skulle påbegyndes. Der pågår stadig forhandlinger om forslagene på teknisk niveau, og kompromisforslagene ligger derfor endnu ikke endeligt fast.

Fra dansk side kan man generelt støtte de aktuelle kompromisforslag om de to forslag vedrørende sekuritiseringer, og forventer at kunne støtte den enighed herom, som vil kunne opnås på ECOFIN.

2. Baggrund

Europa-Kommissionen fremsatte den 30. september 2015 en handlingsplan for udvikling af en kapitalmarkedsunion frem mod 2019. Hensigten er at udvikle et mere velfungerende og integreret indre marked for kapital for bl.a. at lette virksomhedernes adgang til finansiering.

Kommissionen fremsatte samtidig to forslag til forordninger om sekuritisering. Med det ene forslag samles de eksisterende EU-regler om sekuritisering i én for-

¹ Forordning om fælles regler om sekuritisering og om oprettelse af en europæisk ramme for simpel, transparent og standardiseret sekuritisering COM(2015)472 og forordning om ændring af forordning (EU) nr. 575/2013 om tilsynsmæssige krav til kreditinstitutter og investeringsselskaber (CRR) COM(2015)473.

ordning, og der skabes et helt nyt regelsæt for såkaldte STS-sekritiseringer (Simple, Transparente og Standardiserede sekritiseringer).

Det andet forslag ændrer de eksisterende regler om kreditinstitutters kapitalkrav således, at kreditinstitutter, der anvender STS-sekritiseringer, opnår lavere kapitalkrav ved disse sekritiseringer. Kapitalkravene til institutter for STS-sekritiseringer skal fortsat afspejle de reelle risici ved sådanne sekritiseringer.

Det er forventningen, at Kommissionen i løbet af 2016 vil fremsætte forslag om ændring af Solvens II-direktivet (vedr. kapital- og risikostyring i forsikringssektoren). Forslaget skal sikre, at også institutionelle investorer som fx forsikrings- og pensionsselskaber kan opnå lavere kapitalkrav ved de placeringer, de foretager i STS-sekritiseringer parallelt med kreditinstitutter.

Sekritisering er en proces, hvor kreditinstitutter, investeringsselskaber eller andre virksomheder sælger puljer af aktiver til et formålsbestemt selskab, et såkaldt Special Purpose Vehicle (SPV). Med sikkerhed i aktiverne udsteder SPV'et obligationer, der kan sælges til institutionelle investorer, f.eks. pensionskasser, livsforsikringsselskaber og private investeringsfonde. Næsten alle aktivtyper kan som udgangspunkt indgå i en sekritisering, f.eks. forbrugslån, erhvervslån eller leasingkontrakter. Fordelen for investorerne er, at der kan investeres i en større, ensartet pulje af aktiver, hvor det kan være nemmere at vurdere og diversificere fx kreditrisiko, end ved at investere direkte i udlån til de enkelte virksomheder mv.

Salget af aktiverne til SPV'et betyder omvendt, at de sælgende kreditinstitutter, investeringsselskaber og andre virksomheder får frigivet kapital, der kan anvendes til andre formål, fx nye udlån. Sekritiseringsprocessen kan således medføre en mere effektiv risikodeling, som kan indebære mere gunstige finansieringsvilkår for husholdninger og virksomheder, som opnår finansiering gennem sekritiseringen.

Instrumentet er udbredt i Storbritannien og USA, ligesom Holland og Tyskland anvender instrumentet. Finanskrisen gjorde det klart, at markedet for sekritiseringer i nogle lande ikke var tilstrækkeligt bæredygtigt, herunder ikke bygget på en hensigtsmæssig incitamentsstruktur, og at der derfor bl.a. var behov for at sikre øget gennemsigtighed samt at sikre, at udsteder bibeholder en egeninteresse i de sekritiserede aktiver. Sekritiseringsmarkederne blev generelt reduceret betragteligt efter finanskrisen i 2007.

Enkelte danske kreditinstitutter var før finanskrisen aktive på sekritiseringsmarkedet som udstedere og/eller investorer. Efter krisen har der imidlertid stort set ikke været anvendt sekritisering i Danmark. Dansk lovgivning vedtaget i 2013 om sekritisering via refinansieringsregistre, som forbedrer rammerne for sekritisering, har endnu ikke været i anvendelse i praksis. Reglerne giver pengeinstitutter mulighed for at lade en række lån m.v. til erhvervsvirksomheder indgå i en større pulje, der sælges videre til en såkaldt berettiget enhed, som derefter udsteder obligationer med sikkerhed i pengestrømmene fra lån m.v. i puljen. Dette kaldes regi-

sterbaseret sekuritiserings, idet overdragelsen af lån m.v. sker ved at disse indføres i et såkaldt refinansieringsregister, som indeholder oplysninger om de enkelte lån.

Basel-komitéen og Financial Stability Board (FSB) fastsætter internationale standarder vedr. sekuritiserings.

3. Formål og indhold

Traktatgrundlaget for begge forslag til retsakter er artikel 114 i Traktaten om den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF) og skal behandles under den almindelige beslutningsprocedure, hvor Rådet og Europa-Parlamentet træffer beslutning i fællesskab. Rådet træffer beslutning med kvalificeret flertal.

Formålet med de to forslag er overordnet at genstarte det europæiske marked for udstedelser af sekuritiseringer ved at gøre det mere attraktivt for udsteder og investor at bruge sekuritiserings. Øget brug af sekuritiserings vil kunne frigøre kapital til andre formål (f.eks. nye SMV-udlån) i kreditinstitutter som udsteder sekuritiseringer. Desuden skal forslagene bidrage til at skabe et bæredygtigt marked for sekuritiseringer, således at investorer beskyttes, og systemiske risici ved sekuritiseringer håndteres.

Forslag om fælles regler for sekuritiserings og STS-sekuritiserings

Forundersøgelse af et sekuritiseringsprodukt ('due diligence')

Efter eksisterende EU-regler er institutionelle investorer, som fx pensionskasser og investeringsfonde, forud for investering i et sekuritiseret produkt, pålagt at undersøge risici knyttet til produktet (såkaldt due diligence). Kravet har skullet bidrage til, at investorerne forstår de reelle risici ved produktet. Reglerne indebærer, at forskellige typer af investorer, f.eks. livsforsikringselskaber og investeringsfonde, i dag er stillet over for forskellige krav om forundersøgelse² og derfor kræver forskellig slags information fra udstedere. Det kan f.eks. indebære at udsteder til en bestemt type investor skal udarbejde én form information, mens der til en anden type investor vil skulle udarbejdes en anden form for information.

Efter forslaget bliver reglerne om forundersøgelser ensrettet og samlet i én forordning, hvilket skaber basis for mere ensartede informationskrav fra forskellige typer af investorer. Det vil gøre processen for sekuritiserings lettere for både udsteder og investor. Institutionelle investorer mv. vil fortsat på egen hånd kunne foretage yderligere due diligence, hvis de finder, det er nødvendigt.

Kompromisforslaget fastholder, med enkelte mindre tekniske ændringer, Kommissionens forslag om forundersøgelser.

Krav om risikotilbageholdelse

² Reguleret ved CRR, den delegerede retsakt til Solvens II samt FAIF-forordningen.

EU-reglerne stiller i dag krav om, at investor skal sikre sig, at udsteder af en given sekuritiserings, fx et kreditinstitut, bibeholder 5 pct. af den økonomiske risiko ved sekuritiseringsen. Dermed har udsteder en egeninteresse i, at sekuritiseringsen er af god kvalitet. Kravet er i dag et såkaldt indirekte krav, hvor det er pålagt investor at sikre, at udsteder overholder kravet, hvilket investor i princippet i dag kun kan gøre på baggrund af den information, som udsteder giver.

Efter forslaget ændres kravet til et direkte krav, hvor udsteder af en sekuritiserings (frem for investor) skal kunne dokumentere over for tilsynsmyndighed og investor mv., at 5 pct. af den økonomiske risiko ved en udstedelse tilbageholdes på udsteders balance. Ændringen indebærer, at det bliver administrativt lettere for en potentiel investor at gennemskue, om udsteder overholder tilbageholdelseskravet.

Kompromisforslaget fastholder, med enkelte mindre tekniske ændringer, Kommissionens forslag om risikotilbageholdelse.

Krav om gennemsigthed

Der stilles i dag særlige krav til gennemsigthed ved udstedelse af sekuritiseringer. Udsteder af en given sekuritiserings skal sikre, at investorerne altid har den relevante information vedr. sekuritiseringsen, der gør investor i stand til at forstå og sammenligne sekuritiseringer uden brug af information fra f.eks. kreditvurderingsbureauer. Med forslaget samles og ensrettes gældende krav vedrørende gennemsigthed ved sekuritiserings i én forordning. Det kan fx være information om de konkrete virksomhedslån, som ligger til grund for sekuritiseringsen. Desuden vil der blive udarbejdet flere standardiserede indberetningsskemaer, som udarbejdes af udsteder og investor ved sekuritiserings og investering heri. Forslaget vil mindske de administrative byrder for både udsteder og investor.

Kompromisteksten fastholder, med enkelte mindre tekniske ændringer, Kommissionens forslag vedrørende gennemsigthed.

Særlige krav til STS-sekuritiseringer

Med forslaget lægges der op til, at sekuritiseringer, der opfylder en række krav, kan få mærket STS. STS-kravene indebærer bl.a., at de sekuritiserede aktiver skal være ensartede. Udsteder kan således ikke pulje lån, der er forskellige med hensyn til aktivtype, så som erhvervsudlån og billån til private, i én STS-sekuritisering. Endvidere indebærer kravene, at investorer skal have adgang til data om f.eks. den historiske misligholdelses- og tabsudvikling i de underliggende aktiver i større omfang end ved sekuritiseringer, der ikke har STS-mærkningen.

Desuden medfører STS-kravene, at de sekuritiserede aktiver skal være skabt ved udstederens almindelige virksomhed. Aktiverne, f.eks. forbrugslån, må dermed ikke være givet til långivere med det ene formål at anvende lånene til sekuritiserings. Det skal sikre, at kvaliteten af aktiver, der sekuritiseres, svarer til kvaliteten af det, udstede-

deren generelt har på sin egen balance.³ STS-kravene indebærer således, at investorenes risikovurdering af en given STS-sekritisering gøres nemmere.

For udstedere indebærer STS bl.a. mulighed for at markedsføre sine produkter som produkter, der opfylder STS-standarden. Overordnet er forventningen, at lovgivningen vil give investorerne tillid til sekritiseringsmarkedet og sætte en høj standard i EU for at hjælpe parterne med mere retvisende evalueringer af de risici, der er forbundet med sekritisering.

At en sekritisering opfylder STS-kravene betyder ikke, at sekritiseringen er uden risici. Som udgangspunkt kan både lav- og højrisikoaktiver sekritiseres, men STS-standarden gør, at det er mere tydeligt, hvilken risiko, der er tilknyttet produktet.

Af samme grund er det som hovedregel kun såkaldt "true sale"-sekritisering, der kan opnå STS-godkendelse. Ved true sale sekritisering overføres de underliggende aktiver fra udsteder til et særligt selskab, et formålsbestemt selskab (SPV – Special Purpose Vehicle), ved et egentligt salg, hvormed hele risikoen overføres. Modstykket hertil er såkaldt 'syntetisk' sekritisering, hvor overførelsen fra udsteder til SPV'et sker ved hjælp af kreditderivater m.v., hvormed det kun er dele af risikoen, der overføres.⁴ Kommissionen finder, at syntetiske transaktioner medfører en større kompleksitet, hvorfor disse som udgangspunkt ikke kan STS-godkendes. Muligheden for at introducere STS-mærkning af også syntetiske sekritiseringer vil imidlertid blive undersøgt af Kommissionen på et senere tidspunkt.

Såkalde re-sekritiseringer, altså sekritiseringer af sekritiseringer, vil ikke kunne opnå STS-status.

STS-kravene gælder overordnet for både langfristede og kortfristede sekritiseringer. Kortfristede sekritiseringer, fx såkaldte Asset Backed Commercial Papers (ABCP) programmer, giver særligt større virksomheder mulighed for at opnå ny finansiering med sikkerhed i virksomhedens kortfristede aktiver i form af fordringer på virksomhedens kunder. Langfristede sekritiseringer kan være sekritiseringer på grundlag af virksomhedslån med længere løbetid. Sådanne sekritiseringer vil med forslaget kunne opnå STS-godkendelse, hvis de i øvrigt lever op til kravene.

Formandskabet lægger med sit kompromisforslag op til at indsætte en bestemmelse, som præciserer, at de underliggende aktiver i en STS-sekritisering ikke må være genereret som følge af en anden og dårligere kreditpolitik, end hvad det udstedende institut normalt følger. Bestemmelsen er en videreførelse af allerede eksisterende regler i kapitalkravsforordningen (CRR) for kreditinstitutioners udstedelse af sekritisering, men er mere eksplicit end kravet i Kommissionens sekritiseringsforslag.

³ Det kan være vanskeligt at kontrollere i praksis, men der vil fx kunne ses på, om lån som en bank anvender til sekritisering minder om bankens øvrige udlån, herunder ift. risikoprofil.

⁴ Kreditderivater er fx finansielle instrumenter, hvor sælger af instrumentet betaler en investor ved en obligationsudsteders misligholdelse af sin betalingsforpligtigelse og hvorfor værdien af derivatet således afhænger af risikoen herfor. Ved syntetiske sekritiseringer kan aktiverne forblive på udstederens balance, men forskellige risici ved aktiverne kan "udskilles" til SPV'en ved køb og salg af forskellige finansielle instrumenter, som fx pålægger SPV'et at betale udsteder kompensation ved forskellige begivenheder, der ændrer på værdien af aktiverne osv.

I Kommissionens forslag indgår et kriterie om, at lån hvor debitor mv. har misligholdt en betaling indenfor de seneste 3 år ikke kan indgå i en sekuritisering. Med kompromisforslaget åbnes der op for, at lån, som er blevet restruktureret inden for de seneste tre år, og hvor debitor indenfor det seneste år har betalt alle forfaldne regninger også kan indgå i den underliggende portefølje af aktiver. Kompromisforslaget lempes således STS-kravene, så restrukturede lån ikke udelukkes på samme måde som misligholdte lån.

Med Kommissionens forslag er det som nævnt ikke muligt at opnå STS-status ved syntetisk sekuritisering. Dette fastholdes med kompromisforslaget, men der er indsat en ny bestemmelse, hvorefter EBA forpligtes til at publicere en rapport om afklaring af STS-krav til syntetiske sekuritiseringer. EBA skal udarbejde rapporten i samarbejde med ESMA og EIOPA. Rapporten skal færdiggøres senest 6 måneder efter forslagene træder i kraft.

Med Kommissionens forslag lægges der op til, at udstedere og SPV'er skal være hjemmehørende i EU for at kunne opnå STS-mærket. I kompromisforslaget lægges aktuelt op til, at Kommissionen inden for 4 år efter forslagene træder i kraft skal vurdere, om der kan introduceres et såkaldt ækvivalent STS-regime for udstedere i tredjelande, dvs. om der for udstedere af sekuritiseringer i de pågældende tredjelande skal være muligt at påberåbe sig STS-mærkningen, hvis reglerne dér er tilstrækkeligt sammenligneligt med reglerne i EU.

Tilsyn og samarbejde mellem tilsynsmyndigheder

Med Kommissionens forslag påhviler det udsteder og investor at sikre, at STS-kriterierne er opfyldt. Der skal således ikke indhentes en tilladelse til at udstede en STS-sekuritisering, ligesom der ikke er krav om certificering foretaget af tredjeparter af, om STS-krav er opfyldt. En tredjepart kan være en privat aktør.

Den kompetente tilsynsmyndighed skal således i henhold til Kommissionens forslag ikke forhåndsgodkende en given sekuriseringsudstedelse, men den skal som en del af den almindelige tilsynsvirksomhed føre tilsyn med både udstedere og institutionelle investorer, herunder om disse overholder gældende EU-regler. Det foreslåede regelsæt for STS-sekuritiseringer indeholder dermed ikke regler om, at den kompetente tilsynsmyndighed skal godkende/certificere udstedelser af sekuritiseringer, som er i overensstemmelse med STS-kriterierne.

Kommissionens finder, at da markedet for sekuritisering har grænseoverskridende karakter, er det afgørende, at tilsynsmyndighederne i EU samarbejder om tilsynet med sekuriseringsmarkederne i EU. Forslaget opstiller derfor regler for, hvordan myndighederne skal udveksle oplysninger, sikre tilsynssamarbejde samt koordinere beslutninger med grænseoverskridende konsekvenser.

De europæiske tilsynsmyndigheder på henholdsvis bankområdet (EBA), værdipapirområdet (ESMA) samt forsikrings- og pensionsområdet (EIOPA) skal i henhold til

Kommissionens forslag understøtte de nationale myndigheders samarbejde samt bl.a. bidrage til udarbejdelse af delegerede retsakter, der vil præcisere enkelte af forordningens bestemmelser.

Formandskabets kompromisforslag indeholder et krav om, at en udsteder, der ønsker at udstede STS-sekritiseringer skal indhente tilladelse til at udstede fra sin kompetente tilsynsmyndighed. Dermed skabes der en ekstra mulighed for de nationale tilsynsmyndigheder, idet tilsynsmyndigheden kan trække tilladelsen til at udstede tilbage. Dette skal bidrage til at mindske incitamentet til snyd med STS-certificeringer, idet det vil kunne skade udsteders omdømme at få frataget en tilladelse til at udstede.

Kompromisforslag præciserer, at tredjeparter kan bidrage til verificering af, om en udsteder har overholdt STS-kravene i forbindelse med en given sekritisering. Udsteder kan vælge at anvende tredjepart, hvis fx udsteder gerne vil lægge risikoen for fejlagtigt at komme til at udstede STS, uden at STS-kriterierne er opfyldt over på tredjepart. Mulighed for anvendelse af tredjepart var ikke beskrevet i Kommissionens oprindelige forslag.

Vælger en udsteder at anvende en tredjepart, skal tredjeparten godkendes af de nationale tilsynsmyndigheder. Der lægges op til, at tredjepart skal være en privat enhed. Tredjeparten skal opfylde en række kriterier for virksomhedsførelse. De nationale tilsynsmyndigheder skal trække tredjepartens tilladelse til at verificere om STS-krav er overholdt, hvis kriterierne ikke længere er opfyldt. Formandskabet lægger endvidere op til, at ESMA skal udarbejde regulatoriske tekniske standarder for den information, der skal tilgå de nationale tilsynsmyndigheder.

Sanktioner

Kommissionens forslag stiller krav om, at medlemsstater skal indføre passende administrative sanktioner, der f.eks. kan pålægges udsteder og investor, hvis der STS-sekritiseres, uden at STS-kravene er opfyldt. Ligeledes stilles der krav om offentliggørelse af enhver afgørelse om administrative sanktioner eller andre foranstaltninger ved overtrædelse af forordningen. Offentliggørelse skal kun ske i et omfang, hvor det vurderes ikke at have en uforholdsmæssig skadelig virkning for de parter, der er involveret, eller for de finansielle markeders stabilitet.

Medlemsstater, der ønsker at indføre eller opretholde strafferetlige sanktioner, kan vælge en sådan løsning. Danmark har et strafferetligt regime på det finansielle område, der med Kommissionens forslag kan opretholdes.

Kommissionens forslag vedr. sanktioner er generelt fastholdt i kompromisforslaget.

Behandling af OTC-derivater anvendt til afdækning af risici

Såkaldte over the counter (OTC)-derivater er finansielle instrumenter, som bl.a. anvendes til at afdække rente- og valutarisici.

I forbindelse med anden EU-lovgivning er det blevet besluttet, at størstedelen af alle OTC-derivater skal cleares igennem såkaldte centrale modparter (CCP).⁵ Centrale modparter er finansielle virksomheder, som står for afviklingen (clearingen) af en handel ved at agere køber for sælgeren og sælger for køberen i handlen. CCP'er er underlagt tilsyn af finansielle myndigheder.

Clearingsforpligtigelsen skal sikre større kontrol med risici forbundet med clearingen af derivathandler og større sikkerhed i afviklingen af derivathandler. Derudover kan en CCP udligne ("nettoficere") modsatrettede forpligtelser mellem markedsdeltagerne på tværs af de enkelte derivatkontrakter, og dermed mindske det samlede behov for sikkerhedsstillelse m.v.

Med Kommissionens sekuritiseringsforslag lægges op til at indføre en fritagelse fra clearingsforpligtelsen, således at handler indgået i forbindelse med STS-sekuritiseringer fritages for clearingsforpligtelse. Fritagelsen for clearingsforpligtelsen for derivater knyttet til STS-sekuritiseringer er fastholdt i kompromisforslaget.

Forslag til ændring af forordning om tilsynsmæssige krav til kreditinstitutter (CRR)

Mere risikofølsom behandling af STS-sekuritiseringer

Kreditinstitutter skal opfylde særlige kapitalkrav, som beregnes på baggrund af deres aktiver, som har forskellige risikovægte afhængigt af typen af og risikoen ved aktivet. På denne baggrund udregnes lovkravet til kreditinstitutternes kapitalgrundlag.

Med Kommissionens forslag ændres de nuværende regler for kapitalkrav vedr. sekuritiseringer, således at kapitalkravet til kreditinstitutter, både ved udstedelse af og ved investering i STS-sekuritiseringer, vil være lavere sammenlignet med de kapitalkrav, der generelt gælder for institutter, der udsteder og/eller investerer i sekuritiseringer. Kapitalkrav for STS-sekuritiseringer skal fortsat afspejle de reelle risici ved sådanne sekuritiseringer. Hensigten er således, at det lavere kapitalkrav skal afspejle den lavere risiko ved STS-sekuritiseringer som følge af de krav, STS-sekuritiseringer skal opfylde. Kommissionen vurderer, at der dermed frigøres kapital i kreditinstitutterne til andre formål, herunder virksomhedsudlån. Forslaget vil gøre det mere fordelagtigt at udstede samt at investere i STS-sekuritiseringer.

Det er Kommissionens vurdering, at de foreslåede justeringer af kapitalvægtene for sekuritiserede produkter med de foreslåede ændringer af kapitalkravene fortsat vil give en retvisende repræsentation af risikoen ved sekuriseringsprodukterne.

Mere risikofølsom behandling af visse syntetiske sekuritiseringer

⁵ Dette er sket med forordningen om regulering af handel med finansielle derivater (European Market Infrastructure Regulation – EMIR). Forordningen indebærer bl.a. krav om clearing via centrale modparter af alle handler med såkaldt standardiserede OTC-derivater (Over The Counter-derivater) og krav om passende sikkerhedsstillelse af finansielle aktører i den forbindelse.

Kommissionen foreslår desuden, at enkelte syntetiske sekuritiseringer, som en undtagelse fra hovedreglen om 'true sale', kan opnå en lettelse i kapitalkravet. Det gælder i tilfælde, hvor visse kreditrisici knyttet til en sekuritisering garanteres af en medlemsstats regering eller centralbank, en multilateral udviklingsbank eller en international organisation. Det vil sige, at syntetiske sekuritiseringer, som er skabt ved hjælp af derivater, hvor førnævnte organisationer giver garanti, vil kunne opnå kapitalkravslettelser sammenlignet med tilsvarende syntetiske sekuritiseringer uden sådanne garantier. Forslaget understøtter eksisterende nationale og europæiske SMV-fremmende tiltag, f.eks. i regi af Den Europæiske Investeringsbank (EIB).

Med formandskabets kompromisforslag gives mulighed for, at også garantier af kreditrici fra såkaldte nationale erhvervsfremmende banker ("promotional banks") vil indebære, at sekuritiseringen opnår en lettelse i kapitalkravet. Med "promotional banks" menes statslige banker eller enheder, som udsteder lån uden profit for øje. Formålet med banken eller enheden skal være at opnå politiske mål, og det er forudsat, at banken er finansieret af medlemsstaten.

Nyt hierarki af metoder til beregning af kapitalvægte

Kommissionen foreslår at ændre metoder til beregning af kreditrisiko og kapitalvægte, som indgår i beregning af kapitalkrav til kreditinstitutter vedr. udstedelse og investering i sekuritiseringer. Ved gældende regler kan kreditinstitutter anvende den såkaldte interne metode (Internal Rating Based Approach – IRB), hvor kreditinstituttet selv vurderer risikoen ved aktiver. Hvis kreditinstituttet ikke har ressourcer til at anvende den interne metode, anvendes en ekstern kreditvurdering, hvor kreditvurderingsbureauer vurderer risikoen (External Rating Based Approach – ERBA). Er dette heller ikke muligt, anvendes den såkaldte standardmetode (Standard Approach – SA). Dette hieraki til risikovurderinger finder alene anvendelse for sekuritiseringer.

I visse lande med en lav kreditrating medfører den eksterne metode, at sekuritiseringer foretaget af banker i disse lande vil blive tillagt en høj kreditrisiko. Med forslaget gives der mulighed for, at banker i visse tilfælde kan anvende standardmetoden frem for den eksterne metode og dermed opnå en lavere og mere retvisende kreditrisiko og kapitalkrav på sekuritiseringer. Dermed undgås det, at der stilles for høje kapitalkrav i forhold til den reelle kreditrisiko ved sekuritiseringen. Med forslaget ændres hierakiet for beregningsmetoder til beregning af kapitalvægte dermed i visse tilfælde.

Der har været en generel modstand blandt en række medlemslande mod Kommissionens forslag til ændring af hierakiet. Med kompromisforslaget bibeholdes imidlertid den generelle opbygning af forslaget. Dog skal det kun være muligt at anvende standardmetoden frem for ekstern rating i tilfælde, hvor den eksterne rating ikke kan siges at være retvisende for risikoen ved den specifikke sekuritisering. 'Ikke retvisende' defineres som, at risikovægten ved brug af ekstern rating som minimum er 25 pct. højere, end den ville have været under standardmetoden.

Maksimumkapitalkrav

Der findes med gældende regler (CRR) et generelt loft vedr. den maksimale risikovægtede eksponering for udstedende kreditinstitutter, som kan beregne risikovægte ved den interne metode (IRB). Reglerne indebærer, at institutter som anvender IRBA for en sekuritiseringsposition kan anvende et maksimumkapitalkrav på positionen, svarende til kapitalkravet for de underliggende aktiver i positionen, hvis de ikke havde været sekuriteret. Med forslaget udvides denne maksimale risikovægtede eksponering til også at omfatte udstedende kreditinstitutter, som anvender den eksterne metode (ERB) og standardmetoden (SA). Dermed undgås tilfælde, hvor kreditinstitutioner stilles overfor et uforholdsmæssigt hårdt krav, efter aktiver er blevet sekuriteret.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet har endnu ikke udtalt sig om sagen.

5. Nærhedsprincippet

Kommissionen vurderer, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet, idet sekuritiseringsmarkederne i høj grad har grænseoverskridende karakter, hvorfor nationale tiltag ikke i tilstrækkelig grad kan bidrage til en genskabelse af sekuritiseringsmarkedet i Europa. Desuden ønsker Kommissionen at ændre kapitalvægtene i den eksisterende forordning om tilsynsmæssige krav til kreditinstitutter og investeringsselskaber, hvilket kun kan ske via forslag til ændring af denne forordning.

Kommissionen fremhæver, at forslagene samtidig sikrer, at implementering af internationale standarder bliver ens i hele EU.⁶ En løsning, hvor medlemsstaterne nationalt skulle beslutte, hvorledes de internationale standarder implementeres, kan skabe forskellige tilgange hertil og i praksis skabe barrierer for markedsdeltagerne.

Regeringen deler Kommissionens vurdering af nærhedsprincippets overholdelse.

6. Gældende dansk ret og forslagets konsekvenser herfor

Gældende dansk ret

I Danmark blev der i 2013 med lov om styrkelse af markedet for erhvervsobligationer skabt mulighed for, at pengeinstitutter kan oprette refinansieringsregistre med henblik på at foretage sekuritisering af erhvervslån.

Ved pengeinstitutters indskrivning af erhvervslån i refinansieringsregistret er pengeinstituttets rettigheder på erhvervslånet solgt til den part, der står anført i registret, også selv om kunden ikke eksplicit informeres herom. Pengeinstituttets forpligtelser over for kunden fastholdes dog på samme vis, som hvis lånet ikke var solgt. På den måde kan pengeinstituttet sælge sine rettigheder til erhvervslån til et formålsbestemt selskab (SPV), der finansierer købet ved udstedelse af værdipapirer med sikkerhed i lånene, dvs. en sekuritisering.

⁶ Basel Committee on Banking Supervision [BCBS] og Board of the International Organization of Securities Commissions har i 2015 udgivet "Criteria for identifying simple, transparent and comparable securitisations", som angiver retningslinjer for STS-sekuritiseringer

Det var også før etableringen af muligheden for refinansieringsregistre muligt for danske pengeinstitutter at skabe sekuritiseringer. Dog var der ikke en særlig, lov-hjemlet mulighed for overførelse af aktiver uden pligt til at informere kunden. Pengeinstitutterne måtte derimod anvende dansk rets almindelige regler for overførelsen. Dette er stadig en mulighed i dag, men er på grund af informationspligten en mindre smidig måde at sekuritisere end med refinansieringsregister.

Formålet med sekuritiseringen er at sikre, at investorerne alene bærer kreditrisikoen på de konkrete aktiver solgt til det formålsbestemte selskab. Går pengeinstitut-tet konkurs, skal investorerne gennem SPV'ets ejerskab ikke afvente en opgørelse af pengeinstitut-tets konkursbo, idet de lån, kreditter eller leasingkontrakter, der ligger til grund for udstedelsen af værdipapirerne, er overdraget til SPV til eje (uanset om det er foregået via refinansieringsregistre eller ej og om kunden således er informeret eller ej). Investorerne vil i stedet komme til at bære kreditrisikoen på de købte aktiver.

Muligheden for at skabe og holde tilsyn med et refinansieringsregister er hjemlet §§ 152 i – 152 y i lov om finansiel virksomhed.

Lovgivningsmæssige konsekvenser

De to forordninger vil have direkte retsvirkning i Danmark. Kommissionens for-slag vurderes ikke at ville medføre direkte lovgivningsmæssige konsekvenser, her- under behov for ændring af dansk lovgivning om refinansieringsregistre. Det er vurderingen, at den danske registermodel kan anvendes til både STS-udstedelser og ikke STS-udstedelser.

Den danske registermodel er begrænset til sekuritisering af erhvervslån, mens Kommissionens forslag også omfatter andre aktivtyper, som f.eks. forbrugslån. Endvidere er registermodellen rettet mod sekuritisering foretaget af pengeinstitut-ter, mens ABCP'er, som er omfattet af Kommissionens forslag, særligt anvendes af andre typer virksomheder, f.eks. industrivirksomheder. Anvendelsesområdet for de danske regler er således mere snævert end EU-reglernes anvendelsesområ-de. Dette nødvendiggør dog ikke ændringer af dansk lovgivning. Det vil også være muligt at gennemføre sekuritiseringer uden for registermodellens anvendelsesom-råde, f.eks. af forbrugslån. Det vil imidlertid ikke være muligt at gennemføre så-danne sekuritiseringer ved brug af refinansieringsregistre, ligesom der vil være krav om at informere kunden.

7. Statsfinansielle konsekvenser

Forslaget medfører yderligere opgaver for de europæiske tilsynsmyndigheder, EBA, ESMA og EIOPA i form af udarbejdelse af bidrag til delegerede retsakter og understøttelse af samarbejdet mellem nationale tilsynsmyndigheder. Udgifter til de europæiske tilsynsmyndigheder er overvejende finansieret af medlemslandene via EU's budget samt af Kommissionen.

Forslagene ventes desuden at medføre øget ressourcebehov i Finanstilsynet, der bl.a. skal føre tilsyn med, at STS-transaktioner overholder kravene, og at udstederne tilbageholder tilstrækkeligt med risici. Finanstilsynets aktiviteter finansieres via bidrag fra de finansielle virksomheder under tilsyn. Det ekstra ressourcebehov vil afhænge af i hvor stort et omfang, STS-sekritiseringer fremover vil blive anvendt i Danmark.

8. Samfundsøkonomiske konsekvenser

Samfundsøkonomiske konsekvenser

Kommissionen forventer at forslagene indirekte kan bidrage til vækst i de finansielle tjenesteydelser i EU, idet forslagene kan bidrage til øget investortillid til sekuritiseringsmarkedet. Kommissionen henviser til, at finansiering til rådighed for SMV-investeringer kan stige betragteligt. Det må i givet fald forventes at have positive samfundsøkonomiske konsekvenser.

Forslaget indebærer visse lempelser i kapitalkrav ved sekuritisering. Det er i Kommissionens vurdering forudsat, at de foreslåede justeringer af kapitalvægtene for sekuritiserede produkter giver en retvisende repræsentation af risikoen ved produkterne, og at forslaget ikke forventes at indebære risici for den finansielle stabilitet.

Administrative konsekvenser for erhvervslivet

Forslagene vil indebære en samling og ensretning af de tilsynsmæssige krav, der i dag gælder for kreditinstitutter og investeringsselskaber, der investerer i eller udsteder sekuritiseringer. Endvidere vil regelsættet om sekuritiseringer blive mere risikofølsomt, således at kapitalkravene mindskes for regulerede enheder som f.eks. kreditinstitutter og investeringsselskaber.

Det forventes yderligere, at europæiske institutionelle investorer med introduktionen af STS-standarden vil have lettere ved at analysere risici forbundet med en given STS-sekuritisering, der er udstedt i et EU medlemsland.

9. Høring

Kommissionens forslag har været i høring i EU-specialudvalget for den finansielle sektor med frist for eventuelle bemærkninger den 15. oktober 2015. Nedenfor sammenfattes hovedindholdet af de indkomne høringssvar.

Dansk Aktionærforening

Dansk Aktionærforening støtter etablering af fælles sekuritiseringsregler. Der lægges afgørende vægt på, at investorer kan få pålidelige oplysninger om risici, der er knyttet til de enkelte sekuritiseringer og producentansvaret.

Aktionærforeningen noterer, at mens Kommissionens forslag ikke har til formål at fremme private investeringer i sekuritiseringsprodukter, vil private investorer møde produkterne i forbindelse med kollektive investeringer, f.eks. på pensionsområdet. Private investorer skal sikres god oplysning om de risici, der knytter sig til

de kollektive investeringer, så de kan vælge, hvilke produkter, der svarer til deres risikovillighed og evne til at bære tab.

Finansrådet

Finansrådet stiller sig generelt meget positiv til Kommissionens forslag, der kan skabe bedre kreditmuligheder for virksomheder i EU og give europæiske banker mulighed for at diversificere deres funding. Finansrådet støtter introduktion af STS-regler. Finansrådet finder i den sammenhæng, at syntetiske sekuritiseringer ligeledes bør kunne opfylde STS-kravene.

Regeringen opfordres til at have særligt fokus på samspillet mellem reglerne om STS-sekuritisering og de danske regler om refinansieringsregistre, herunder at sikre at den danske registermodel kan opnå STS-status. Ligeledes bør anvendelsesområdet for de danske regler ikke være snævrere end EU-reglernes anvendelsesområde.

I forhold til kravene om tilbageholdelse af udstederens interesse opfordrer Finansrådet til, at der med forslagene sikres større konvergens mellem EU-reglerne og de tilsvarende amerikanske regler. Finansrådet ønsker dermed at kravet om risikotilbageholdelse mindskes.

Finansrådet støtter Kommissionens forslag om justeringer af kapitalkravene til sekuritiseringer med STS-status. Finansrådet finder samtidig, at det vil være kontraproduktivt for markedsstabilitet og –tillid, hvis der parallelt indføres stigende kapitalkrav til eksisterende sekuritiseringer. Endvidere påpeger Finansrådet at usikkerhed om samspillet mellem regnskabsregler og kapitaldækningsregler i forhold til gearingsgrad bør afklares.

Investeringsfondsbranchen (IFB)

Samlet finder IFB udviklingen af et transparent og standardiseret sekuriseringsmarked positivt. IFB støtter forslaget om et fælles sæt af due diligence-krav på tværs af alle investorer, herunder investeringsforeninger. IFB noterer samtidig, at due diligence reglerne har f.eks. praktiske og økonomiske konsekvenser for investorerne, hvorfor det bør sikres at kravene er proportionale og ikke medfører unødvendige byrder for investorerne.

Realkreditrådet

Realkreditrådet bakker op om målsætningen med Kommissionens forslag til sekuritisering. Det er samtidig afgørende for Realkreditrådet at den fordelagtige behandling som dækkede obligationer, f.eks. realkreditobligationer i dag nyder i EU-lovgivningen ikke bliver udvandet ved at udvide det fordelagtige regime til værdipapirer, der har en mindre grad af sikkerhed.

Realkreditrådet understreger at der i forhold til STS-sekuritisering bør anvendes en risikobaseret tilgang, hvor de finansielle produkter tildeles en risikovægt, der afspejler den reelle risiko ved produktet. En fordelagtig risikovægtning af STS-

sekuritiseringer bør altså alene være mulig at opnå, hvis der reelt er en lavere risiko ved sekuritiseringen.

10. Generelle forventninger til andre landes holdninger

De øvrige medlemslande bakker generelt op om de fremsatte forslag. Der er således stor enighed om behovet for at samle og ensrette de regler, som skal sikre due diligence, transparens og at udsteder tilbageholder en del af de risici, der er knyttet til en given sekuritisering. Ligeledes synes der opbakning til introduktion af STS-kriterier som grundlag for fordelagtige kapitalkrav.

Flere medlemslande har udtrykt ønske om, at involvering af tredjepart i STS-certificering af sekuritiseringer indrammes. Der vurderes generelt at være opbakning til kompromisforslaget, som præciserer, at tredjeparter kan bidrage til verificering af, om en udsteder har overholdt STS-kravene i forbindelse med en given sekuritisering, om end der kan være et ønske om at specificere modellen yderligere.

Flere medlemslande har udtrykt skepsis overfor den foreslåede ændring af hierakiet for metoderne til beregning af kreditinstitutters kapital ved udstedelse og investering i sekuritiseringer. Det vides endnu ikke, om der kan opnås enighed om den skitserede kompromisløsning.

11. Regeringens generelle holdning

Fra dansk side støttes udviklingen af et simpelt, transparent og standardiseret sekuritiseringsmarked i Europa på basis af Kommissionens forslag. Danmark lægger vægt på, at ikke kun udstedere, men også investorer og tilsynsmyndigheder får effektive værktøjer til at sikre sekuritisering af høj kvalitet.

Fra dansk side kan man således generelt støtte kompromisforslagene om de to forslag vedr. dels STS-sekuritiseringer og ændringen af kapitalkravene vedr. kapitalkravene for sekuritiseringer, og forventer at kunne støtte den enighed herom, som vil kunne opnås på ECOFIN.

Danmark finder det positivt, at Kommissionen i høj grad søger at samle og ensrette eksisterende EU-lovgivning på området, idet det på nuværende tidspunkt ikke er hensigtsmæssigt at introducere et helt nyt regelsæt, der vil pålægge udstedere, investorer og tilsynsmyndigheder høje omstillingsbyrder. Fra dansk side vil man arbejde for, at EU-reguleringen er proportional og ikke medfører unødvendige byrder for udstedere, investorer og tilsynsmyndigheder.

Introduktion af STS-kriterier, og de foreslåede lettelser i kapitalkravene for STS-sekuritisering kan understøtte udviklingen af sekuritisering af høj kvalitet. På den baggrund findes det, at sondringen mellem STS og ikke-STS-sekurisering skal fastholdes i de kommende forhandlinger. Kapitalbelastningen for sekuritisering, herunder STS-sekuritiseringer, skal baseres på den reelle risiko, der er forbundet med sekuritiseringen.

Danmark vil arbejde for, at justeringerne af kapitalvægtene for sekuritiserede produkter skal give en retvisende repræsentation af risikoen ved produkterne. En fordelagtig risikovægtning af STS-sekritiseringer bør således alene være mulig at opnå, hvis der reelt er en lavere risiko ved sekritiseringen.

Ny EU-regulering bør så vidt muligt tage hensyn til eksisterende national lovgivning. Fra dansk side vil man arbejde for, at EU-reglerne bedst muligt kan spille sammen med de danske regler om refinansieringsregistre. Det vurderes, at de nye regler vil være forenelige med det danske regelsæt om refinansieringsregistre, og at sekritiseringer ved brug af refinansieringsregistre vil have mulighed for at opnå STS-mærkning, hvis de nærmere krav i øvrigt er opfyldt.

Danmark lægger endvidere vægt på, at udsteder har ansvaret for at overholde STS-kravene, men at også investor er påkrævet at sikre overholdelse af kravene til STS. Denne dobbelte løsning skaber et godt udgangspunkt for overholdelse af reglerne. Danmark er åben for tiltag, som sikrer, at de nationale tilsynsmyndigheder kan føre et hensigtsmæssigt tilsyn med både aktørerne på markedet for sekritisering og selve sekritiseringerne.

Fra dansk side lægges der afgørende vægt på, at forslagens bestemmelser om, at medlemslandene har valgfrihed mellem administrative og strafferetlige sanktioner, bliver opretholdt. Dette er tilfældet i kompromisforslaget.

12. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen blev forelagt Folketingets Europaudvalg ved grund- og nærhedsnotat af d. 13. november 2015.

Sagen har desuden været omtalt i forbindelse med forelæggelse af Kommissionens grønbog om kapitalmarkedsunionen (grund- og nærhedsnotat) af 14. april 2015. Desuden er samlenotat om vedtagelse af rådskonklusioner om kapitalmarkedsunionen forelagt Folketingets Europaudvalg til orientering forud for ECOFIN d. 19. juni 2015.

Ligeledes har handlingsplanen for kapitalmarkedsunionen været forelagt Folketingets Europaudvalg forud for ECOFIN den 6. oktober 2015 samt forud for ECOFIN d. 10. november.

Dagsordenspunkt 2: Færdiggørelse af det styrkede banksamarbejde (bankunion)

KOM(2015)587

1. Resume

På det kommende ECOFIN ventes på baggrund af en præsentation fra Kommissionen en første drøftelse af forslaget om en fælles indskydergaranti i det styrkede banksamarbejde (bankunionen) og af en meddelelse om færdiggørelse af bankunionen. ECOFIN ventes desuden at drøfte brofinansiering til den fælles afviklingsfond (SRF).

Kommissionen har den 24. november 2015 stillet forslag om en fælles indskydergaranti (EDIS – European Deposit Insurance Scheme) for landene i bankunionen, herunder ikke-eurolande, der måtte deltage i bankunionen. Forslaget indebærer en gradvis etablering af EDIS i perioden 2017-24. EDIS foreslås at bygge på de nationale indskydergarantier i de deltagende lande i bankunionen. Kommissionen har samtidig fremlagt en meddelelse om færdiggørelse af bankunionen. Meddelelsen redegør for tiltag med henblik på at færdiggøre bankunionen parallelt med etableringen af den fælles indskydergaranti.

EU-landene drøfter fortsat offentlig brofinansiering fra bankunionens deltagerlande til den fælles afviklingsfond, SRF, som opbygges via betalinger fra den finansielle sektor til nationale afdelinger i fonden, som gradvist fusioneres i en overgangsperiode fra 2016 til og med 2023. Den offentlige brofinansiering skal sikre finansiering, der er midlertidig og således skal tilbagebetales af den finansielle sektor, hvis bail-in (nedskrivning af tilgodehavender hos aktionærer og kreditorer) og midlerne i SRF ikke er tilstrækkelige til at håndtere et nødlidende kreditinstitut.

Den offentlige brofinansiering til SRF vil fra 2016 tage form af individuelle kreditlinjer ("kasssekreditter") fra hvert af de deltagende lande til landenes respektive nationale afdelinger i SRF. På ECOFIN d. 10. november nåede man til generel enighed om rammevilkårene for deltagende landes individuelle kreditlinjer til SRF som efterfølgende er drøftet på teknisk niveau. En endelig aftale ventes at kunne opnås nu.

På lidt længere sigt og senest efter overgangsperioden, dvs. senest fra 2024, skal der etableres en permanent fælles offentlig bagstopper ('backstop') for SRF, dvs. en permanent ordning for midlertidig offentlig finansiering, som skal tilbagebetales af den finansielle sektor. Det ventes, at man under det kommende nederlandske EU-formandskab i 1. halvår 2016 vil vende tilbage til spørgsmålet om den permanente offentlige bagstopper, herunder en eventuel fremrykning af bagstopperen og betingelser herfor, i sammenhæng med forslaget om en fælles indskydergaranti og øvrige emner relateret til færdiggørelsen af bankunionen.

Danmark og andre ikke-eurolande vil først blive omfattet af bankunionens elementer, herunder brofinansiering og en eventuel fælles indskydergaranti, såfremt de hver især måtte vælge at deltage. Flere elementer i meddelelsen om færdiggørelsen af bankunionen vil dog som udgangspunkt også gælde for EU28, og dermed Danmark, uanset deltagelse i bankunionen eller ej.

Der henvises i øvrigt til samlenotater om brofinansiering forelagt Folketingets Europaudvalg, senest forud for ECOFIN d. 10. november 2015.

2. Baggrund og formål

På det kommende ECOFIN ventes på baggrund af en præsentation fra Kommissionen en drøftelse af forskellige elementer i færdiggørelsen af bankunionen. Det gælder en indledende drøftelse af Kommissionens nye forslag om en fælles indskydergaranti i bankunionen, Kommissionens meddelelse om færdiggørelse af bankunionen samt spørgsmålet om brofinansiering til den fælles afviklingsfond.

3. Indhold

Bankunionens fælles tilsynsmekanisme (SSM – Single Supervisory Mechanism) under Den Europæiske Centralbank (ECB) blev aktiveret d. 4. november 2014. Den fælles afviklingsmekanisme (SRM – Single Resolution Mechanism) er aktuelt under opbygning og aktiveres fuldt ud fra 1. januar 2016.

Forslag til en fælles indskydergaranti i bankunionen

Kommissionen har d. 24. november 2015 fremsat forslag om en fælles indskydergaranti (EDIS) for landene i bankunionen. EDIS foreslås oprettet som supplement til SSM og SRM ved en ændring af SRM-forordningen. EDIS skal omfatte de lande, som deltager i bankunionen, herunder deltagende ikke-eurolande.

EDIS skal ifølge Kommissionen bidrage til en højere grad af sikkerhed for, at de nationale indskydergarantier kan leve op til deres forpligtigelser. De nationale indskydergarantier (og dermed også den fælles indskydergaranti) dækker indskud op til indskydergarantigrænsen på 100.000 euro pr. kunde – svarende til ca. 750.000 kr. – i tilfælde af et pengeinstituts konkurs el. lign. Kommissionen finder, at etableringen af EDIS kan reducere det negative samspil mellem banker og stater, som man i nogle lande har set udspille sig under krisen, hvor skrøbelige banksystemer og svage offentlige finanser har påvirket hinanden gensidigt negativt. Samtidig sikres ifølge Kommissionen med forslaget lige vilkår for alle institutter uanset etableringsland.

Forslaget er fremsat med hjemmel i artikel 114 i Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF). Forslaget indebærer en ændring af forordningen om den fælles afviklingsmekanisme (SRM). Forslaget vil skulle behandles efter den almindelige EU beslutningsprocedure, hvor Rådet og Europa-Parlamentet er medlovgivere. Forslaget skal vedtages med kvalificeret flertal i ECOFIN.

Etableringen af EDIS og en fælles indskydergarantifond (DIF)

Kommissionen foreslår, at EDIS etableres i tre faser i perioden 2017-24, *jf. tabel 1*, med stigende grad af fælles finansiering fra de deltagende lande frem til 2024. Opbygningen af EDIS vil således ske parallelt med opbygningen af den fælles afviklingsfond, som ligeledes skal være fuldt opbygget i 2024.

EDIS indebærer etableringen af en fælles indskydergarantifond (Deposit Insurance Fund – DIF), som står bag den fælles indskydergaranti. I alle tre faser stiller DIF finansiering i form af likviditet og tabsdækning til rådighed for deltagende nationale indskydergarantier ved behov.

Tabel 1

Forslag til etablering af en fælles indskydergaranti i bankunionen (EDIS), herunder en fælles indskydergarantifond (DIF)

Faser	Bidrag fra fælles fond til tab	Bidrag fra fælles fond til likviditetsbehov	Hvornår bidrager den fælles fond?	Periode
1: Genforsikring	20 pct. af overskydende tab	20 pct. af overskydende likviditetsbehov	Efter national fond	3 år: 2017-20
2: Fælles forsikring	År 4: 20, år 5: 40, år 6: 60, år 7: 80 pct.	År 4: 20, år 5: 40, år 6: 60, år 7: 80 pct.	På linje med national fond	4 år: 2020-24
3: Fuld forsikring	100 pct. af behov	100 pct. af behov	Finansiering dækkes alene af fælles fond	Efter 7 år: Fra 2024

Anm.: Fsva. genforsikringsfasen er det overskydende tab og likviditetsbehov det tab og likviditetsbehov, som er tilbage og skal dækkes, når der først er trukket fuldt ud på den pågældende nationale indskydergarantifond i det deltagende land, hvor det nødlidende kreditinstitut er hjemmehørende og evt. efterfølgende bidrag fra kreditinstitutter i det pågældende land. Beregningen af det overskydende tab og likviditetsbehov vil afhænge nærmere af, om tab og likviditetsmangel skyldes udbetalinger til dækkede indskydere eller bidrag til afviklingsbehandlingen af et nødlidende institut (fx kapitalisering af et broinstitut hvortil aktiviteter i et nødlidende institut overføres), ligesom beregningen afhænger af, om der er tale om tab eller likviditetsmangel.

Kilde: Kommissionen.

Fase 1 (2017-20): I den første fase, genforsikringsfasen, vil DIF dække 20 pct. af det overskydende tab og likviditetsbehov som følge af aktiveringen af en national indskydergarantiordning i de deltagende lande. Den nationale indskydergarantifond skal i denne periode bidrage fuldt, dvs. tømmes helt, før DIF skal bidrage. De øvrige 80 pct. af et overskydende tab og likviditetsbehov skal dækkes af andre finansieringskilder end DIF (fx lån fra det pågældende land eller lån på frivillig basis fra ikke-deltagende landes indskydergarantier).

Det overskydende tab og likviditetsbehov er dét, som er tilbage og skal dækkes, når der først fuldt er trukket på den pågældende nationale indskydergarantifond i det deltagende land, hvor det nødlidende kreditinstitut er hjemmehørende og evt. de efterfølgende bidrag fra kreditinstitutter i det pågældende land, som kan rejses på kort sigt. Det overskydende tab eller likviditetsbehov er således den del af finansieringsbehovet, som den nationale indskydergarantifond ikke selv har.

Der ydes ikke finansiering for den del af det overskydende tab eller likviditetsmangel, som skyldes, at den pågældende nationale indskydergarantifond er underfinansieret. En national indskydergarantifond betegnes som underfinansieret, hvis den ikke har midler i sin fond svarende til et fastsat målniveau for hvert år i perioden 2017-24.⁷ I den periode skal midler i de nationale indskydergarantifonde i alle EU-lande ifølge DGS-direktivet bygges op til et målniveau på mindst 0,8 pct. af

⁷ Dette målniveau for vurdering af overskydende tab og likviditetsbehov foreslås fastsat til 0,14 pct. af dækkede indskud i kreditinstitutter i det pågældende deltagende land i 2017, 0,21 pct. i 2018, 0,28 pct. i 2019, 0,28 pct. i 2020, 0,26 pct. i 2021, 0,20 pct. i 2022, 0,11 pct. i 2023 og 0 pct. i 2024.

dækkede indskud i kreditinstitutter i landene. Forslaget sigter på at undgå at give uhensigtsmæssige fordele og tilskyndelse til nationale indskydergarantiordninger til ikke at opbygge de nationale indskydergarantifonde.

Fase 2 (2020-24): I den anden fase, den fælles forsikringsfase, kan nationale indskydergarantier få dækket en andel af likviditetsbehov og tab fra DIF. I den anden fase ydes der også dækning fra DIF, selvom den pågældende nationale indskydergarantifond ikke mangler finansiering og ikke er tomt, dvs. der sker delvis dækning fra DIF fra ”første euro”, og den fælles dækning vil gradvist stige over tid. DIF bidrager således på linje med den pågældende nationale indskydergarantifond allerede fra start, og ikke som i genforsikringsfasen først efter at den nationale indskydergarantifond er tømt. Andelen af likviditet og tab som de nationale indskydergarantier kan få betalt fra DIF stiger gradvist i de fire år fra 20 pct. i første år til 80 pct. i det sidste år af denne fase.

Fase 3 (fra 2024): I den tredje fase efter de i alt 7 år med genforsikring og en gradvis styrkelse af den fælles forsikring foreslås en fuld forsikringsordning, hvor nationale indskydergarantiordninger får dækket 100 pct. fra DIF af den likviditet og tab, som de skal betale i forbindelse med aktivering af de nationale indskydergarantier. Der vil således i praksis være tale om en egentlig fælles indskydergaranti med en fuldstændig deling af indskydergarantisici på tværs af deltagende lande.

Finansieringen af EDIS/DIF

Ifølge Kommissionens forslag skal DIF være sektorfinansieret. Midlerne i DIF skal finansieres ved forudgående (ex ante) bidrag fra kreditinstitutter i bankunionens lande. Såfremt der på et givent tidspunkt ikke er tilstrækkeligt med midler i DIF, vil bidrag fra kreditinstitutterne skulle betales efterfølgende (ex post).

Sektorfinansieringen af DIF er på linje med principperne for den fælles afviklingsfond (SRF) og en kommende fælles offentlig bagstopper (backstop) i bankunionen.

DIF skal frem til 2024 gradvist opbygges til et endeligt målniveau på mindst 0,8 pct. af de dækkede indskud i de deltagende lande som helhed. Målniveauet for DIF vil således være summen af minimum målniveauet (0,8 pct. af dækkede indskud) for de nationale indskydergarantiordninger i medfør af DGS-direktivet.

Undervejs i opbygningsperioden betaler institutterne bidrag til både EDIS og den relevante nationale indskydergaranti parallelt. For at sikre udgiftsneutralitet for sektoren, kan de nationale indskydergarantier vælge at modregne bidrag til EDIS i de påkrævede bidrag til den nationale indskydergaranti. Landene vil i den forbindelse skulle tage hensyn til, om opbygningen af midler i regi af EDIS retfærdiggør en reduktion af midler i den pågældende nationale indskydergarantifond. Kreditinstitutter skal altså ikke som udgangspunkt betale et højere bidrag som følge af EDIS. Det vil dog være op til det enkelte deltagende land at vurdere. Vælger det enkelte deltagerland ikke at modregne bidragene til EDIS i bidragspligten til den

nationale indskydergaranti, vil det samlede bidrag fra det pågældende lands institutter følgelig samlet ligge over minimumskravet i DGS-direktivet.

Bidrag til DIF vil skulle være risikobaserede, dvs. de omfattede kreditinstitutter skal betale et bidrag til DIF skønsmæssigt svarende til den risiko, som de påfører EDIS relativt til andre institutter. Ifølge forslaget bemyndiges Kommissionen til at vedtage en delegeret retsakt, som specificerer, hvordan de risikobaserede bidrag skal udregnes.

Bidrag foreslås opkrævet ved, at afviklingsmyndigheden, SRB, som foreslås at blive den fælles indskydergarantimyndighed, hvert år bestemmer, hvor mange midler der skal opkræves fra hver national indskydergarantiordning, som de nationale indskydergarantier herefter fordeler på og opkræver fra de enkelte institutter ud fra deres relative risikoprofil. I den første fase (genforsikringsfasen) beregnes det beløb, som de enkelte institutter skal betale, relativt til alle institutter i det pågældende deltagerland. Efter genforsikringsfasen i fase to og tre beregnes det enkelte instituts bidrag ift. institutterne i *alle* de deltagende lande.

Anvendelsesområde

EDIS finder anvendelse på alle officielt anerkendte indskydergarantiordninger i de deltagende lande. EDIS omfatter alle kreditinstitutter i de deltagende lande.

Anvendelse af og udelukkelse fra EDIS

SRB træffer ifølge forslaget beslutninger om dækning under EDIS på grundlag af de rammer, som er fastlagt i forslaget. Hvis en national indskydergarantiordning ikke opfylder betingelserne i DGS-direktivet, herunder forpligtigelsen til opbygning af nationale indskydergarantifonde, er det muligt for SRB at diskvalificere den pågældende indskydergarantifond fra dækning under EDIS.

Deltagende ikke-eurolande og EDIS

Kommissionen lægger op til, at ikke-eurolande, som deltager i bankunionen, automatisk også deltager i EDIS. Dvs. kreditinstitutter i deltagende ikke-eurolande vil have adgang til og vil skulle finansiere EDIS. Det er på linje med den fælles afviklingsmekanisme, som ikke-eurolande også automatisk vil deltage i, hvis de vælger at deltage i bankunionen.

Ikke-eurolande, herunder Danmark, har mulighed for at deltage i bankunionen ved at indgå i et såkaldt "tæt samarbejde" med ECB om tilsynet med kreditinstitutter i det pågældende deltagende ikke-euroland.

Ifølge Kommissionens forslag, vil et deltagende ikke-euroland, som træder ud af samarbejdet med ECB og dermed bankunionen, som udgangspunkt få de til DIF indbetalte midler tilbage i et sådant omfang, at landet kan genopbygge en national

indskydergarantiordning. Dog kan landet maksimalt få et beløb ud svarende til 2/3 af målniveauet for den pågældende nationale indskydergarantiordning.⁸

Meddelelse fra Kommissionen om færdiggørelse af bankunionen

Kommissionens meddelelse af d. 24. november 2015 om færdiggørelse af bankunionen redegør for tiltag med henblik på at færdiggøre bankunionen. Disse tiltag vil dog for størstedelens vedkommende ikke alene gælde for lande, der deltager i bankunionen, men vil gælde for alle EU-lande.

Kommissionen peger på, at man i EU allerede i lyset af krisen har besluttet flere tiltag, som gælder for EU28, men som udgør fundamentet for bankunionen. Disse tiltag er særligt reglerne om kapital og likviditet til kreditinstitutter (CRD IV/CRR), direktivet om genopretning og afvikling af kreditinstitutter (BRRD) med bail-in regler samt direktivet om nationale indskydergarantiordninger (DGSD).

CRD IV/CRR er implementeret nationalt af alle EU-lande. Kommissionen peger på, at implementering af BRRD og DGS-direktivet samt ratificering i de deltagende lande af den mellemstatslige aftale om den fælles afviklingsfond (SRF) er nødvendig for, at fonden kan træde fuldt i kraft fra 1. januar 2016 (se separat dagsordenspunkt om status for implementering af bankunionen). Kommissionen peger på, at gennemførelsen af disse tiltag er central for bankunionens funktion og må prioriteres før yderligere tiltag til færdiggørelse af bankunionen.

Kommissionen peger ligeledes på, at deltagende lande aktuelt er i gang med at etablere brofinansiering til SRF. Kommissionen finder det vigtigt, at de deltagende lande påbegynder diskussionerne om etableringen af en permanent fælles offentlig bagstopper for SRF med anvendelse af eurolandenes lånefacilitet, ESM, til afløsning af brofinansieringen (se uddybning nedenfor).

Kommissionen peger på, at forslaget om en fælles indskydergaranti i bankunionen (EDIS) indgår i en bredere kontekst om færdiggørelse af bankunionen.

Kommissionen gør det klart, at man er klar til yderligere tiltag, som reducerer risici i bankunionen og sikrer lige vilkår på tværs af deltagende lande. Flere tiltag af sådanne vil dog som nævnt formentlig vedrøre alle EU-lande. Argumentet er, at yderligere tiltag til deling af omkostninger vedr. håndteringen af nødlidende kreditinstitutter mellem de deltagende lande bør ledsages af tiltag til at reducere og udligne nationale risici for træk på fælles ressourcer. Kommissionen finder, at man i EU allerede har taget mange skridt hertil ifm. styrkelsen af den finansielle regulering efter krisen, ligesom ECB's sundhedstjek af kreditinstitutter i de deltagende lande inden ikrafttrædelsen af det fælles tilsyn også har bidraget hertil.

⁸ Det svarer til det triggerniveau, som er fastlagt i DGS-direktivet, hvor såfremt midlerne i en indskydergarantifond falder under 2/3 af målniveauet som følge af aktivering af indskydergarantien, så skal der betales bidrag til fonden, så fonden når sit målniveau igen efter seks år.

Dog finder Kommissionen, at der er behov for yderligere tiltag i denne retning parallelt med etableringen af EDIS. Tiltag bør ifølge Kommissionen være (de nævnte tiltag ventes for størstedelens vedkommende at gælde for alle EU-lande og ikke kun lande, som deltager i bankunionen):

- Styrkelse af effektiviteten af det fælles tilsyn (SSM). Det skal gøres ved at begrænse eksisterende nationale valgmuligheder og diskretioner i den nationale gennemførelse af reguleringen om krav til kreditinstitutter, herunder i regi af CRD IV/CRR. Kommissionen vil i samarbejde med EU-landene foreslå tiltag til indhegning af nationale valgmuligheder og diskretioner, hvor det måtte være nødvendigt. Kommissionen vil også overveje forslag om ændringer i nationale valgmuligheder og diskretioner i anvendelsen af makroprudentielle instrumenter, idet der ifølge Kommissionen vil skulle bevares fleksibilitet til at adressere landespecifikke finansielle risici.
- Yderligere harmonisering af nationale indskydergarantiordninger, udover de elementer som gennemføres med det allerede besluttede DGS-direktiv, som aktuelt gennemføres nationalt, herunder harmonisering af indskydergarantifondenes målniveauer og fastlæggelsen af risikobaserede bidrag. På disse områder giver DGS-direktivet fleksibilitet til medlemslandene.
- Konsistent anvendelse af bail-in-instrumentet på tværs af EU-lande, så omkostninger ved håndtering af nødlidende kreditinstitutter først og fremmest bæres af aktionærer og kreditorer i de pågældende institutter. Opmærksomhed vil desuden være på, at offentlige midler såsom brofinansiering, som midlertidigt – inden for rammerne af BRRD og SRM – anvendes til håndtering af nødlidende institutter, lever op til EU's statsstøttere regler.
- Sikring af et passende niveau af nedskrivningsegnete passiver i de enkelte institutter (det såkaldte MREL-krav i BRRD), dvs. passiver som kan bruges til bail-in og som således kan nedskrives eller konverteres til egentlig kernekapital, såfremt instituttet bliver nødlidende. Derudover vil Kommissionen i 2016 fremsætte forslag, som implementerer det såkaldte TLAC-krav (Total Loss Absorbing Capacity) i EU inden en frist i 2019.⁹
- Tiltag til yderligere konvergens af insolvenslovgivning i EU-landene som foreslået i handlingsplanen for kapitalmarkedsunionen for EU28, hvilket ifølge Kommissionen vil bidrage til yderligere juridisk klarhed og en mere effektiv håndtering af nødlidende kreditinstitutter med grænseoverskridende aktiviteter.
- Målrettede yderligere initiativer i den finansielle regulering, herunder gennemførelse af anbefalinger fra Basel-komitéen, særligt tiltag til at begrænse kreditinstitutters gearing (dvs. forholdet mellem kreditinstitutters eksponeringer, fx udlån, og kapitalgrundlag), krav til kreditinstitutter om stabil finansiering og forbedret sammenlignelighed af kreditinstitutters risikovægtede eksponeringer, dvs. institutternes eksponeringer vurderet efter risiko.

⁹ TLAC er et krav, som ligesom MREL skal sikre en passende mængde af nedskrivningsegnete passiver for globale systemiske institutter (såkaldte G-SIFI'er). TLAC-kravet er udviklet internationalt i regi af Financial Stability Board (FSB) og er endosseret i november 2015 af G20.

- Genovervejelse af den regulatoriske særbehandling af eksponeringer mod stater, dvs. bankers beholdninger af statsobligationer, herunder de negative virkninger ved koncentration af institutternes eksponeringer på relativt få stater. Kommissionen vil fremsætte forslag herom. Forslaget vil tage særligt hensyn til virkninger på finansiell stabilitet af ændringer af den regulatoriske behandling af statslige eksponeringer.

De konkrete tiltag vil i givet fald skulle forankres i konkrete lovgivningsforslag fra Kommissionen, fx revisioner af CRD IV/CRR, som vil skulle forhandles og vedtages af Rådet og Europa-Parlamentet.

Brofinansiering og permanent offentlig bagstopper for den fælles afviklingsfond (SRF)

Den fælles sektorfinansierede afviklingsfond SRF skal løbet af overgangsperioden nå et målniveau på ca. 55 mia. euro. SRF skal anvendes til krisehåndtering af nødlidende kreditinstitutter (og skal ikke forveksles med den fælles indskydergaranti). I overgangsperioden indgår bidragene fra kreditinstitutterne i de enkelte lande i separate nationale afdelinger i SRF.

De hidtidige drøftelser på de seneste møder i ECOFIN har afklaret, at brofinansieringen skal tage form af individuelle kreditlinjer fra de deltagende lande til de respektive nationale afdelinger i SRF. Den offentlige brofinansiering skal sikre tilstrækkelig finansiering af krisehåndtering af nødlidende kreditinstitutter, hvis de primære finansieringskilder, særligt det påkrævede omfang af bail-in (hvor det nødlidende instituts aktionærer og kreditorer nedskrives for at finansiere krisehåndteringen) og anvendelse af midlerne i SRF ikke er tilstrækkelige til at håndtere det nødlidende kreditinstitut. Brug af brofinansieringen skal tilbagebetales af det pågældende lands finansielle sektor.

Brofinansieringen skal understøtte finansiell stabilitet i de deltagende lande og i EU som helhed. Brofinansieringen skal være på plads fra 1. januar 2016, hvor den fælles afviklingsmekanisme (Single Resolution Mechanism – SRM) træder fuldt i kraft og skal kunne krisehåndtere de største kreditinstitutter.¹⁰

Senest fra 2024 skal der være etableret en permanent fælles offentlig bagstopper for SRF for både eurolande og deltagende ikke-eurolande ("fiscal backstop"). Det vil være en afløser for brofinansieringen med individuelle kreditlinjer i overgangsperioden 2016-2023, og skal kunne finansiere krisehåndtering af nødlidende kreditinstitutter i de deltagende lande, hvis det påkrævede omfang af bail-in og anvendelse af midlerne i SRF ikke er tilstrækkeligt. Brug af bagstopperen skal tilbagebetales af det pågældende lands finansielle sektor. Ovenstående er uddybet i boks 1.

¹⁰ Det drejer sig aktuelt om de 130 største kreditinstitutter i de deltagende lande, som er under den fælles tilsynsmyndigheds (ECB) direkte tilsyn, samt andre grænseoverskridende kreditinstitutter. De mindre institutter håndteres som udgangspunkt nationalt uden brug af SRF.

Boks 1

Etablering af en fælles afviklingsfond (SRF), offentlig brofinansiering og en permanent offentlig bagstopper

Den fælles afviklingsfond (SRF)

Landene i bankunionen skal pr. 1. januar 2016 etablere en fælles sektorfinansieret afviklingsfond (SRF). Det vil være alle kreditinstitutter i de deltagende lande, som skal indbetale til SRF. Fordelingsnøglen bestemmes af kreditinstitutternes størrelse og risiko, hvorved de største og mest risikofyldte institutter betaler mest.

SRF kan finansiere eventuelle yderligere omkostninger ved krisehåndtering af nødlidende kreditinstitutter i ekstraordinære situationer. Hovedreglen er, at der først skal gennemføres nedskrivning af det nødlidende kreditinstituts aktionærer og kreditorer (bail-in). SRF vil først blive anvendt, såfremt bail-in eller anden tabsabsorption pålagt et nødlidende instituts aktionærer og kreditorer ikke er tilstrækkeligt til at dække tabene.

I perioden 2016-23 opbygges midlerne i SRF til ca. 55 mia. euro og de indbetalte midler i SRF overgår i samme periode gradvist fra et system af adskilte nationale fonde til én fælles afviklingsfond (afdelingerne mutualiseres).

Offentlig brofinansiering til den fælles afviklingsfond

Offentlig brofinansiering i form af individuelle offentlige kreditlinjer skal sikre, at der altid er mindst 55 mia. euro til rådighed for SRF til krisehåndtering af nødlidende kreditinstitutter. I takt med at midlerne i SRF bygges op, reduceres den potentielle brofinansiering. Ved udløbet af overgangsperioden, når midlerne i SRF har nået sit målniveau, er det således ikke længere hensigten, at der skal være midler til rådighed under kreditlinjerne.

Offentlig brofinansiering til håndtering af nødlidende kreditinstitutter i de deltagende lande skal være en sidste og midlertidig finansieringskilde, såfremt andre finansieringskilder til rådighed ikke er tilstrækkelige. Disse andre finansieringskilder trækkes der på i følgende prioriterede rækkefølge (omtalt som et såkaldt 'vandfald'):

- Nedskrivning af det nødlidende kreditinstituts aktionærer og kreditorer (bail-in), som er hovedreglen i bankunionen i kraft af forordningen om den fælles afviklingsmekanisme (SRM-forordningen) og i EU i kraft af EU28-direktivet om genopretning og afvikling af nødlidende kreditinstitutter (BRRD) (og som også er princippet i de danske bankpakker)
- Indbetale bidrag fra kreditinstitutterne (såkaldt ex ante bidrag) i de deltagende lande til SRF. Dvs. de midler, der allerede er indbetalt og tilgængelige.
- Ekstraordinært opkrævede bidrag fra kreditinstitutterne (såkaldt ex post bidrag) i det pågældende deltagende land, hvor et institut bliver nødlidende – forudsat midlerne kan tilvejebringes tilstrækkeligt hurtigt.
- Lån mellem de nationale afdelinger i SRF inden for nærmere fastlagte rammer.
- Midler lånt af SRF på markedet af private investorer mv.

En permanent offentlig bagstopper for den fælles afviklingsfond

Senest fra 2024 skal der være etableret en permanent fælles offentlig bagstopper for SRF for både eurolande og deltagende ikke-eurolande ("fiscal backstop"). Det vil være en afløser for brofinansieringen med individuelle kreditlinjer, og skal kunne finansiere krisehåndtering af nødlidende kreditinstitutter i de deltagende lande, hvis det påkrævede omfang af bail-in og anvendelse af midlerne i SRF ikke er tilstrækkeligt.

ECOFIN vedtog i december 2013 en erklæring vedr. brofinansiering og den permanente bagstopper. Erklæringen understreger, at løsninger vedr. brofinansiering og den permanente bagstopper skal udformes, så de over tid er finanspolitisk neutrale. Kreditinstitutterne skal således i alle tilfælde tilbagebetale evt. træk på brofinansieringen eller den permanente bagstopper, og der vil således ikke skulle være direkte statsfinansielle konsekvenser for de deltagende lande forbundet med brofinansieringen eller den permanente bagstopper.

ECOFIN's 2013-erklæring fastslår også, at der skal sikres ligebehandling mellem eurolande og ikke-eurolande, der måtte vælge at deltage i bankunionen, både mht. brofinansiering i overgangsperioden og den permanente bagstopper. Eurolande, der ikke selv kan finansiere brofinansiering til deres nationale afdeling i SRF, vil i overgangsperioden indtil videre have mulighed for at låne fra eurolandenes fælles lånefond (ESM), mens ikke-eurolande i praksis kan få tilsvarende støtte fra EU's betalingsbalancefacilitet.

Kilde: Den fælles afviklingsmyndighed (SRB) og mellemstatslig aftale om den fælles afviklingsfond (IGA).

På kort sigt – individuelle kreditlinjer til SRF og bilaterale aftaler herom

Individuelle kreditlinjer indebærer, at et deltagende lands kreditlinje kun kan komme i brug, hvis et kreditinstitut eller datterselskab af et udenlandsk kreditinstitut hjemmehørende i det pågældende deltagende land bliver nødlidende, og der ikke er nok midler i den pågældende nationale afdeling og de fælles midler i SRF (dvs. den mutualiserede del af de nationale afdelinger). Aktiveres et deltagende lands kreditlinje, vil det være kreditinstitutter i det pågældende land, som skal tilbagebetale de lånte midler.

Bestemmelserne om og procedurer for kreditlinjerne skal i praksis fastlægges i enslydende bilaterale aftaler mellem hvert deltagende land og den fælles afviklingsinstans (SRB) på grundlag af betingelserne i rammeaftalen.

Der vil være mulighed for landene for at vælge at godkende enkelte anmodninger fra SRB om træk på landenes kreditlinjer til krisehåndtering af kreditinstitutter, for der kan ske udbetalinger. Der vil ligeledes være mulighed for landene for at betale enkelte anmodninger i flere rater, hvor en første rate vil skulle udgøre mindst 50 pct. af den samlede anmodning. Såfremt et land vælger at benytte disse muligheder, vil SRB ikke betale det pågældende land et gebyr (svarende til 0,1 pct. p.a. af midlerne, som er til rådighed under kreditlinjen) for at stille kreditlinjen til rådighed. Det vil SRB kun gøre til de lande, som ikke vælger at benytte sig af muligheden for national godkendelse og betaling i rater af anmodninger om træk.

Træk på individuelle kreditlinjer vil som udgangspunkt skulle tilbagebetales af SRB inden for 24 måneder, og senest inden for 36 måneder. Træk på kreditlinjer vil blive forrentet svarende til det pågældende lands finansieringsomkostning.

De individuelle kreditlinjer vil blive annulleret enten ved udløbet af overgangsperioden i 2023 eller ved etableringen af den permanente bagstopper, såfremt denne indføres før udløbet af overperioden.

Danmark vil først skulle indgå en bilateral aftale med SRB om at stille en kreditlinje til en dansk afdeling i SRF til rådighed i den situation, hvor Danmark vælger at deltage i bankunionen (se uddybning under statsfinansielle konsekvenser).

På lang sigt – fælles offentlig bagstopper for SRF, evt. brug af eurolandenes ESM

Landene har drøftet en tidligere overgang til den permanente bagstopper, som skal etableres senest fra 2024. En eventuel fremrykning af den permanente bagstopper skal ses som et kompromis mellem på den ene side en gruppe af lande, som lægger vægt på, at brofinansieringen skal udgøres af nationale kreditlinjer, og på den anden side en gruppe af lande, som lægger vægt på fælles finansieringsløsninger.

En fremrykning af den permanente bagstopper ventes i givet fald knyttet til nogle betingelser. Disse betingelser skal sikre, at man nedbringer og udligner risici for, at de forskellige deltagende lande får behov for at trække på bagstopperen. Det er endnu uklart, hvilke betingelser der kan blive enighed om, men der kan blive tale

om betingelser i lighed med forslagene i Kommissionens meddelelse om færdiggørelse af bankunionen.

Betingelserne vil således kunne omfatte krav om gennemførelse af relevante direktiver, særligt EU28-direktivet om genopretning og afvikling af kreditinstitutter (BRRD) om bail-in, og ratifikation af den mellemstatslige aftale om den fælles afviklingsfond (IGA), samt yderligere betingelser, fx tiltag vedr. finansiell regulering. Det blev på ECOFIN d. 10. november besluttet, at man under det nederlandske EU-formandskab i 1. halvår 2016 vil vende tilbage til spørgsmålet om den permanente offentlige bagstopper i sammenhæng med de øvrige emner relateret til færdiggørelsen af bankunionen, herunder drøfte en eventuel fremrykning af den permanente bagstopper og betingelser herfor.

Som permanent bagstopper overvejes særligt for eurolandene brug af deres fælles lånefacilitet, ESM, til at yde kreditlinjer direkte til SRF, dvs. udenom det pågældende euroland med et finansieringsbehov. Anvendelse af ESM som den permanente bagstopper vil medføre behov for ændring af ESM-traktaten.

Ligebehandling, der sikrer deltagende ikke-eurolande samme grad af dækning som eurolandene, på linje med erklæringen fra ECOFIN 10. december 2013, vil i givet fald kræve supplerende ordninger, idet ikke-eurolandene ikke deltager i ESM.

4. Europa-Parlamentets holdning

Europa-Parlamentet er medlovgiver på forslaget om en fælles indskydergaranti. Europa-Parlamentets nærmere holdning til forslaget kendes endnu ikke.

I det omfang Kommissionens meddelelse om færdiggørelse af bankunionen giver anledning til konkrete lovgivningsforslag, vil Europa-Parlamentet spille sin normale rolle som medlovgiver på det finansielle område.

Europa-Parlamentet skal ikke udtale sig vedr. sagen om brofinansiering eller den permanente bagstopper.

5. Nærhedsprincippet

Kommissionen finder, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet. Kommissionen finder, at udøvelse af tilsyn, afvikling og indskydergaranti bør ske på samme niveau, således at en indskydergaranti også bør være fælles med et fælles tilsyn og afvikling. Ellers kan det ifølge Kommissionen resultere i suboptimale situationer ved håndtering af nødlidende kreditinstitutter.

6. Gældende dansk ret og forslagets konsekvenser herfor

Den danske garantiordning for indskydere og investorer (Garantiformuen) er i dag reguleret i lov om en indskyder- og investorgarantiordning. Garantiformuens formål er bl.a. at yde dækning til indskydere og investorer i de tilsluttede institutter i tilfælde af disse institutters rekonstruktionsbehandling eller konkurs. Hvis Dan-

mark tiltræder bankunionen vil det for så vidt angår EDIS være nødvendigt at ændre loven og den tilhørende bekendtgørelse.

Tiltag vedr. EU28 i opfølgning på meddelelsen om færdiggørelse af bankunionen vil forventeligt have lovgivningsmæssige konsekvenser.

Sagen om brofinansiering har ingen konsekvenser for gældende dansk ret.

7. Statsfinansielle konsekvenser

EDIS og de administrative opgaver som vil være forbundet hermed for SRB vil være fuldt finansieret af kreditinstitutter i de deltagende lande. En fælles indskydergaranti i bankunionen har således ingen direkte statsfinansielle konsekvenser.

En fælles indskydergaranti kan, afhængig af sin udformning og gennemførelse, have indirekte positive statsfinansielle konsekvenser i de deltagende lande og i EU som helhed, idet den kan understøtte en højere grad af finansiell stabilitet.

Meddelelsen om færdiggørelsen af bankunionen har ikke i sig selv statsfinansielle konsekvenser. Tiltag i opfølgning på meddelelsen kan have direkte og indirekte statsfinansielle konsekvenser.

Sagen om brofinansiering har aktuelt ingen statsfinansielle konsekvenser, idet Danmark ikke deltager i bankunionen på nuværende tidspunkt. Vælger Danmark at deltage i bankunionen fra et tidspunkt i løbet af i overgangsperioden 2016-23, vil Danmark skulle etablere en kreditlinje til Danmarks nationale afdeling i SRF. Størrelsen heraf vil skulle svare til det samlede bidrag fra de danske institutter til SRF. I takt med at midlerne i SRF bygges op, reduceres midlerne til rådighed under kreditlinjen.

I medfør af BRRD skal alle EU-lande etablere en national sektorfinansieret afviklingsformue, der for Danmarks vedkommende vil udgøre i størrelsesordenen 8-9 mia. kr. Hvis Danmark deltager i bankunionen, vil bidraget fra de danske institutter til SRF formentlig være i samme størrelsesorden. Bidragene til den fælles afviklingsfond vil træde i stedet for bidragene til den nationale afviklingsfond. Brofinansieringen vil i givet fald skulle være finanspolitisk neutral over tid.

8. Samfundsøkonomiske konsekvenser

Formålet med fælles indskydergaranti er bl.a. at bidrage til en højere grad af finansiell stabilitet, og den fælles indskydergaranti kan i givet fald have positive samfundsøkonomiske konsekvenser.

De samfundsøkonomiske konsekvenser for de enkelte deltagende lande vil bl.a. afhænge af, om der er væsentlige forskelle i risici for træk på den fælles indskydergaranti på tværs af lande.

Forslaget om en fælles indskydergaranti har ingen erhvervsøkonomiske conse-

kvenser i den situation, at Danmark ikke deltager i den fælles indskydergaranti.

Tiltag i opfølgning på meddelelsen om færdiggørelsen af bankunionen kan have samfunds- og erhvervsøkonomiske konsekvenser. Disse konsekvenser vil skulle vurderes nærmere, når konkrete forslag måtte blive fremsat.

Brofinansiering til SRF fra de deltagende lande må forventes at have positive samfundsøkonomiske konsekvenser for Danmark, uanset om Danmark deltager i bankunionen eller ej, da den må forventes at bidrage til finansiel og økonomisk stabilitet. Brofinansiering har ikke i sig selv erhvervsøkonomiske konsekvenser i Danmark, uanset om Danmark deltager i bankunionen eller ej.

9. Høringer

Sagen har ikke været i ekstern høring.

10. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Landenes nærmere holdning til forslaget om en fælles indskydergaranti kendes endnu ikke. Landene vurderes umiddelbart at have forskellige holdninger til en fælles indskydergaranti i bankunionen.

Landene har på ECOFIN den 6. oktober og 10. november 2015 konkluderet, at brofinansiering til SRF fra 1. januar 2016 skal have form af individuelle kreditlinjer. Flere lande lægger som led heri vægt på tidligere indførelse af den permanente bagstopper. Andre lande lægger vægt på individuelle løsninger, når det gælder brofinansiering og som udgangspunkt en fastholdelse af den oprindelige tidsplan for den permanente bagstopper, dvs. indførelse i 2024. Det er muligt, at landene vil kunne opnå enighed om en betinget overgang fra individuelle kreditlinjer til den permanente bagstopper på et tidspunkt før 2024.

11. Regeringens generelle holdning

Forslag om en fælles indskydergaranti i bankunionen mv.

Regeringen vil tage nærmere stilling til forslaget om en fælles indskydergaranti, når man har haft lejlighed til at vurdere forslaget nærmere.

Regeringen finder, at forslaget om en fælles indskydergaranti i bankunionen først bør diskuteres, når allerede aftalte dele vedr. bankunionen er gennemført, særligt skal direktivet om genopretning og afvikling af kreditinstitutter (BRRD) og direktivet om nationale indskydergarantiordninger (DGS-direktivet) først gennemføres i landene. Det er således vigtigt ikke at fjerne fokus fra gennemførelsen af disse allerede aftalte initiativer.

Regeringen finder det centralt, som Kommissionens forslag også lægger op til, at en fælles indskydergaranti bliver finansieret af kreditinstitutterne i de deltagende lande. Dette er på linje med principperne for den fælles afviklingsmekanisme, brofinansieringen og den permanente bagstopper.

Regeringen lægger vægt på, som Kommissionen også foreslår, at ikke-eurolande som deltager i bankunionen også har mulighed for at deltage i en fælles indskydergaranti på lige vilkår med eurolande. En fælles indskydergaranti bør sikre ligebehandling af eurolande og ikke-eurolande, ligesom det er opnået i de øvrige elementer i bankunionens nuværende konstruktion.

Regeringen vil tage nærmere stilling til meddelelsen om færdiggørelsen af bankunionen. Regeringen vil tage stilling til konkrete initiativer i opfølgning på meddelelsen, når de måtte blive fremsat. Der er i lyset af erfaringerne fra krisen gennemført en lang række stramninger af den finansielle regulering de senere år. Yderligere initiativer bør have et klart rationale og give merværdi sammenlignet med de initiativer, som allerede er taget i lyset af krisen. Regeringen kan i det lys generelt støtte videre drøftelser af, hvilke tiltag som er hensigtsmæssige og nødvendige for at færdiggøre bankunionen, udover de allerede besluttede elementer, med det formål at understøtte bankunionens virke.

Brofinansiering og den permanente offentlige bagstopper

Danmark vil først skulle stille offentlig midlertidig brofinansiering til rådighed i bankunionen, såfremt Danmark vælger at deltage.

Fra dansk side har man arbejdet intenst for at sikre, at ikke-eurolande har mulighed for at deltage i bankunionen på lignende vilkår som eurolande i de forskellige elementer i bankunionen. Fra dansk side arbejdes nu på også at sikre ligebehandling, når det gælder offentlig brofinansiering i overgangsperioden og den permanente offentlige bagstopper.

Regeringen støtter en løsning i overgangsperioden fra 1. januar 2016 med individuelle formelle kreditlinjer fra hvert deltagende land til deres respektive nationale afdelinger i den fælles afviklingsfond (SRF). En løsning med individuelle kreditlinjer fra de enkelte deltagende lande sikrer således også ligebehandling mellem eurolande og deltagende ikke-eurolande.

Regeringen kan ift. den permanente bagstopper acceptere et eventuelt kompromis, der indebærer en betinget overgang til den permanente bagstopper før 2024, og kan acceptere en ESM-løsning for eurolandene. Der lægges i den forbindelse vægt på, at der findes en supplerende løsning for ikke-eurolande, der sikrer ligebehandling i overensstemmelse med tidligere erklæring fra ECOFIN.

12. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Kommissionens forslag om en fælles indskydergaranti og meddelelse om færdiggørelse af bankunionen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg. Regeringen vil udarbejde grund- og nærhedsnotat til Folketingets Europaudvalg om forslaget til den fælles indskydergaranti.

Samlenotater om sagen om brofinansiering og permanent bagstopper er tidligere forelagt Folketingets Europaudvalg, senest forud for ECOFIN d. 10. november 2015.

Dagsordenspunkt 3: Implementering af det styrkede banksamarbejde (bankunion) mv.

1. Resume

Der ventes på ECOFIN d. 8. december 2015 igen orienteret om status for det styrkede banksamarbejde (bankunionen), herunder status for deltagende landes ratifikation af den mellemstatslige aftale om den fælles afviklingsfond (IGA). Der ventes også igen en status for national implementering af EU28-direktivet om genopretning og afvikling af nødlidende kreditinstitutter (BRRD) og direktivet om nationale indskydergarantiordninger (DGS). Kommissionen vil formentlig på ny opfordre landene til yderligere fremskridt i implementeringen, hvor dette endnu udestår. Der var senest på ECOFIN d. 10. november en lignende status.

Der henvises til tidligere samlenotater vedr. status for bankunionen, forelagt Folketingets Europaudvalg, senest forelagt forud for ECOFIN d. 10. november 2015. Der henvises endvidere til separat dagsordenspunkt om færdiggørelse af bankunionen for øvrige tiltag vedr. bankunionen.

2. og 3. Baggrund og indhold

Bankunionens fælles tilsynsmekanisme (Single Supervisory Mechanism – SSM) under Den Europæiske Centralbank (ECB) blev aktiveret d. 4. november 2014. Den fælles afviklingsmekanisme (Single Resolution Mechanism – SRM) er fuldt funktionsdygtig 1. januar 2016.

Etableringen af den fælles afviklingsfond (Single Resolution Fund) forudsætter national ratifikation af den mellemstatslige aftale (Intergovernmental Agreement – IGA) i de lande, der deltager i bankunionen. IGA'en fastlægger rammen for deltagerlandenes indbetalinger af deres respektive bankers bidrag til de nationale afdelinger i den fælles afviklingsfond. Frist for ratificering er 30. november 2015. For at den fælles afviklingsfond kan træde i kraft den 1. januar 2016 skal aftalen forinden være ratificeret af deltagende lande med tilsammen 90 pct. af deltagende landes stemmer i Rådet. Primo november havde ni af de deltagende lande ratificeret aftalen (svarende til ca. 59 pct. af deltagerlandenes stemmer i Rådet).

Den fælles afviklingsmekanisme bygger på regelsættet fra direktivet om genopretning og afvikling af nødlidende kreditinstitutter (Bank Recovery and Resolution Directive – BRRD), som gælder for hele EU28. Fristen for national implementering af BRRD var 1. januar 2015. Primo november havde størstedelen af EU-landene implementeret BRRD, mens implementeringen dog i nogle lande fortsat udestår. Kommissionen har således indledt traktatkrænkelsessager for EU-domstolen imod Tjekkiet, Luxembourg, Polen, Rumænien og Sverige som konsekvens af, at de endnu ikke har gennemført BRRD.

Kun knap halvdelen af landene havde primo november implementeret direktivet om nationale indskydergarantiordninger (Deposit Guarantee Schemes – DGS). Fristen var primo juli 2015. Kommissionen har sendt åbningsskrivelser til de lande, som endnu ikke har implementeret DGS-direktivet.

BRRD, DGS og IGA-ratificering er aktuelt genstand for lovgivningsprocesser i

flere lande og billedet af implementeringen kan ændre sig på kortere sigt. Bilag 1 giver et overblik over aktuel status for gennemførelse af BRRD, DGS og IGA.

Den nye lovgivning, som implementerer BRRD og DGS i Danmark, er trådt i kraft den 1. juni 2015.

4. Europa-Parlamentets holdning

Europa-Parlamentet skal ikke udtale sig.

5. Nærhedsprincippet

Ikke relevant.

6. Gældende dansk ret og forslagets konsekvenser herfor

Orienteringen har ingen konsekvenser for gældende dansk ret.

7. Statsfinansielle konsekvenser

Sagen har ingen statsfinansielle konsekvenser.

8. Samfundsøkonomiske konsekvenser

Sagen har ikke i sig selv samfundsøkonomiske eller erhvervsøkonomiske konsekvenser.

9. Høringer

Sagen har ikke været i ekstern høring.

10. Generelle forventninger til andre landes holdninger

De øvrige lande ventes at tage orienteringen til efterretning.

11. Regeringens generelle holdning

Fra dansk side vil man tage orienteringen til efterretning.

12. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Der blev senest givet en status for gennemførelsen af bankunionen i forbindelse med forelæggelsen af ECOFIN d. 10. november 2015.

Bilag 1: Status for ratificering af IGA og gennemførelse af BRRD og DGS

Tabel 1

Status for ratificering af IGA og gennemførelse af BRRD og DGS, pr. 9. november 2015

Land	IGA	BRRD	DGS
Østrig	Pågående	Gennemført	Gennemført
Belgien	Pågående	Gennemført*	Pågående
Cypern	Ratificeret	Gennemført*	Pågående
Estland	Pågående	Gennemført	Pågående
Finland	Ratificeret	Gennemført	Gennemført
Frankrig	Ratificeret	Gennemført	Gennemført
Tyskland	Ratificeret	Gennemført	Gennemført
Grækenland	Pågående	Gennemført	Pågående
Irland	Pågående	Gennemført	Pågående
Italien	Pågående	Gennemført*	Pågående
Letland	Ratificeret	Gennemført	Gennemført
Litauen	Pågående	Gennemført*	Pågående
Luxembourg	Pågående	Pågående	Pågående
Malta	Pågående	Gennemført	Pågående
Nederlandene	Ratificeret	Gennemført*	Pågående
Portugal	Ratificeret	Gennemført	Gennemført
Slovakiet	Ratificeret	Gennemført	Gennemført
Slovenien	Pågående	Gennemført*	Pågående
Spanien	Ratificeret	Gennemført*	Pågående
Bulgarien	Pågående	Gennemført	Gennemført
Kroatien	-	Gennemført	Gennemført
Tjekkiet	Pågående	Pågående	Pågående
Danmark	-	Gennemført	Gennemført
Ungarn	-	Gennemført	Gennemført
Polen	-	Pågående	Pågående
Rumænien	-	Pågående	Pågående
Sverige	Ikke underskriver af IGA og skal ikke ratificere	Pågående	Pågående
UK	Ikke underskriver af IGA og skal ikke ratificere	Gennemført	Gennemført
Frist	Ultimo november 2015	1. januar 2015	Primo juli 2015

Anm.: IGA: Mellemstatslige aftale om den fælles afviklingsfond. BRRD: Direktivet om genopretning og afvikling af kreditinstitutter. DGS: Direktivet om nationale indskydergarantiordninger. BRRD og DGS og IGA-ratificering er aktuelt genstand for lovgivningsprocesser i flere lande og billedet af implementeringen kan ændre sig på kortere sigt. * Lande hvor BRRD er delvist gennemført, og hvor fuld gennemførelse ifølge Kommissionen forventes inden årets udgang.

Kilde: Kommissionen, bl.a. pressemeddelelse: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-827_en.htm?locale=en.

Dagsordenspunkt 4: Afgift på finansielle transaktioner (FTT)

1. Resume

ECOFIN ventes d. 8. december 2015 at have en ny statusdrøftelse i sagen om et forstærket samarbejde om en afgift på finansielle transaktioner (FTT). Siden forslagens fremsættelse har der været forhandlinger på politisk og teknisk niveau. ECOFIN har senest drøftet sagen i november og december 2014. Det er fortsat uklart, hvilken form for FTT der evt. vil kunne opnå endelig enighed om blandt de deltagende lande.

Der henvises til grund- og nærhedsnotat om forslaget til forstærket samarbejde oversendt til Folketingets Europaudvalg i april 2013. Der henvises desuden til samlenotat om det forstærkede samarbejde forelagt Folketingets Europaudvalg forud for ECOFIN d. 6. maj 2014, d. 7. november 2014 og d. 9. december 2014.

2. og 3. Baggrund og indhold

EU-kommissionen fremsatte sit forslag til direktiv om beskatning af finansielle transaktioner (Financial Transaction Tax – FTT) d. 14. februar 2013 som led i et såkaldt forstærket samarbejde herom. Forslaget blev fremsat i opfølgning på, at 11 lande – Tyskland, Frankrig, Belgien, Portugal, Østrig, Grækenland, Slovenien, Italien, Spanien, Estland og Slovakiet – anmodede Kommissionen om at kunne indlede et forstærket samarbejde om en FTT. ECOFIN vedtog d. 22. januar 2013 en bemyndigelse af det forstærkede samarbejde efter forslag fra Kommissionen, idet ECOFIN vurderede, at kriterierne for forstærket samarbejde var opfyldt.

Samtidigt med vedtagelse af bemyndigelsen af det forstærkede samarbejde vedtog flere lande erklæringer. Danmark, Sverige, Polen, Rumænien, Bulgarien og Ungarn (som alle står uden for det forstærkede samarbejde) indgik i en fælles erklæring. Erklæringen udtrykker støtte til bemyndigelsen af det forstærkede samarbejde og en forventning om, at der i arbejdet med Kommissionens forslag til en FTT tages højde for ikke-deltagende landes interesser. UK afstod fra at stemme om bemyndigelsen og fremsatte i den forbindelse ligeledes en erklæring, hvori det bl.a. understregedes, at en FTT skal respektere det indre marked samt EU-retten og ikke-deltagerlandes beskatningskompetencer.

Kommissionens forslag til FTT som led i det forstærkede samarbejde forhandles på politisk og teknisk niveau i Rådet, hvor alle 28 EU-lande, heriblandt Danmark, deltager i drøftelserne. Kun deltagende lande har stemmeret om forslaget.

Kommissionens forslag til FTT som led i det forstærkede samarbejde har et bredt anvendelsesområde og omfatter transaktioner med generelt alle værdipapirer og andre finansielle instrumenter. Det gælder fx transaktioner med aktier, obligationer, investeringsbeviser og derivater, fx optioner, forwards, futures og swaps. Ifølge forslaget skal afgiften som hovedregel pålægges finansielle transaktioner, hvor mindst en af deltagerne i transaktionen er en finansiell institution mv., der ifølge forslaget anses for etableret i et land, der deltager i det forstærkede samarbejde om FTT'en.

Forslaget fastlægger regler (beskatningsprincipper) for, hvornår en finansiel institution mv., som er part i en finansiel transaktion, iht. forslaget skal betragtes som etableret i et deltagende land og derfor skal betale FTT. Kommissionens forslag fastlægger to beskatningsprincipper (hvoraf blot et enkelt skal være opfyldt), som bestemmer om en transaktion beskattes og i givet fald hvilket deltagende land, som kan beskatte transaktionen. Disse principper er:

- Et bredt etableringsprincip (modpartsprincippet), som indebærer, at der skal betales FTT til et deltagerland, når der handles med (eller mellem) finansielle institutioner mv. fra det pågældende deltagende land. Dette princip ligger til grund for både det oprindelige EU27-forslag og forslaget som led i det forstærkede samarbejde.¹¹
- Et udstedelsesprincip, som indebærer, at der skal betales FTT til et deltagerland, hvis der handles et værdipapir udstedt i det pågældende deltagende land mellem parter, som er etableret uden for de deltagende lande. Dette princip er nyt ift. EU27-forslaget.¹²

Etableringsprincippet har ifølge Kommissionens forslag prioritet over udstedelsesprincippet, dvs. det vurderes først om en finansiel institution, som indgår i en transaktion, opfylder betingelserne for beskatning efter etableringsprincippet og – for finansielle institutioner uden for de deltagende lande – evt. derefter udstedelsesprincippet. Rækkefølgen i hvilken beskatningsprincipperne vurderes har betydning for, hvilket deltagende land, som opnår provenuet ved beskatningen af en finansiel transaktion.¹³

Kommissionen foreslår en minimumsharmonisering af afgiften, hvilket indebærer, at medlemslandene selv kan fastsætte det nationale afgiftsniveau højere end et minimumsniveau. Minimumssatsen er 0,1 pct. af handelsværdien for alle finansielle transaktioner bortset fra handel med derivater, hvor minimumssatsen er 0,01 pct. af værdien af de underliggende aktiver. Afgiften skal afregnes af de finansielle institutioner mv.

Forslaget er fremsat med hjemmel i artikel 113 i Traktaten om den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF). Forslaget skal vedtages med enstemmighed blandt de deltagende lande i Rådet efter høring af Europa-Parlamentet.

ECOFIN d. 8. december 2015

ECOFIN d. 8. december 2015 ventes at have en drøftelse af sagen om det for-

¹¹ Etableringsprincippet i den af Kommissionen foreslåede form betyder bl.a., at danske finansielle institutioner iht. forslaget vil blive anset som etableret i et deltagende land i det omfang, de handler med finansielle institutioner i deltagende lande – uafhængigt af hvilke værdipapirer der handles. Dvs. en dansk bank, der handler en dansk aktie med en tysk bank, vil ifølge forslaget blive anset for etableret i Tyskland og dermed blive afgiftspligtig til Tyskland.

¹² Udstedelsesprincippet betyder i den af Kommissionen foreslåede form fx, at danske banker ville skulle betale FTT til et deltagende land, hvis de handler med et værdipapir udstedt i et deltagende land, fx til Tyskland hvis der handles med en aktie udstedt af et selskab i Tyskland.

¹³ Hvis fx en tysk bank handler en aktie udstedt i Italien med en fransk bank, vil forrang af etableringsprincippet fremfor udstedelsesprincippet betyde, at det vil være Tyskland og Frankrig som er berettiget til at beskatte transaktionen og opnå et provenu, idet bankerne er hjemmehørende i hhv. Tyskland og Frankrig (jf. etableringsprincippet). Såfremt udstedelsesprincippet har forrang for etableringsprincippet, vil det være Italien, som er berettiget til at beskatte transaktionen og opnå et provenu, idet aktien er udstedt i Italien (jf. udstedelsesprincippet).

stærkede samarbejde. De deltagende lande fremsatte i januar 2015 en fælles erklæring, som bl.a. siger, at de deltagende lande er enige om at arbejde for en afgift med en bred skattebase og en lav skattesats. Afgiften ønskedes implementeret med virkning fra 1. januar 2016.

En tidligere fælles erklæring fra maj 2014 sagde, at deltagerlandene ville gennemføre en FTT trinvist med en mere afgrænset skattebase i første skridt. Det første trin skulle ifølge erklæringen omfatte aktier og nogle derivater med virkning fra 1. januar 2016.

Det er fortsat uklart, hvilken form for FTT, de deltagende lande evt. vil kunne opnå endelig enighed om, herunder hvilke beskatningsprincipper afgiften skal bygge på, og hvordan afgiften i sidste ende skal opkræves. Der udestår ligeledes enighed om, hvordan det opkrævede provenu fra afgiften skal fordeles mellem de deltagende lande.

Desuden diskuteres tekniske, juridiske og økonomiske aspekter, herunder i relation til administrative og økonomiske konsekvenser af forslaget for medlemslande, der ikke deltager i det forstærkede samarbejde.

Der er endnu ikke fremlagt et samlet kompromisforslag og der ventes ikke fremlagt et samlet kompromisforslag forud for det kommende ECOFIN. En implementering af afgiften med virkning fra 1. januar 2016 synes derfor ikke realistisk. Overordnet er det fortsat uklart, om de deltagende lande kan og vil finde svar på de tekniske, juridiske og økonomiske udfordringer, som er forbundet med en FTT.

Vurdering fra Rådets juridiske tjeneste (RJT)

Etableringsprincippet betyder i den af Kommissionen foreslåede form fx, at finansielle institutioner udenfor de deltagende lande iht. forslaget vil blive anset som etableret i et deltagende land, hvis de handler med finansielle institutioner mv. i det pågældende deltagende land – uafhængigt af hvilke værdipapirer der handles, og derfor skal betale afgiften til dette deltagende land, når der handles.

EU's Ministerråds juridiske tjeneste (RJT) har i september 2013 vurderet dette etableringsprincip. RJT's vurdering er, at denne form for etableringsprincip ikke er i overensstemmelse med gældende international ret og EU-retten, herunder rammerne for det forstærkede samarbejde som fastlagt i EU-traktaten.

RJT vurderer, at denne form for etableringsprincip ikke respekterer ikke-deltagende medlemslandes beskatningskompetencer samt diskriminerer og vil kunne føre til konkurrenceforvridning til skade for ikke-deltagende lande. RJT vurderer desuden, at denne form for etableringsprincip rejser spørgsmål vedr. EU-traktatens principper om kapitalens fri bevægelighed, som er et grundlæggende princip for EU's indre marked. RJT vurderer på den baggrund, at afgiften ikke kan indføres baseret på denne form for etableringsprincip. EU-kommissionens juridiske tjeneste er uenig i den konklusion.

4. Europa-Parlamentets holdning

Europa-Parlamentet skal høres om forslaget til forstærket samarbejde, jf. TEUF artikel 113. Parlamentet udtalte sig i juni 2013 om sagen. Parlamentet støttede det forstærkede samarbejde om en FTT. Parlamentet støttede en FTT med en bred skattebase, men lavere satser for pensionsfonde samt for handel med statsobligationer end foreslået af Kommissionen. Parlamentet støttede en styrkelse af etableringsprincippet samt en styrkelse af regler mod unddragelse af afgiften.

5. Nærhedsprincippet

Danmark deltager ikke i det forstærkede samarbejde, hvorfor nærhedsprincippet ikke her er direkte relevant for Danmark.

6. Gældende dansk ret og forslagets konsekvenser herfor

Danmark deltager ikke i det forstærkede samarbejde. Forslaget vil således ikke skulle gennemføres i Danmark. Danmark har ingen tilsvarende lovgivning. En vedtagelse af forslaget i den foreliggende form vurderes ikke at ville kræve ændringer af gældende dansk lovgivning.

7. Statsfinansielle konsekvenser

Da Danmark ikke vil deltage i det forstærkede samarbejde, vil direktivforslaget ikke direkte indebære et merprovenu for staten. Der vil derimod være omkostninger for staten ved, at lande som ikke deltager, ifølge forslaget skal være behjælpelige med at indhente oplysninger samt hjælpe med at inddrive afgiften fra danske finansielle institutioner mv. til deltagerlandene (ud fra principperne om administrativt samarbejde på skatteområdet i EU).

8. Samfundsøkonomiske konsekvenser

Selvom Danmark ikke deltager i det forstærkede samarbejde vil forslaget givetvist have samfundsøkonomiske og erhvervsmæssige konsekvenser for Danmark via en påvirkning af de finansielle markeder, herunder via mindre likvide og effektive markeder. Derigennem vil en FTT kunne belaste husholdninger og virksomheder i Danmark, herunder i form af højere finansieringsomkostninger på gæld, som indebærer handel med værdipapirer. Ifølge Kommissionens forslag vil danske finansielle institutioner skulle betale FTT til deltagende lande, når de handler med finansielle institutioner i deltagende lande (jf. etableringsprincippet), eller handler med finansielle instrumenter udstedt i deltagende lande (jf. udstedelsesprincippet). Der vil dog alt andet lige være færre finansielle transaktioner som beskattes, når Danmark ikke deltager i det forstærkede samarbejde.

En FTT i de deltagende lande vil på den anden side kunne medføre udflytning af finansiell aktivitet til ikke-deltagende EU-lande, herunder Danmark.

Samlet er den umiddelbare vurdering, at en FTT i de deltagende lande på længere sigt kan indebære et mindre afledt fald i BNP-vækst og beskæftigelse i Danmark. Størrelsen heraf er usikker.

For deltagende lande vil en FTT også kunne indebære et fald i BNP-vækst og beskæftigelse. De negative konsekvenser af en FTT må alt andet lige forventes at være større for deltagende lande end for ikke-deltagende lande.

9. Høringer

Der henvises til resumé af høringssvarene om forslaget til forstærket samarbejde, som fremgår af grund- og nærhedsnotat sendt til Folketingets Europaudvalg i april 2013.

10. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der er ikke enighed mellem de deltagende lande om det konkrete indhold af forslaget. Ikke-deltagende lande er generelt optaget af, hvordan en FTT i det forstærkede samarbejde vil påvirke ikke-deltagende lande, herunder via afgiftens beskatningsprincipper, jf. erklæringerne fremsat ifm. bemyndigelsen af det forstærkede samarbejde. Det er fortsat uklart, hvornår og hvad der vil kunne opnås endelig enighed om. Særlige udeståender som fortsat diskuteres, er de beskatningsprincipper, som afgiften skal bygge på, samt afgiftens præcise anvendelsesområde. Det drøftes i den forbindelse, hvordan og om en FTT kan udformes, så den mindsker sin effekt på realøkonomien.

11. Regeringens generelle holdning

Regeringen ønsker ikke at indføre en afgift på finansielle transaktioner, og ønsker ikke at deltage i det forstærkede samarbejde herom.

En afgift på finansielle transaktioner indebærer nogle udfordringer i forhold til risikoen for mindsket likviditet og effektivitet af de finansielle markeder, og vil som udgangspunkt belaste husholdninger og virksomheder i form af højere finansieringsomkostninger. En afgift på finansielle transaktioner blandt en gruppe af lande indebærer en risiko for udflytning og forvridninger af finansiell aktivitet til skade for realøkonomien.

Regeringen lægger vægt på, at der tages højde for ikke-deltagende EU-landes interesser i arbejdet med en afgift på finansielle transaktioner.

12. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Samlenotat i sagen om det forstærkede samarbejde er forelagt Folketingets Europaudvalg forud for ECOFIN d. 6. maj 2014, forud for ECOFIN d. 7. november 2014 og forud for ECOFIN d. 9. december 2014. Der henvises i øvrigt til grund- og nærhedsnotat om Kommissionens forslag til forstærket samarbejde oversendt til Folketingets Europaudvalg i april 2013.