



25. oktober 2018

---

## Samlenotat vedrørende rådsmødet (ECOFIN) den 6. november 2018

- 1) Skat på omsætning af visse digitale tjenester
  - *Udveksling af synspunkter* 2
  - KOM(2018)148
  - Materialet er udarbejdet af Finansministeriet og Skatteministeriet
- 2) Revisionsrettens årsberetning for 2017
  - *Præsentation* 14
  - KOM-dokument foreligger ikke
  - Materialet er udarbejdet af Finansministeriet
- 3) Rådskonklusioner vedr. EU-statistikken
  - *Rådskonklusioner* 24
  - KOM-dokument foreligger ikke
  - Materialet er udarbejdet af Finansministeriet
- 4) Rådskonklusioner om klimafinansiering
  - *Rådskonklusioner* 29
  - KOM-dokument foreligger ikke
  - Materialet er udarbejdet af Finansministeriet
- 5) Opfølgning på og IMF- og G20-møderne for finansministre og centralbankchefer i Bali, 11.-13. oktober 2018
  - *Information fra Formandskabet og Kommissionen* 33
  - KOM-dokument foreligger ikke
  - Materialet er udarbejdet af Finansministeriet
- 6) Forslag til fælles EU-ramme for dækkede obligationer (covered bonds)
  - *Tidlig forelæggelse* 36
  - KOM(2018)93 og KOM(2018)94
  - Materialet er udarbejdet af Finansministeriet og Erhvervsministeriet
- 7) Minimumsdækning af tab på misligholdte lån
  - *Generel indstilling* 58
  - KOM(2018)134
  - Materialet er udarbejdet af Finansministeriet og Erhvervsministeriet

## **Dagsordenspunkt 1: Skat på omsætningen af visse digitale tjenester**

KOM(2018) 148

### **1. Resume**

*Kommissionen har 21. marts 2018 fremsat et direktivforslag om et fælles system for en skat på indtægter fra levering af visse digitale tjenester. Forslaget vil indebære en særskat på 3 pct. af omsætningen fra visse digitale ydelser f.eks. internetreklamer rettet mod brugere i EU. Skatten pålægges koncerner, der både har en global omsætning på over 750 mio. euro og en omsætning på visse digitale ydelser i EU på over 50 mio. euro, uanset deres hjemsted. Direktivet er tænkt som en midlertidig løsning på de skattemæssige udfordringer ved den digitale økonomi, indtil en permanent (evt. global) løsning findes.*

*Forhandlingerne om forslaget er stadig på et tidligt stadium. Der er generelt enighed blandt EU-landene om, at der er udfordringer med beskatning af den digitale økonomi, men der er ikke enighed om, hvordan disse bedst håndteres.*

### **2. Baggrund**

Kommissionen stillede 21. marts to direktivforslag, som indeholder bud på både en kortsigtet, midlertidig løsning og en langsigtet, permanent løsning til beskatning af den digitale økonomi.

Den kortsigtede, midlertidige løsning findes i direktivforslaget om et fælles system for en skat på omsætningen fra visse digitale tjenester (Digital Service Tax - DST), KOM (2018) 148. Forslaget er fremsat med hjemmel i TEUF-artikel 113 og kan vedtages med enstemmighed efter høring af Europa-Parlamentet.

Den langsigtede, permanente løsning findes i direktivforslaget om regler vedrørende selskabsbeskatning af en væsentlig digital tilstedeværelse, KOM(2018) 147, og indebærer indførelse af et såkaldt digitalt fast driftssted, som statueres, når selskabet har en væsentlig digital tilstedeværelse i et land.

Kommissionens forslag kommer efter en del politisk opmærksomhed på området, som formentlig i høj grad skyldes, at det i en årrække for bl.a. nogle store amerikanske digitale virksomheder ved brug af skattely mv. og i kraft af de tidligere amerikanske skatteregler har været muligt at betale meget lav skat af den indkomst, de har tjent uden for USA, bl.a. i EU. USA har imidlertid vedtaget en skattereform - særligt den såkaldte GILTI-regel (Global Intangible Low Tax Income) - som i henhold til OECD's vurdering indebærer, at amerikanske selskaber fremover vil betale mindst 13 pct. i skat af indkomst fra immaterielle aktiver i udlandet, herunder EU. Det vil også omfatte de digitale virksomheder i USA.

Der pågår et internationalt arbejde vedr. beskatningen af den digitale økonomi bl.a. i EU, G20 og OECD. I oktober 2015 afsluttede OECD- og G20-landene et projekt om "Base Erosion and Profit Shifting" (BEPS). I BEPS Action 1-rapporten, der adresserer de skattemæssige udfordringer ved den digitale økonomi, blev konklusionen, at den digitale økonomi ikke kan adskilles fra den øvrige

økonomi, og arbejdet har således ikke udløst specifikke anbefalinger på dette område.

Arbejdet er videreført i OECD-regi med det formål at levere en foreløbig rapport i 2018 og en endelig afrapportering og konsensusløsning i 2020 og eventuelt med en tidlig afrapportering allerede i 2019, hvis der gøres tilstrækkelige fremskridt. Den foreløbige rapport *"Tax Challenges Arising from Digitalisation"* blev offentliggjort 16. marts 2018. OECD's rapport analyserer problematikken og gør det klart, at der blandt OECD-landene ikke endnu er enighed om behovet for særbeskatning af den digitale økonomi.

Et grundlæggende princip i den internationale selskabsskattelovgivning er, at virksomheder beskattes dér, hvor værdien skabes, og ikke i forbrugslandet. Nogle lande mener dog, at der er nogle særskilte udfordringer for den digitale økonomi, som kan løses ved at indføre øget forbrugslandsbeskatning på digitale produkter, hvor brugerne befinder sig. Argumentet er, at brugerne ved at videreformidle deres data bidrager til det digitale selskabs profit. Andre lande mener ikke, at der umiddelbart er behov for yderligere ændringer til de internationale principper efter implementering af BEPS-arbejdet og vedtagelsen af den amerikanske skattereform, og at det under alle omstændigheder er for tidligt at vurdere den reelle virkning af disse tiltag. En tredje gruppe lande mener ikke, at der er et særskilt digitalt problem, og vil derfor ikke udtage den digitale økonomi til særbeskatning, men finder det relevant at drøfte de generelle internationale principper for selskabsbeskatning, idet globaliseringen udfordrer den traditionelle selskabsbeskatning.

### **3. Formål og indhold**

Kommissionen begrundet forslaget om en midlertidig omsætningsskat (DST) med, at der ved visse højt digitaliserede forretningsmodeller sker en værdiskabelse, der hvor brugeren er placeret. Derfor skal en del af beskatningen også ske dér. Kommissionen er i sit direktivforslag til selskabsbeskatning af en væsentlig digital tilstedeværelse, kommet med et bud på en langsigtet løsning for, hvordan skattesystemet kan indrettes til at tage højde for dette.

Direktivforslaget om en midlertidig omsætningsskat (DST) er fokuseret på de digitale aktiviteter, hvor Kommissionen mener, at der er størst forskel mellem værdiskabelsen ved brugeraktivitet og EU-landenes adgang til at beskatte efter eksisterende skatteretlige principper. Mens arbejdet med en langsigtet, permanent løsning pågår, foreslår Kommissionen derfor at indføre denne alternative beskatning af omsætningen baseret på de digitale virksomheders forventede overskud. Direktivforslaget har dermed ikke til formål at imødegå de grundlæggende problemstillinger i den internationale selskabsbeskatning, som gør at denne umiddelbart ikke kan håndtere en digitalisering af økonomien, men udgør alene et forsøg på begrænset og midlertidigt at adressere problemerne.

DST'en har karakter af at være en afgift, da skatten pålægges omsætningen af bestemte tjenesteydelser, og ikke selskabets overskud ved denne omsætning. Den er dermed forsøgt lagt uden for det almindelige selskabsskattesystem, så den ikke vil være omfattet af EU-landenes dobbeltbeskatningsoverenskomster (DBO'er), som

bygger på OECD's modeloverenskomst. Dette er der dog rejst tvivl om i OECD's arbejdsgruppe om DBO'er. Argumenterne peger her i retning af, at DST'en vil være omfattet af DBO'erne, der er baseret på OECD's modeloverenskomst. I så fald vil det slet ikke være muligt for EU-landene at pålægge udenlandske selskaber DST, da det vil stride mod deres DBO'er. Ifm. forhandlingerne af DST'en har en række EU-lande ligeledes betvivlet Kommissionens udsagn om, at DST'en ikke er omfattet af modeloverenskomsten. Problemstillingen er endnu ikke drøftet tilbundsgående på teknisk niveau i Rådet.

De typer af virksomheder, som direktivforslaget er rettet mod, er kendetegnet ved højt digitaliserede forretningsmodeller, der gør det muligt at drive virksomhed i et land uden en fysisk tilstedeværelse, hvorfor virksomhederne typisk ikke har fast driftssted i fx Danmark.

#### *Anvendelsesområde*

Direktivforslaget indeholder regler, der bevirker, at kun virksomheder af en vis størrelse bliver omfattet af skattereglerne. Virksomheder beskattes kun, hvis følgende to betingelser er opfyldt:

- Koncernens globale omsætning overstiger 750 mio. EUR (ca. 5,59 mia. kr.) og
- Koncernens omsætning i EU vedrørende visse digitale tjenester overstiger 50 mio. EUR (ca. 372 mio. kr.)

Det vil dermed kun være store virksomheder, der leverer visse digitale tjenester i EU, som omfattes af denne beskatning. Det tilstræbes dermed, at der ikke diskrimineres mellem virksomheder i EU og i tredjelande. Da få virksomheder i EU lever op til de to betingelser, må det forventes, at størstedelen af de virksomheder, der vil være omfattet af skatten, vil være virksomheder beliggende uden for EU.

#### *Skattesatsen og skatteberegning*

Der foreslås en fælles skattesats på 3 pct., og skatten pålægges bruttoomsætningen for de omfattede digitale tjenester. Når skatten pålægges bruttoomsætningen er det uden hensyn til, om koncernen har realiseret et faktisk overskud af sine aktiviteter.

Skattesatsen på 3 pct. af omsætningen svarer til en skat på 20 pct. af overskuddet for virksomheder, der realiserer 15 pct. af deres omsætning til overskud<sup>1</sup>. Det svarer ca. til den gennemsnitlige selskabsskattesats i EU<sup>2</sup>.

For virksomheder med en overskudsgrad, der er lavere end 15 pct. vil DST'en udgøre et højere skattetryk, end hvis virksomheden blev pålagt den gennemsnitlige selskabsskattesats i EU. Modsat vil en virksomhed med en højere overskudsgrad end 15 pct. opleve et lavere skattetryk ved DST'en, end hvis virksomheden blev pålagt den gennemsnitlige selskabsbeskatning i EU.

<sup>1</sup> Herved forstås, at hvis virksomhedens omsætning er 100, og der er fradragsberettigede udgifter for 85, så er overskuddet 15. Det vil sige, at overskudsgraden er  $15/100 = 15$  pct. En skat på 3 pct. af omsætningen svarer så til en skat på overskud på  $3/15 = 20$  pct. Dette bygger dog på en forudsætning om, at hele overskuddet fra den digitale tjeneste kan henføres til brugeren og ikke administration, udvikling mv. i hjemlandet.

<sup>2</sup> Den gennemsnitlige nominelle skattesats i EU er 23 pct.

Direktivforslaget fastlægger ikke regler om, hvorvidt DST'en skal være en fradragsberettiget afgift, som selskaberne kan fradrage i den skattepligtige indkomst. Dette skyldes, at forslaget er fremsat med hjemmel i artikel 113 TEUF, der vedrører indirekte beskatning. Kommissionen har dog stillet en anbefaling til EU-landene om, at EU-landene gør DST'en til en fradragsberettiget udgift. Hvis anbefalingen følges, vil selskabsskattegrundlaget således blive nedsat tilsvarende i EU-landene, hvori selskaberne har aktivitet, som selskabsbeskattes.

#### *Skattepligtige indtægter og beskatningssted*

Forslaget indeholder regler for, hvilke digitale tjenester, der er skattepligtige efter direktivet, i hvilket EU-land de digitale tjenester anses for at være skattepligtige, og hvordan provenuet skal fordeles mellem EU-landene.

Forslaget indebærer en beskatning af omsætningen fra følgende digitale tjenester, der uddybes efterfølgende:

- a) Indtægter fra målrettet reklameplads på internettet
- b) Indtægter fra visse flersidede digitale platforme
- c) Indtægter fra salg af brugergenereret data

#### a) Indtægter fra målrettet reklameplads på internettet

Digitale selskaber med en reklamebaseret forretningsmodel (fx Facebook, Google og YouTube) udbyder en gratis digital ydelse, gennem hvilken de får adgang til brugernes data. Ved at anvende disse data kan selskabet (fx Facebook) differentiere reklamepladsen på deres platform og derved sælge målrettet reklameplads til andre virksomheder. Således optimeres værdien af reklamepladsen og selskabets indtægt. Ifm. målrettede online reklamer er det selskabet (fx Facebook), som har monopol på den data, som denne har indsamlet om brugerne, og dermed alene har fuld indsigt i deres adfærd.

Efter direktivet beskattes indtægter fra placering af reklamer på en digital platform, der er målrettet denne platforms brugere. For så vidt angår indtægter fra de omfattede reklamer, er det leverandøren af reklamepladsen, der beskattes, uanset om denne ejer den digitale platform.

Beskatningsstedet er det EU-land, hvor den pågældende reklame optræder på brugerens elektroniske udstyr (apparat)<sup>3</sup> på det tidspunkt, hvor udstyret anvendes til at tilgå den digitale platform. Det tillægges ikke betydning, hvorfra betalingen for den skattepligtige tjeneste foretages.

Den skattepligtige indtægt fra reklameplads henføres til de enkelte EU-lande i henhold til, hvor mange gange en reklame har været vist på de respektive landes brugeres udstyr i den pågældende skatteperiode. Den skattepligtige indtægt fordeles uden sammenhæng til de faktiske reklameindtægter, der realiseres ved reklame-

---

<sup>3</sup> Herefter også omtalt som udstyr. Skal forstås i lighed med den engelske betegnelse ”device”.

ring i de individuelle EU-lande, men alene i henhold til reklamernes antal visninger.

#### b) Indtægter fra visse flersidede digitale platforme (bl.a. formidlingstjenester)

Efter direktivet beskattes indtægter fra at stille en flersidet digital platform til rådighed for brugere, som gør det muligt for brugere at finde og interagere med hinanden, og som også kan facilitere en bagvedliggende levering af varer eller tjenester direkte mellem brugerne. Eksempler på sådanne tjenester er fx AirBnb og Uber, som har en forretningsmodel baseret på at skabe virtuelle markedspladser, hvor brugere overfor andre brugere kan udbyde varer og services. Tjenesternes indtægt baseres på medlemsgebyrer eller gebyrer forbundet med monetære transaktioner mellem brugere, men værdien skabes af brugerne selv, idet de tilvejebringer de varer og service, som omsættes på markedspladsen.

Dette omfatter dog ikke indkomst fra levering af digitalt indhold, fx musik- og videostreamingtjenester, almindelig e-handel, levering af kommunikationstjenester og levering af betalingstjenester til brugere.

Beskatningsstedet bestemmes i to trin afhængigt af den digitale platforms funktion. Beskatningsstedet er det EU-land, hvor brugeren tilgår den digitale platform:

- i. Det EU-land, hvor brugeren tilgår den digitale platform til at gennemføre en bagvedliggende transaktion om levering af varer eller tjenester til andre brugere.
- ii. I andre tilfælde end punkt i) det EU-land, hvor brugeren via en konto tilgår den digitale platform i hele eller dele af skatteperioden, og hvor kontoen er åbnet ved hjælp af udstyr i dette EU-land.

Punkt ii omfatter dermed digitale platforme, hvor der ikke sker en bagvedliggende transaktion om levering af varer eller tjenester mellem brugerne. Det er uden betydning for beskatningsstedet, hvor en eventuel bagvedliggende levering af varer eller tjenester finder sted.

Den skattepligtige indtægt fra flersidede digitale platforme henføres til de enkelte EU-lande ud fra samme kriterier, som anvendes ved bestemmelse af beskatningsstedet. Den skattepligtige indtægt fordeles i henhold til:

- i. Antal brugere, som har foretaget bagvedliggende transaktioner.
- ii. I andre tilfælde end punkt i) antallet af brugere, der har en konto, der gør det muligt at tilgå platformen.

Der tages således ikke højde for transaktionernes individuelle værdi under punkt i, men derimod alene antallet af transaktioner. I de tilfælde omfattet af punkt ii, som omhandler digitale platforme, hvor der ikke sker underliggende transaktioner, sker fordelingen i stedet på baggrund af antal brugere, der har en konto.

#### c) Indtægter fra salg af brugergenereret data

Nogle digitale forretningsmodeller kan profitere ved direkte salg af brugernes data. En virksomhed kan have interesse i at købe den information, som data inde-

holder, da det giver virksomheden mulighed for at afkode forbrugernes præferencer, forbrugsmønstre, købekraft og kundeadfærd. Denne viden kan anvendes til at optimere reklamefremstød, produktporteføljer og lignende, som er særligt målrettet kunderne. I dette tilfælde (modsat ved salg af målrettet reklameplads) sælger selskabet (fx Facebook) brugernes anonymiserede rådata til virksomheder, som nu får fuld indsigt i brugernes adfærd.

Efter direktivet beskattes indtægter fra overførsel af data indsamlet om brugere og indtægter fra data genereret fra brugeraktiviteter på digitale platforme. Beskatningen pålægges ikke indsamling af data eller brug af data indsamlet af virksomheder til disses interne formål, men kun de tilfælde, hvor der betales et vederlag mod overførsel af data, der er genereret af brugerens egne aktiviteter på en digital platform.

Beskatningsstedet er i det EU-land, hvor brugeren har anvendt elektronisk udstyr til at tilgå den digitale platform, og hvor der i den sammenhæng er genereret data om brugeren.

Den skattepligtige indtægt fra overførsel af data henføres til de enkelte EU-lande i henhold til antallet af brugere, hvorfra de overførte data er genereret i forbindelse med, at brugeren har tilgået den digitale platform. Der tages således ikke højde for overførslernes individuelle værdi, men derimod alene antallet af overførsler. Det tillægges ikke betydning, hvorfra betalingen for data foretages.

#### *Administration*

Direktivforslaget tilsiger, at DST'en administreres efter et one-stop-shop princip. Dette indebærer, at den DST-pligtige virksomhed skal registrere sig i ét EU-land efter eget valg, EU-identifikationslandet.

Det er herefter EU-identifikationslandet, som håndterer al kontakt med den DST-pligtige virksomhed samt modtager DST-angivelse og den skyldige skat. EU-identifikationslandet har ansvaret for det administrative samarbejde med de øvrige EU-lande, herunder udveksling af skatteoplysninger og overførsel af den betalte skat. Den DST-pligtige virksomhed skal i hver skatteperiode indgive oplysninger om:

- De samlede skattepligtige indtægter for hvert EU-land
- Den skyldige DST for hvert EU-land
- Den samlede skyldige DST for alle EU-lande

EU-landene vedtager selv regler om forpligtelser vedr. regnskab, registrering m.m., som skal sikre, at DST'en bliver betalt til skattemyndighederne.

#### *Sammenhæng med direktivforslaget om beskatning af væsentlig digital tilstedeværelse*

Det er hensigten, at DST'en kun skal være en midlertidig løsning, som ophører, når der opnås enighed om en langsigtet, permanent løsning. Kommissionens direktivforslag om regler vedrørende selskabsbeskatning af en væsentlig digital tilstedeværelse er tiltænkt at skulle træde i stedet for DST'en.

DST'en skal således ophæves i forhold til virksomheder hjemmehørende i EU, når reglerne om beskatning af væsentlig digital tilstedeværelse er vedtaget i EU. DST'en skal endvidere ophæves over for virksomheder i tredjelande, når der i dobbeltbeskatningsoverenskomsterne med disse lande er indarbejdet regler om digitalt fast driftssted ved væsentlig digital tilstedeværelse.

Kommissionen anbefaler at lade direktivet træde i kraft 1. januar 2020.

#### **4. Europa-Parlamentets holdning**

Europa-Parlamentet skal høres i overensstemmelse med proceduren i TEUF artikel 113. Europa-Parlamentet forventer, at udtalelsen vedtages på plenarmøde i januar 2019.

#### **5. Nærhedsprincippet**

Kommissionen anfører, at direktivforslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet, da alternativet til fælles regler er en række forskelligartede nationale tiltag, der vil skade det indre marked, indebære større administrative byrder for virksomhederne samt føre til konkurrenceforvridning. Derudover vil et fælles EU-tiltag kunne vise globalt, at EU ønsker handling vedr. nye regler for beskatningen af den digitale økonomi.

Den danske regering er enig i, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet. Fælles regler begrænser virksomhedernes administrative byrder ved at skulle indordne sig under nye skatteregler i lande, hvor virksomhederne ikke har en fysisk tilstedeværelse eller eksisterende skattepligt. Fælles regler er endvidere nødvendige for at opnå de administrative lempelser, som ligger i princippet om "one-stop-shop", dvs. en enkelt skatteadministration og en selvangivelse for hele koncernen. Hvis EU-landene hver især indfører forskellige former for digitale skatter vil forskelle i indretningen af disse formentlig også kunne føre til dobbeltbeskatning.

#### **6. Gældende dansk ret og lovgivningsmæssige konsekvenser**

Det danske selskabsskattesystem er indrettet efter et territorialprincip. Dette indebærer, at selskaber mv. ikke skal medregne indtægter og udgifter, der kan henføres til et fast driftssted i udlandet. Ligeledes er udenlandske selskaber ikke skattepligtige af aktiviteter i Danmark, medmindre indkomsten kan henføres til et fast driftssted beliggende her i landet. Dette betyder bl.a., at udenlandske selskabers fjernsalg af varer (uden en fysisk tilstedeværelse) til danske forbrugere ikke vil udløse selskabsbeskatning i Danmark.

Udenlandske selskabers levering af digitale tjenester til danske brugere vil i praksis sjældent udløse fast driftssted i Danmark. Dermed bliver disse selskaber ikke selskabsskattepligtige af deres aktiviteter i Danmark.



For de digitale tjenester, der foreslås beskattet efter direktivet, vil selskaberne efter gældende internationale principper blive beskattet dér, hvor selskabet udøver sin indkomstskabende aktivitet.

I praksis indebærer forslaget, at en transaktion mellem to virksomheder, fx salg af en online reklame, udløser dansk beskatning, fordi en tredje aktør - en dansk bruger - har foretaget en handling fx ved at se en reklame på internettet. Det er usædvanligt, at det er tredjepartens handling, der udløser beskatningen, og ikke selve transaktionen mellem de to virksomheder.

En vedtagelse af forslaget medfører behov for vedtagelse af ny lovgivning. Det vurderes umiddelbart, at ny lovgivning skal udformes uden tilknytning til de eksisterende love, der regulerer selskabsbeskatningen.

## **7. Økonomiske konsekvenser**

### *Statsfinansielle konsekvenser*

Det er forbundet med betydelig usikkerhed at vurdere de statsfinansielle konsekvenser ved at indføre en DST. EU-Kommissionen skønner, at indførelsen af en DST på 3 pct. vil medføre et samlet merprovenu på ca. 5 mia. euro for EU-28. Vægtet med landenes BNI svarer det til et årligt dansk merprovenu på ca. ½ mia. kr. En række forhold taler dog for, at merprovenuet kan blive væsentlig lavere, jf. nedenfor.

Det er uklart præcis hvilke forudsætninger, der ligger til grund for Kommissionens vurdering, men der er dog gjort en række antagelser, der synes tvivlsomme.

- For det første er der ikke taget højde for, at virksomhedernes betaling af DST'en vil kunne fradrages i deres selskabsskat. Kommissionen anbefaler denne fradragsmulighed, som de enkelte EU-lande dog selv kan bestemme om de vil indføre. Hvis der gives mulighed for fradrag af DST i den almindelige selskabsskat vil det reducere nettoprovenuet fra DST'en. Hvis EU-landene ikke indfører denne fradragsret vil det derimod give dobbeltbeskatning, som kan have negativ effektiv på økonomien.
- For det andet er der ikke taget højde for, at skatten vil påvirke priser, forbruger- og arbejdsudbudsadfærd og afledte virkninger på andre skatter og afgifter og dermed de offentlige finanser.
- For det tredje er der ikke taget højde for omkostningerne til systemudvikling og administration i de nationale skattemyndigheder. Direktivforslaget vil kræve, at der skal udvikles et nyt it-system, som kan administrere DST'en. Baseret på erfaring fra lignende systemudvikling vurderes det, med betydelig usikkerhed, at omkostninger hertil vil være på omkring 200 mio. kr. Endvidere vurderes det ikke realistisk at implementere DST'en inden for tidsfristen, dvs. til januar 2020. Det vurderes foreløbigt, at et færdigt it-system først vil kunne stå parat tre år efter direktivets implementering i dansk lovgivning. Kommissionen har skønnet, at det vil tage ca. to-tre år afhængigt af løsningsmodellen. Det bemærkes endvidere, at der i forvejen er et betydeligt træk på udviklingskapaciteten i skatteforvaltningen i de kommende år.

- Endelig kan der være udgifter for myndighederne til kontrol af virksomhedernes betaling af DST, som det dog ikke er muligt at kvantificere nærmere på det foreliggende grundlag. Det er vurderingen, at det for skattemyndighederne vil være forbundet med betydelige vanskeligheder at kontrollere, om virksomhederne selv angiver deres afgiftsgrundlag korrekt både i forhold til det samlede niveau og i forhold til fordelingen mellem de enkelte lande. Det er desuden vurderingen, at visse tredjelande ikke vil anerkende en beskatning som den foreslåede, hvorfor det virker sandsynligt, at virksomhederne i disse lande kan have samme holdning.

#### *Samfundsøkonomiske og erhvervsøkonomiske konsekvenser*

En DST ventes at have forvridende virkninger på det digitale indre marked i forholdet mellem i) digitale selskaber hhv. ikke-digitale selskaber, ii) selskaber, hvis omsætningsstørrelse udløser DST'en, hhv. selskaber, hvis omsætningsstørrelse ikke gør, iii) EU-selskaber hhv. selskaber fra øvrige lande, da skatten formentlig i praksis primært vil ramme EU-virksomheder iv) virksomheder, hvis forretningsmodel gør brug af digitale platforme, hhv. virksomheder, hvis forretningsmodel ikke gør og v) selskaber, som efterlever beskatningsreglerne, hhv. selskaber, som ikke gør (givet begrænsede muligheder for og ressourcer til at håndhæve DST'en).

Indførelsen af en DST kan således medføre, at forbruget af visse digitale ydelser beskattes hårdere end andre varer og tjenester, og dermed svække konkurrenceevne, profitabilitet mv. hos udbyderne af disse ydelser. Denne skattemæssige forvridning indebærer risikoen for et samfundsøkonomisk tab. DST'en må i vidt omfang endvidere forventes overvæltet i forbrugerpriserne i EU og Danmark, og de danske og europæiske forbrugere vil reelt set betale skatteprovenuet. Højere priser trækker i givet fald alt andet lige i retning af lavere realløn og reduceret arbejdsudbud.

Det vurderes, at direktivforslaget vil betyde en forøgelse af de administrative byrder for erhvervslivet. Dette vil være en følge af, at de omfattede selskaber skal efterleve og indstille sig på et nyt skattesystem i tillæg til de eksisterende danske og udenlandske forpligtelser. Disse selskaber vil skulle afholde omkostninger til overholdelse af forpligtelserne i direktivet samt overholde de dokumentationskrav til opgørelse og fordeling af det komplekse afgiftsgrundlag mv., der følger af lokal lovgivning i identifikationsmedlemsstaten.

Erhvervsstyrelsens Team Effektiv Regulering (TER) vurderer, at direktivet medfører administrative byrder under 4 mio. kr. årligt. De bliver derfor ikke kvantificeret yderligere.

## **8. Høring**

Direktivforslaget blev den 4. april 2018 sendt i høring. Der henvises til reviderede grund- og nærhedsnotat oversendt til Folketingets Europaudvalg d. 2. juli 2018 for nærmere gennemgang af høringssvarene.

## **9. Generelle forventninger til andre landes holdninger**

Der er blandt EU-landene bred enighed om, at den digitale økonomi rummer udfordringer, som bør adresseres, men det er uenighed om, hvordan det bedst gribes an. Der er generelt enighed blandt landene om, at langsigtede globale løsninger er at foretrække.

En række EU-lande mener dog, at EU bør tage egne initiativer nu, så det sikres en øget beskatning af digitale selskaber, og så EU-landene ikke tyer til unilaterale løsninger. Andre lande mener omvendt, at DST'en ikke vil løse problemer med manglende beskatning af digitale selskaber og vil have negative økonomiske effekter, samt at den kan være skadelig ift. forholdet til andre lande. Disse lande ønsker, at en langsigtet global løsning i stedet prioriteres.

Flere lande peger desuden på, at implementeringen af BEPS-minimumsstandarder og den amerikanske skattereform, der indfører en amerikansk beskatning af amerikanske virksomheders udenlandske indtjening fra immaterielle aktiver, ifølge OECD mindst 13 pct., løser eller i vid udstrækning løser det skatteundgåelsesproblemet, som eksisterede tidligere.

Nogle lande taler for en alternativ løsning, der bygger på BEPS-standarderne, og som også ville kunne håndtere udfordringerne vedr. digital beskatning. Løsningen indebærer mulig beskatning i forbrugslandet, hvis moderselskabets hjemland ikke sikrer en vis effektiv minimumsbeskatning.

## **10. Regeringens generelle holdning**

Regeringen er som udgangspunkt positiv over for tiltag, der kan dæmme op for skatteundgåelse og udvanding af de enkelte landes skattegrundlag samt sikre fair selskabsbeskatning og lige konkurrencevilkår for virksomheder i EU. Direkte beskatning henhører imidlertid under medlemslandenes kompetence, og man bør på EU-plan være yderst tilbageholdende med harmoniseringsbestrebelse i forhold til, hvordan medlemslandenes skattelovgivning indrettes.

Regeringen er samtidig åben for at se på, hvordan den digitale økonomi påvirker det internationale selskabsskattesystem, og lægger stor vægt på, at også digitale virksomheder betaler den rette skat.

Regeringen deltager konstruktivt og åbent i drøftelserne om en DST og i drøftelserne af, om der i visse forretningsmodeller sker en værdiskabelse hos brugerne, og hvordan det i givet fald kan være relevant at sikre en beskatning på grundlag af denne værdiskabelse.

Regeringens grundlæggende holdning er, at man skal fastholde det internationale princip for selskabsbeskatning, at man beskatter selskabets profit, hvor selskabets værdiskabelse finder sted. Dette princip er i Danmarks klare økonomiske og statsfinansielle interesse. En bevægelse væk fra dette princip kan betyde, at store danske selskaber, som bl.a. har væsentlige immaterielle rettigheder og stor omsætning udenfor Danmark, men som betaler størstedelen af deres selskabsskat i Danmark,

fremadrettet vil blive beskattet mere i andre lande og mindre i Danmark. Nogle kunne argumentere for, at fx også medicinalvirksomheder har en forretningsmodel, som er delvist drevet af brugerdata (fx data fra kliniske forsøg), og derfor også burde selskabsbeskattes i forbrugslandet.

Regeringen vurderer umiddelbart, at den foreslåede omsætningskat vil være særdeles svær at håndhæve over for virksomheder uden for EU, hvor en stor del af de virksomheder, som skatten i høj grad er målrettet mod, er hjemmehørende. Det kan for skattemyndighederne være forbundet med betydelige vanskeligheder at kontrollere, om virksomhederne selvangiver deres afgiftsgrundlag korrekt både i forhold til det samlede niveau og i forhold til fordelingen mellem de enkelte lande. I mange af de omfattede transaktioner vil pengestrømmene foregå mellem udenlandske virksomheder uden tilstedeværelse i EU, ligesom virksomhederne selv skal opgøre skattegrundlaget på baggrund af fx aktivitet fra danske brugere. Derudover vil nogle lande muligvis afvise at hjælpe EU-landene med at håndhæve skatten. Bl.a. derfor risikerer skatten i praksis at blive en skat, der primært betales af EU-virksomheder til skade for deres konkurrenceevne.

Forslaget om beskatning af omsætning i forbrugslandet bryder med princippet om, at alene overskud beskattes, og medfører øget beskatning af virksomhederne. Det risikerer også at skabe situationer, hvor virksomheder med tab alligevel skal betale skat.

Regeringen er endvidere meget bekymret for de vurderede betydelige implementeringsomkostninger. Det er regeringens opfattelse, at det ikke er hensigtsmæssigt, at der udvikles meget dyre it-systemer for en midlertidig løsning, som kun skal virke på helt kort sigt. Regeringen vil arbejde for, at en sådan beskatning har så lave administrative omkostninger som muligt for staten, samt at der er realistiske implementeringsfrister. Samtidig vil regeringen arbejde for, at forslaget ikke udgør en unødigt tung byrde for erhvervslivet.

Regeringen vil søge et kompromis, som er effektivt og målrettet ift. at forhindre skatteundgåelse, og som ikke undergraver dansk selskabsskatteprovenu. Regeringen lægger stor vægt på arbejdet med at finde løsninger i det globale spor, herunder løsninger, som bygger på OECD's BEPS-standarder, og som bekæmper skatteundgåelse generelt, herunder også for digitale virksomheder. Regeringen er positiv overfor en alternativ løsning om beskatning i forbrugslandet i tilfælde, hvor moderselskabets hjemland ikke sikrer en vis effektiv minimumsbeskatning (en såkaldt omvendt CFC-beskatning). Et sådant forslag er i bedre overensstemmelse med gældende internationale skatteprincipper, vil omfatte både digitale og ikke-digitale virksomheder og vil mindske omfanget af skatteundgåelse uden risiko for erodering af dansk skatteprovenu.

Regeringen mener, at en yderligere mulighed er at prioritere forslaget om indførelse af et såkaldt digitalt fast driftssted (regler vedrørende selskabsbeskatning af en væsentlig digital tilstedeværelse, KOM(2018) 147), dvs. at et selskab, der leverer digitale produkter i et land, bliver skattepligtigt af sin indkomst i landet, selvom

virksomheden ikke er fysisk til stede dér. Dog bør ambitionen være, at det bliver en global løsning, da en ren EU-løsning ikke vil være effektiv. EU's forhandlinger om dette kan dog med fordel være et springbræt til OECD-forhandlingerne.

Regeringen vil desuden styrke kontrollen på dette område for at sikre, at også de digitale selskaber betaler den rigtige skat. Det vil bl.a. ske igennem et øget samarbejde med udenlandske myndigheder, samt en undersøgelse af, hvordan skatteforvaltningen får et bedre grundlag til brug for kontrolarbejdet.

#### **11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg**

Der henvises til grund- og nærhedsnotat om forslaget oversendt til Folketingets Europaudvalg 13. april 2018 og revideret grund- og nærhedsnotat oversendt 2. juli 2018.

## **Dagsordenspunkt 2: Revisionsrettens årsberetning om budgetgennemførelsen i 2017**

KOM-dokument foreligger ikke

### **1. Resume**

*Revisionsretten forventes på ECOFIN den 6. november 2018 at præsentere sin årsberetning om EU's budgetgennemførelse for regnskabsåret 2017. Præsentationen ventes taget til efterretning af Rådet. Herefter udarbejdes en rådshenstilling til Europa-Parlamentet, som forventes behandlet på ECOFIN i begyndelsen af 2019.*

*Revisionserklæringen for 2017 indeholder følgende hovedbudskaber: En positiv erklæring om regnskaberne's rigtighed. En positiv erklæring for de underliggende transaktioners lovlighed og formelle rigtighed for budgettets indtægter samt udgiftsområderne "naturressourcer (direkte støtte)" og "administration". Disse områder vurderes at være uden væsentlige fejlforekomster med en estimeret fejlrate på under 2 pct. af transaktionerne. En negativ erklæring om betalingerne's lovlighed og formelle rigtighed på udgiftsområderne "konkurrenceevne for vækst og beskæftigelse", "økonomisk, social og territorial samhørighed" og "naturressourcer (markedsordninger, udvikling af landdistrikter, miljø, klimaindsats og fiskeri)". Den estimerede fejlforekomst på disse udgiftsområder overstiger 2 pct. og anses derfor som væsentligt fejlbehæftede. Fejlforekomsterne baserer sig på en statistisk repræsentativ stikprøve fra en række medlemslande, men erklæringen vurderer ikke fejlrate og forvaltningen i de enkelte medlemslande.*

*Retten skønner på baggrund af sin revision, at den mest sandsynlige fejlrate i betalingerne som helhed er faldet fra 3,1 pct. i 2016 til 2,4 pct. i 2017. I mere end halvdelen af de reviderede udgifter lå fejlforekomsten under væsentlighedstærsklen på 2 pct., og Retten afgiver derfor for andet år i træk en erklæring med forbehold i stedet for en afvisende erklæring. Der påpeges igen en klar sammenhæng mellem udgiftstyper og fejlforekomst, idet der på tværs af alle udgiftskategorier begås flere fejl under godtgørelsesordninger (fx forskningsprogrammer og strukturfondsprojekter) end under rettighedsordninger (fx arealstøtteordningen).*

*Regeringen finder det positivt, at der er sket et fald i den overordnede fejlrate fra 2016 til 2017, og at den overordnede fejlrate nærmer sig væsentlighedstærsklen på 2 pct. Regeringen finder det dog ikke tilfredsstillende, at Revisionsretten på en række udgiftsområder fortsat afgiver en negativ erklæring. Det er en fortsat prioritet for regeringen, at der arbejdes henimod en revisionserklæring med færre forbehold. Der påhviler både Kommissionen og medlemslandene et ansvar for at sikre en tilfredsstillende budgetimplementering. Regeringen lægger derfor vægt på, at de tilgængelige instrumenter benyttes for at reducere fejlraten, ligesom det prioriteres at fokusere på regelforenkløring.*

*Sagen har hverken lovgivningsmæssige eller økonomiske konsekvenser.*

### **2. Baggrund**

Ifølge Lissabon-traktatens artikel 319 meddeler Europa-Parlamentet Kommissionen decharge for budgetgennemførelsen efter henstilling fra Rådet. Kommissionen skal efterfølgende træffe passende foranstaltninger for at efterkomme bemærkningerne i såvel Parlamentets afgørelse som Rådets henstilling om decharge.

### *Dechargeproceduren*

Revisionsretten forventes på ECOFIN den 6. november 2018 at præsentere sin årsberetning om EU's budgetgennemførelse for regnskabsåret 2017. Rådet forventes at tage præsentationen til efterretning. Herefter udarbejdes en rådshenstilling til Europa-Parlamentet om meddelelse af decharge (godkendelse) til Kommissionen for budgetgennemførelsen i 2017. Henstillingen forventes behandlet på ECOFIN i starten af 2019.

### *Revisionsrettens årsberetning og revisionserklæring*

Revisionsrettens revisionserklæring bygger på revisionen af EU-budgettets indtægter og udgifter og afgives til Europa-Parlamentet og Rådet til brug for institutionernes dechargebehandling, jf. også TEUF artikel 287, stk. 1. Erklæringen er todelte og hviler på Revisionsrettens kontrol af henholdsvis regnskaberne rigtighed og de underliggende transaktioners lovlighed og formelle rigtighed.

Fsva. regnskaberne rigtighed undersøger Retten, hvorvidt Kommissionen har sikret anvendelsen af de korrekte regnskabsregler, og om Kommissionens foranstaltninger giver en rimelig sikkerhed for, at det endelige konsoliderede årsregnskab giver et retvisende billede af EU's finanser. Retten udtaler sig på den baggrund om, hvorvidt EU's endelige konsoliderede årsregnskab rapporterer pengestrømme og finansielle resultater fuldstændigt og nøjagtigt, og om aktiverne og passiverne er registreret korrekt ved årets udgang.

På baggrund af revisionen af de underliggende transaktioners lovlighed og formelle rigtighed drager Revisionsretten dels en række generelle konklusioner om overvågnings- og kontrolsystemernes effektivitet, og fastslår dels den mest sandsynlige fejlrate vedrørende samtlige indtægts- og udgiftstransaktioner fordelt på budgettets hovedområder. Revisionsretten opererer med et acceptabelt fejlniveau<sup>4</sup> på 2 pct.

Revisionsrettens metode er baseret på en repræsentativ stikprøve fra en række medlemslande, men revisionen giver ikke en vurdering af forvaltningen i de enkelte medlemslande. Stikprøven sikrer, at der indsamles et tilstrækkeligt revisionsbevis til, at Retten kan udtale sig om, hvorvidt midlerne er modtaget og brugt i overensstemmelse med fastlagte fællesskabs- og kontraktbestemmelser, og om midlerne er beregnet korrekt og nøjagtigt. Bl.a. efterprøver revisionen, om transaktionerne har fundet sted, om modtagerne var berettigede til at modtage støtten, og om de anmeldte omkostninger og mængder var rigtige og støtteberettigede. Transaktionerne eller betalingerne revideres helt ned til den endelige støttemodtager.

Som led i sin strategi for 2018-2020 har Revisionsretten i år taget de første skridt i retning af at justere tilgangen til udarbejdelse af revisionserklæringen. Konkret har Retten som et pilotprojekt valgt at anvende en attestationsstilgang, hvor allerede

---

<sup>4</sup> Den estimerede fejlrate er baseret på de anslåede finansielle effekter af de fejl, der kan kvantificeres. Ud fra dette beregnes fejllenes estimerede indvirkning på budgettet ved at ekstrapolere de kvantificerede fejl til brug for fastlæggelsen af "den mest sandsynlige fejlforekomst".

indsamlet revisionsmateriale gennemgås, og hvor eksisterende kontroller genudføres på ny. Retten vurderer, at den nye tilgang vil kunne give et klarere billede af, hvor der i Kommissionen såvel som i medlemsstaterne findes vedvarende udfordringer i de forskellige kontrollag. I 2017 er attestionstilgangen anvendt på udgiftsområdet ”1b – økonomisk, social og territorial samhørighed”.

### 3. Formål og indhold

Revisionsretten giver for 11. år i træk en *positiv erklæring* vedrørende regnskabernes rigtighed, idet EU's regnskab i al væsentlighed giver et retvisende billede af EU's finansielle stilling og af resultaterne af transaktioner og pengestrømme.

Med hensyn til de underliggende transaktioners lovlighed og formelle rigtighed konkluderer Retten følgende:

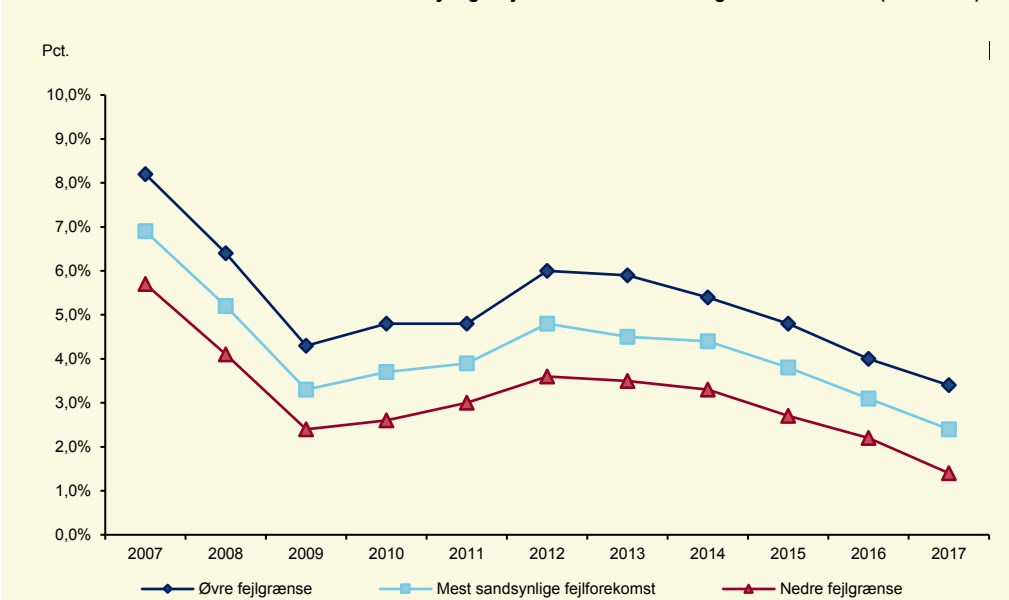
- Retten afgiver en *positiv erklæring* vedrørende EU's egne indtægter samt betalinger og underliggende transaktioner på administrationsområdet og ”2 – naturressourcer (direkte støtte)”, idet den estimerede fejlrate her er under 2 pct.
- Retten giver en *negativ erklæring* om de underliggende betalinger på de øvrige udgiftsområder, hvor fejlraten er højere end 2 pct. Det drejer sig om ”1a – konkurrenceevne for vækst og beskæftigelse”; ”1b – økonomisk, social og territorial samhørighed” og ”2 – naturressourcer (markedsordninger, udvikling af landdistrikter, miljø, klimaindsats og fiskeri)”.

Retten skønner på baggrund af revisionen, at den mest sandsynlige fejlrate som helhed ligger på 2,4 pct. Der er tale om en forbedring i forhold til de seneste år. I 2016 lå den anslåede fejlforekomst på 3,1 pct., mens den i 2015 lå på 3,8 pct., *jf. figur 1*.



Figur 1

Revisionsrettens skøn vedr. den mest sandsynlige fejlføremkomst for EU-budgettet som helhed (2007-2017)



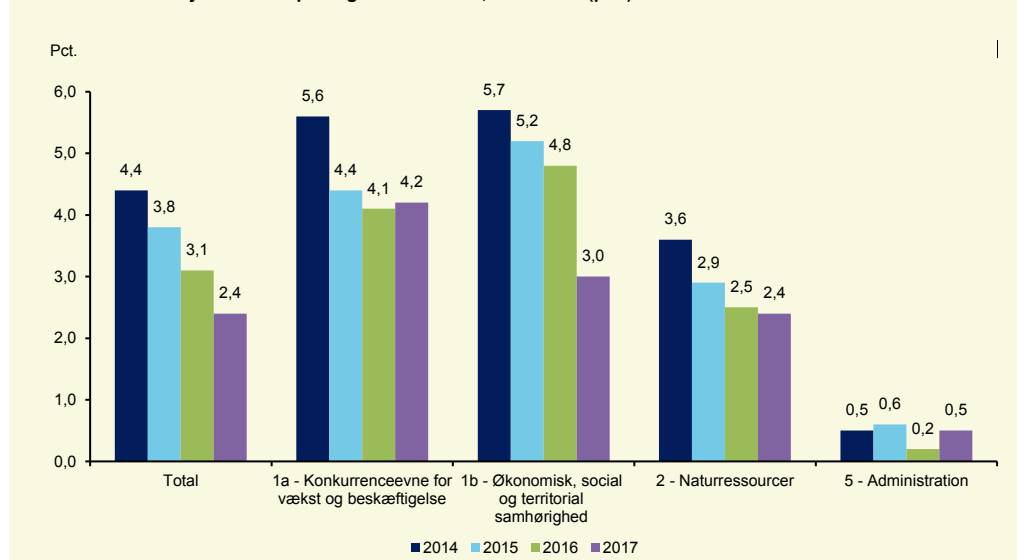
Anm.: I 2015 blev retsgrundlaget for den fælles landbrugspolitik ændret, og Revisionsrettens test af transaktioner omfatter derfor ikke længere krydsoverensstemmelse. I de foregående år indgik krydsoverensstemmelsesfejl i beregningerne. Krydsoverensstemmelsesfejl bidrog i 2014 med 0,6 procentpoint til den anslåede fejlføremkomst på udgiftsområde 2 – *Naturressourcer*. I årene 2011-2014 bidrog de med 0,1-0,2 procentpoint til den samlede anslåede fejlføremkomst.

Kilde: Årsberetning om budgetgennemførelsen 2017 (2018/C 357/01).

Revisionsretten påpeger, at skønnet over fejlføremkomsten i EU-budgettet ikke er en måling af svig, ineffektivitet eller spild. Det er et skøn over, hvor mange af midlerne der ikke burde have været udbetalt, fordi de ikke blev anvendt i overensstemmelse med de gældende regler og bestemmelser. Svig derimod er forsætlig vildledning for vindings skyld. Sager, hvor der er mistanke om svig indberettes til OLAF, *Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig*, som i fornødent omfang efterforsker og følger op på sagerne.

Det stabile fald i fejlraten de seneste år afspejler en overordnet forbedring i forvaltningen af EU's midler, hvor medvirkende faktorer bl.a. har været forbedringer i overvågnings- og kontrolforanstaltningerne samt regelforenkling. Revisionsretten konstaterer således også, at Kommissionens og medlemslandenes korrigerende foranstaltninger har haft en positiv effekt på fejlraten.

Revisionsretten konstaterer, at de højeste fejlrat er inden for udgiftskategori 1a – ”konkurrenceevne for vækst og beskæftigelse” (4,2 pct.) og udgiftskategori 1b – ”økonomisk, social og territorial samhørighed” (3,0 pct.) og, *jf. figur 2*.

**Figur 2****Den anslåede fejlforekomst på udgiftsområderne, 2014-2017 (pct.)**

Anm.: Revisionsretten giver ikke en specifik vurdering af udgiftsområde 3 – ”sikkerhed og medborgerskab”, 4 – ”globalt Europa” og heller ikke de særlige fleksibilitetsinstrumenter.

Kilde: Årsberetning om budgetgennemførelsen 2017 (2018/C 357/01).

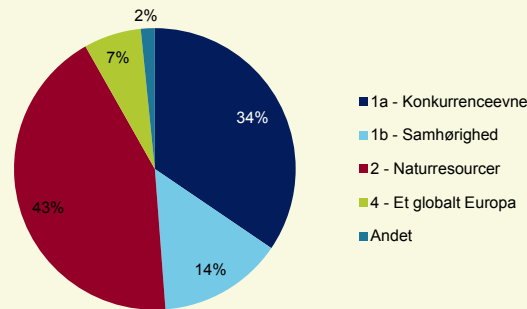
Der kan generelt observeres en faldende tendens på tværs af alle udgiftsområder over de seneste år. Sammenlignet alene med 2016 er der sket et fald inden for udgiftsområderne 1b – ”økonomisk, social og territorial samhørighed” og 2 – ”naturressourcer”, mens fejlraten er steget inden for udgiftsområderne 1a – ”konkurrenceevne for vækst og beskæftigelse” og 5 – ”administration”.

Igen i år peger Revisionsretten på en klar sammenhæng mellem udgiftstyper og fejlforekomst. Der sondres her mellem *godtgørelsesordninger*, hvor EU godtgør støtberettigede omkostninger til en støttemodtager på baggrund af en udgiftsanmeldelse, og *rettighedsordninger*, hvor der ikke godtgøres bestemte udgifter, men midlerne udbetales, når visse betingelser er opfyldt. Retten finder, at fejlforekomsten for godtgørelsesordninger (3,7 pct.) er signifikant højere end for rettighedsordninger (under 2 pct.). Retten konstaterer ligeledes, at jo mere komplekse oplysninger der kræves af støttemodtagere, desto større er risikoen for fejl.

Udgiftsområder, hvor ansvaret for forvaltningen er delt mellem Kommissionen og medlemslandene har særlig stor betydning for den samlede fejlrate. Det drejer sig om udgiftskategorierne 1b – ”økonomisk, social og territorial samhørighed” samt 2 – ”naturressourcer”, som udgør EU's struktur- og landbrugspolitik. Disse udgifter udgør størstedelen af budgettet (knap 70 pct.) og forklarer sammenlagt 57 pct. af den samlede fejlrate, *jf. figur 3*.

**Figur 3**

Udgiftsområdernes andel i den samlede estimerede fejlforekomst for godtgørelsesbetalinger, 2017



Anm.: Revisionsretten giver ikke en specifik vurdering af udgiftsområde 3 – ”sikkerhed og medborgerskab” og heller ikke de særlige fleksibilitetsinstrumenter.

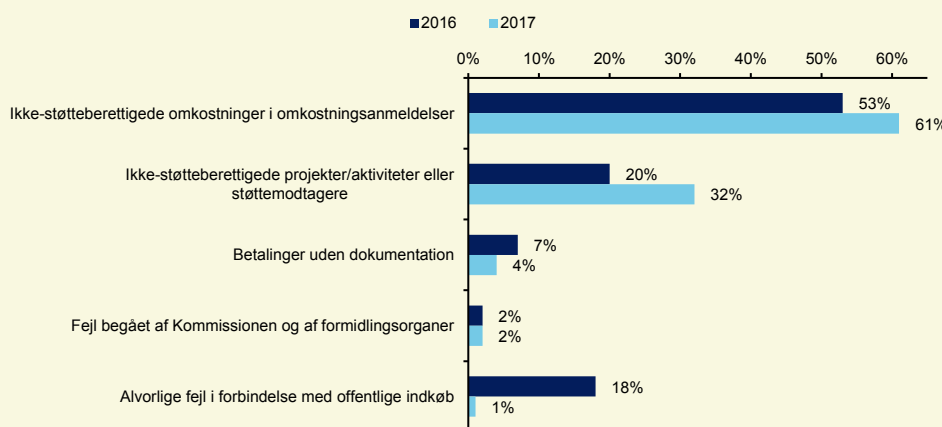
Kilde: Årsberetning om budgetgennemførelsen 2017 (2018/C 357/01).

Udgiftsområde 2 – ”naturressourcer” er EU-budgettets største budgetkategori og leverer også det største bidrag til den samlede anslåede fejlforekomst for godtgørelsesbetalinger (43 pct.). ”Konkurrenceevne for vækst og beskæftigelse” er budgettets tredjestørste udgiftsområde og bidrager qua den højeste isolerede fejlrate (4,2 pct.) ligeledes væsentligt til den samlede anslåede fejlforekomst for godtgørelsesbetalinger (34 pct.).

Figur 4 viser de mest hyppige fejltypen konstateret af Revisionsretten samt angiver deres bidrag til den samlede anslåede fejlforekomst.

**Figur 4**

Forskellige fejltypers andel i den samlede estimerede fejlforekomst for godtgørelsesbetalinger, 2016 og 2017



Kilde: Årsberetning om budgetgennemførelsen 2017 (2018/C 357/01).

Det største bidrag til den samlede anslåede fejlforekomst for godtgørelsesbetalinger kommer stadig fra udgifter, der ikke opfylder de nødvendige betingelser for at

blive godkendt under EU-finansierede projekter (ikke-støtteberettigede omkostninger i omkostningsanmeldelser), som udgør 61 pct. af den samlede anslåede fejlforekomst. To andre bidrag til den samlede fejlforekomst kommer fra ikke-støtteberettigede projekter/aktiviteter eller støttemodtagere (32 pct.) og betalinger uden dokumentation (4 pct.).

#### *Uddybende om de enkelte udgiftsområder*

##### 1a – Konkurrenceevne for vækst og beskæftigelse

Dette udgiftsområde forvaltes hovedsageligt direkte af Kommissionen, og forsknings- og innovationsprogrammerne udgjorde med 53 pct. af udgifterne den største post under budgetkategorien i 2017.

Hovedparten af fejlene inden for dette område vedrørte ukorrekt beregnede personaleomkostninger, andre ikke-støtteberettigede direkte omkostninger og indirekte omkostninger, som støttemodtagerne havde anmeldt. Tilsammen forklarer disse 79 pct. af udgiftsområdets fejlrate på i alt 4,2 pct. For så vidt angår personaleomkostninger omfattede fejlene forkerte beregninger, manglende dokumentation samt omkostninger der var påløbet uden for den tilladte periode.

Langt hovedparten af de fejl der blev fundet i omkostningsanmeldelserne skyldtes, at støttemodtagerne havde fejlfortolket de komplekse støtteberettigelsesregler eller havde beregnet deres omkostninger forkert.

Revisionsretten konstaterer, at hvis alle tilgængelige oplysninger var blevet brugt til at forhindre eller korrigere fejlene, ville fejlforekomsten have været 1,5 procentpoint lavere.

Revisionsretten anbefaler på baggrund af den gennemførte revision, at særligt reglerne under Horizon 2020 bør tydeliggøres og forenkles yderligere, herunder bl.a. hvad angår metoden til opgørelse af personaleomkostninger.

##### 1b – Økonomisk, social og territorial samhørighed

Udgiftsområdet består af regional- og bypolitikken (Regionalfonden og Samhørighedsfonden), som i 2017 udgjorde 65 pct. af udgifterne, og beskæftigelse og sociale anliggender (bl.a. Socialfonden), der tegnede sig for de resterende 35 pct.

De vigtigste kilder til fejl på dette udgiftsområde er forkert udmøntning af finansielle instrumenter under delt forvaltning (53 pct.) og indførelse af ikke-støtteberettigede udgifter i modtagernes omkostningsanmeldelser (39 pct.). Herefter følger fejl i forbindelse med momsindberetning (8 pct.). Retten noterer sig, at særligt SMV-rettede initiativer var fejlbehæftet i 2017.

Revisionsretten anbefaler i hovedtræk følgende på samhørighedsområdet:

At revisionsordningerne for finansielle instrumenter forvaltet af Den Europæiske Investeringsfond overvejes og tilpasses i tilstrækkeligt omfang, samt at Kommissionen fastsætter en række minimumskrav hertil. Kommissionen opfordres ligeledes

til at adressere en række svagheder i den interne revision, som Retten har identificeret og påtalt.

## 2 – Naturressourcer

Udgifterne til den fælles landbrugspolitik, den fælles fiskeripolitik og miljøforanstaltninger er dækket af dette udgiftsområde. Den Europæiske Garantifond for Landbruget (Garantifonden) tegnede sig i 2017 for 79 pct. af udgifterne i kategorien, mens 19 pct. af udgifterne udmøntes gennem Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikter (Landdistriktsfonden).

Den samlede fejlforekomst inden for udgiftskategorien er i 2016 anslået til at være 2,4 pct. Det udgør et beskedent fald i forhold til 2016, hvor den lå på 2,5 pct.

Revisionsretten konstaterer, at der er stor forskel på fejlmønster og fejltyper mellem den direkte støtte under Garantifonden og godtgørelsesbetalingerne under bl.a. Landdistriktsfonden. For så vidt angår førstnævnte har en kontinuerlig forbedring af kontrolsystemerne medvirket til at bringe fejlraten ned under væsentlighedstærsklen på 2 pct., mens der vedbliver at være en relativt høj og systematisk fejlforekomst for de øvrige dele af budgetkategorien.

For udvikling af landdistrikter, miljø, klimaindsats og fiskeri er det ligesom på samhørighedsområdet manglende støtteberettigelse for projektet, modtageren eller udgiften, der forklarer hovedparten af fejlene. Herefter følger unøjagtig angivelse af oplysninger om arealer eller antallet af dyr.

Retten konstaterer, at der i flere tilfælde forelå tilstrækkelige oplysninger til at forhindre eller korrigere fejl. Hvis de havde nationale myndigheder havde anvendt alle de til rådighed værende oplysninger korrekt, ville den anslåede fejlforekomst have været 0,9 procentpoint lavere og altså under væsentlighedstærsklen på 2 pct.

Revisionsretten anbefaler på baggrund af revisionen bl.a. følgende:

Kommissionen opfordres til at gennemgå effekten af medlemsstaternes foranstaltninger til undgåelse af fejl med betalinger til markedsordninger og udvikling af landdistrikter samt udstede yderligere vejledning hvor nødvendigt.

Kommissionen rådes ligeledes til at foretage en nærmere undersøgelse af kvaliteten af certificeringsorganernes test af transaktioner.

## 5 – Administration

Udgiftskategorien administration omfatter udgifterne i EU's institutioner og andre organer, herunder fx Kommissionen og Europa-Parlamentet. Udgifter til lønninger, pensioner og tillæg udgør samlet set ca. 60 pct. af udgifterne. Udgifter til bygninger, udstyr, energi, kommunikation og it tegner sig for resten. Den anslåede fejlprocent for udgiftsområdet var i 2017 på 0,5 pct.

Revisionsretten anbefaler bl.a., at retningslinjerne vedrørende udvælgelses- og tildelingskriterier anvendt i forbindelse med udbud forbedres.

#### **4. Europa-Parlamentet udtalelser**

Europa-Parlamentet har endnu ikke udtalt sig.

#### **5. Nærhedsprincippet**

Dechargeproceduren vedrørende Kommissionens gennemførelse af EU-budgettet foretages på EU-niveau. Regeringen skønner derfor, at sagen er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

#### **6. Gældende dansk ret**

Ikke relevant

#### **7. Konsekvenser**

Rådets behandling af årsberetningen har ingen lovgivningsmæssige eller økonomiske konsekvenser og ej heller konsekvenser for beskyttelsesniveauet.

#### **8. Høring**

Rigsrevisionen er som national revisionsinstitution samarbejdspartner for Revisionsretten jf. Lissabon-traktatens artikel 287, stk. 3. Dette indebærer, at Rigsrevisionen altid deltager ved Rettens revisionsbesøg i Danmark, ligesom al korrespondance med Retten foregår gennem Rigsrevisionen.

#### **9. Generelle forventninger til andre landes holdninger/forhandlingsituationen**

Rådet har endnu ikke drøftet årsberetningen for 2017, og der er derfor ikke kendskab til andre landes holdninger.

#### **10. Regeringens generelle holdning**

Regeringen finder det tilfredsstillende, at Revisionsretten for 11. år i træk har kunnet give en positiv erklæring om regnskaberne rigtighed og dermed anser EU's regnskaber for at give et retvisende billede af indtægter og udgifter samt EU's finansielle stilling.

Regeringen finder det ligeledes tilfredsstillende, at Revisionsretten giver en positiv erklæring om transaktionerne lovlighed og formelle rigtighed vedrørende egne indtægter samt betalingerne under ”naturressourcer – direkte støtte” og på administrationsområdet.

Regeringen finder det positivt, at fejlraten for 2017 er forbedret sammenlignet med de seneste år og nærmer sig væsentlighedstærsklen på 2 pct., samt at Revisionsretten for EU's 2017-regnskab for andet år i træk afgiver en erklæring med forbehold i stedet for en afvisende erklæring for betalingerne som helhed. Det er en fortsat prioritet for regeringen, at der arbejdes hen imod en revisionserklæring med færre forbehold.

Regeringen finder det derimod ikke tilfredsstillende, at Retten har måttet afgive en negativ erklæring om betalingerne på udgiftsområderne 1a – ”konkurrence for vækst og beskæftigelse”, 1b – ”økonomisk, social og territorial samhørighed” samt 2 – ”naturressourcer – markedsordninger, udvikling af landdistrikter, miljø, klimainsats og fiskeri”, hvor fejlratene ligger over væsentlighedstærsklen på 2 pct.

Regeringen anerkender, at forvaltningen og kontrollen med EU-budgettet er en meget kompliceret opgave. Dette har gennem årene medvirket til at vanskeliggøre en tilfredsstillende implementering af budgettet. Det bemærkes, at kompleksiteten resulterer i fejl både på områder forvaltet direkte af Kommissionen og på de udgiftsområder, hvor forvaltningen er delt mellem medlemslandene og Kommissionen.

Regeringen mener, at der påhviler både Kommissionen og medlemslandene et ansvar for at sikre en tilfredsstillende gennemførelse af budgettet. Regeringen lægger derfor vægt på, at alle tilgængelige instrumenter benyttes i arbejdet henimod en mere retvisende gennemførelse af EU's budget. Det noteres derfor også med tilfredshed, at indsatsen med at foretage finansielle korrektioner overordnet set har haft en positiv effekt på den estimerede fejlrate.

Regeringen bemærker dog, at det er vigtigt, at Kommissionen fokuserer sin indsats på udgiftsområder (og medlemslande), hvor der konstateres fejlrate væsentligt højere end 2 pct. Det må i den forbindelse også tilsikres, at krav om stadig mere kontrol står mål med øgede administrative byrder og den finansielle risiko for EU-budgettet.

Det er derfor ligeledes en prioritet for regeringen, at der fokuseres på de bagvedliggende årsager til kompleksiteten, og at der arbejdes henimod enklere regler, som vil lette administrationen for både myndigheder og støttemodtagere.

Det bemærkes i øvrigt, at den estimerede fejlrate ikke kan fortolkes som tegn på svig mod EU-budgettet. Fejl opstår, når støttemodtagere ikke overholder reglerne, mens der ved svig er tale om en forsætlig vildledning, som først kan kvalificeres som svig efter en retlig procedure.

#### **11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg**

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.

### **Dagsordenspunkt 3: Rådskonklusioner vedr. EU-statistikken**

KOM-dokument foreligger ikke

#### **1. Resume**

*På det kommende rådsmøde ventes landene at vedtage de årlige rådskonklusioner om EU-statistik. Det foreløbige udkast til konklusionerne redegør for de seneste fremskridt vedr. implementering af målsætninger for det europæiske statistiske system, som er udstukket på tidligere rådsmøder i perioden 2013-2017, samt prioriteringer for det videre arbejde med EU-statistik.*

#### **2. Baggrund**

Den finansielle, økonomiske og teknologiske udvikling samt stigende krav til statistikker har i de senere år fået Kommissionen til at iværksætte en række tiltag, som har til formål at skabe mere pålidelige statistikker. Retvisende og pålidelige statistikker er en forudsætning for landenes styring af deres økonomiske politik samt et velfungerende økonomisk-politisk samarbejde mellem landene.

Rådet foretager årligt en opfølgning på arbejdet med den europæiske statistik og vedtager konklusioner, som dels består af en opfølgning på tidligere udstukne prioriteringer for arbejdet, dels af prioriteringer for det videre arbejde. Det foreliggende konklusionsudkasts prioriteringer for det videre arbejde vedrører hovedsageligt områder som kvalitetssikring af de europæiske statistikker, informationsbehov i ØMU'en og investering i og vedligeholdelse af statistisk infrastruktur.

#### **3. Formål og indhold**

Det foreløbige udkast til rådskonklusioner om EU-statistik vedrører følgende:

- (1) Den europæiske officielle statistiks nøglerolle
- (2) Kvalitetssikring i statistikproduktionen
- (3) EFC's statusrapport vedr. informationsbehov i ØMU'en
- (4) Ejendomsstatistik til tilsyn og andre formål
- (5) Statistik for proceduren for uforholdsmæssigt store underskud
- (6) Statistik for proceduren for strukturelle og makroøkonomiske ubalancer
- (7) Personstatistik
- (8) Globalisering
- (9) FN's Verdensmål (SDG)
- (10) Regnskaber for den offentlige sektor

##### *Ad (1) – Den europæiske officielle statistiks nøglerolle*

Rådet sætter pris på prioriteringen af arbejdet med migrationsstatistikker og udviklingen inden for beskæftigelse, digitalt indre marked, forskning og udvikling, innovation, energi, klima, miljø, uddannelse, sundhed og sociale forhold. Rådet bifalder, at Eurostat i kontekst af ØMU'en vil evaluere nye relaterede statistiske behov. Rådet bifalder fremskridtene med ESS Vision 2020 (den fælles strategiske plan for det europæiske statistiske system, ESS), især dets fokus på datakvalitet via nye datakilder, herunder Big Data, samt forbedring af kommunikationen med brugerne. Rådet understreger behovet for at sikre tilstrækkelige ressourcer ift. statistisk



infrastruktur på europæisk og nationalt plan, således at ESS kan opfylde behovet for regelmæssig officiel statistik af høj kvalitet på nationalt plan og EU-plan ifm. udfordringerne fra globalisering og teknologiske fremskridt. Rådet minder om vigtigheden af at mindske indberetningsbyrderne for borgere og virksomheder.

*Ad (2) – Kvalitetssikring i statistikproduktionen*

Rådet anerkender, at Eurostat i forlængelse af arbejdet med overholdelse af kvalitetsstandarderne og datavalidering indførte rammer for en forbedret kvalitetsvurdering, og at der i det sidste år er opnået betydelige fremskridt. Rådet noterer sig, at Eurostat bad landene om en årlig rapport om kvaliteten af de fremsendte data.

*Ad (3) EFC's-statusrapport vedr. informationsbehov i ØMU'en*

Rådet noterer sig den udvikling, som er beskrevet i 2018-udgaven af EFC's statusrapport om informationsbehov i ØMU'en. Ift. rapporten gælder også:

- Rådet sætter pris på de betydelige forbedringer i landenes dækning, aktualitet, længden af tidsserier og den overordnede kvalitet af de Europæiske Økonomiske Hovedindikatorer (PEEI'er) i de sidste 10 år. Rådet anerkender de yderligere forbedringer i lagedækning af nogle PEEI'er og de længere tidsserier for kvartalsstatistik for offentlige finanser siden sidste rapport. Rådet sætter pris på disse forbedringer og ser frem til yderligere fremskridt for at lukke de resterende huller og opfordrer Eurostat til fortsat at arbejde hen imod udviklingen af kvartalsvise boligsalgsindikatorer.
- Rådet fremhæver fremskridtene med euroområdet sektorkonti<sup>5</sup> og offentliggørelsen af øjebliksestimater ("flash estimates") for beskæftigelsesindikatorer for EU og euroområdet. Rådet noterer sig Eurostats mål om at forbedre de aggregerede europæiske datas aktualitet yderligere og gradvist gå videre til en konsolideret opgørelse af nationalregnskabernes hovedtal.

*Ad (4) Ejendomsstatistik til tilsyn og andre formål*

Rådet fremhæver relevansen af prisindekser for kommercielle ejendomme (CPPI). Rådet bifalder de forskellige initiativer fra både ESS og ESCB vedr. indikatorer for fast ejendom. Rådet opfordrer både ESS og ESCB til at prioritere området. Rådet bifalder oprettelsen af en Task Force for videreudvikling af kommercielle ejendomsindikatorer inden for ESS i nært samarbejde med ESCB. Rådet bifalder ligeledes ESCB Task Forcens fremskridt med indikatorer vedr. finansiering af fast ejendom. Rådet anerkender den regelmæssige, frivillige indsamling af årlige og kvartalsvise boligsalgsindikatorer, og bemærker, at en oversigt over åbne konceptuelle og metodologiske spørgsmål blev udarbejdet af Eurostat og opdateret med bidrag fra landene. Rådet opfordrer Kommissionen til at fortsætte diskussionen i 2019, og opfordrer lande til at sende yderligere tilgængelige oplysninger.

*Ad (5) Statistik for proceduren for uforholdsmæssigt store undersøgelser*

---

<sup>5</sup> Dvs. konsoliderede statistikker for den økonomiske aktivitet opdelt på sektorer, herunder husholdninger, finansielle virksomheder, ikke-finansielle virksomheder og den offentlige sektor.

Rådet fremhæver Kommissionens arbejde med at yde en statistisk service af høj kvalitet fsva. landenes statistikker over uforholdsmæssigt store underskud samt de underliggende statistikker for offentlige finanser, med henblik på at overvåge, implementere og videreudvikle de økonomiske politikker og i særdeleshed overvåge de statistiske konsekvenser af Stabilitets- og vækstpacten samt Kommissionens investeringsplan for Europa. Rådet opfordrer landene til at sikre, at alle statistiske data, der er nødvendige for at gennemføre Stabilitets- og Væktpactens regler om udgiftsvækst, herunder data om offentlige indtægter fra EU-fonde, rapporteres til Eurostat. Rådet bifalder fremskridtene med at indføre metodologiske ændringer på en struktureret måde og bifalder de nye procedurer for vejledning til landene om de statistiske regler. Samtidig opfordrer Rådet Kommissionen (Eurostat) til at anvende de nye procedurer på en strengere måde end hidtil. Underkomitéen for statistik (SCS) minder endvidere om behovet for at der tages behørigt hensyn til landenes tids- og ressourcebegrænsninger til gennemførelse af de nye vejledninger og statistiske anbefalinger.

*Ad (6) Statistik for proceduren for makroøkonomiske ubalancer (MIP)*

Rådet anerkender, at det er vigtigt, at de statistikker, der ligger til grund for MIP, fortsat er egnede til formålet, således at konstatering af ubalancer og overvågning af landenes fremskridt sker på grundlag af den bedst mulige datakvalitet. Rådet bifalder fremskridtene med kvalitetssikring af MIP-statistikkerne og anerkender de skridt, der er taget i forhold til gennemførelsen af aftalememorandummet imellem Eurostat og ECB mhp. at sikre kvaliteten af betalingsbalancestatistikken og de finansielle regnskaber, der ligger til grund for MIP.

*Ad (7) Personstatistik*

Rådet bifalder fremskridtene med moderniseringen af sociale statistikker, især deres bidrag til den europæiske sociale søjles scoreboard. Rådet noterer sig, at der er ved at blive lavet en konsolideret plan om modernisering af befolkningsstatistikkerne, og at den indeholder en fornyet strategi for befolknings- og boligtællinger efter 2021-folketællingen og for demografiske data.

Rådet anerkender forbedringerne i EU's arbejdskraftundersøgelse, som er den vigtigste statistiske kilde til strukturelle karakteristika på arbejdsmarkedet, og opfordrer Kommissionen til at fortsætte med sin evaluering. Rådet anerkender, at det også er vigtigt at harmonisere statistikken over ledige stillinger, med henblik på at forbedre kvaliteten af data om efterspørgsel efter arbejdskraft.

*Ad (8) Globalisering*

Rådet anerkender arbejdet, der er udført for at imødegå udfordringer ved globalisering, herunder for bedre at forstå og måle strukturen og aktiviteterne i multinationale virksomheder (profilering), og bifalder oprettelsen af et varslingsystem for omstrukturering af multinationale virksomheder. Rådet bakker op om indsatsen for at lette udvekslingen af relevant information mellem statistiskproducenter.

*Ad (9) FN's bæredygtigheds mål (SDG)*

Rådet bifalder det fortsatte arbejde med at forbedre datasættene, der understøtter Europa 2020-strategien, og forbedre deres aktualitet og formidling. Rådet noterer sig, at alle hovedindikatorerne for Europa 2020 er blevet medtaget i indikatorsættet for FN's bæredygtighedsmål (SDG) i en EU-kontekst. Rådet bifalder offentliggørelsen af SDG-overvågningsrapporterne om EU, som Rådet sidste år anmodede Eurostat om.

#### *Ad (10) Regnskaber for den offentlige sektor*

Rådet noterer sig det igangværende tekniske arbejde i 2018 om udvikling af de europæiske rammebestemmelser og standarder for regnskaberne for den europæiske offentlige sektor (EPSAS), samt såvel foranstaltningerne til at øge den offentlige regnskabsmæssige modenhed i EU-landene. Rådet noterer sig endvidere det igangværende arbejde med vurdering af EPSAS potentielle effekt og konsekvenser.

#### **4. Europa-Parlamentets holdning**

Europa-Parlamentet har ikke fremlagt en udtalelse.

#### **5. Nærhedsprincippet**

Ikke relevant.

#### **6. Gældende dansk ret og lovgivningsmæssige konsekvenser**

Ikke relevant.

#### **7. Økonomiske konsekvenser**

##### *Statsfinansielle konsekvenser*

Sagen har ikke i sig selv statsfinansielle konsekvenser.

##### *Samfundsøkonomiske konsekvenser*

Sagen har ikke i sig selv samfundsøkonomiske konsekvenser.

##### *Erhvervsøkonomiske konsekvenser*

Sagen har ikke i sig selv erhvervsøkonomiske konsekvenser.

#### **8. Høring**

Sagen har ikke været i ekstern høring.

#### **9. Generelle forventninger til andre landes holdninger**

Øvrige EU-lande forventes at støtte rådskonklusionerne.

#### **10. Regeringens generelle holdning**

Regeringen støtter generelt rådskonklusionerne, som har et overordnet, strategisk sigte. Regeringen vil først kunne tage endelig stilling til de forskellige initiativer og deres betydning for Danmark, når de udmøntes i form af konkrete forslag.

Det er vigtigt at sikre troværdig europæisk statistik, hvorfor regeringen generelt støtter initiativer, der bidrager hertil. Det er også vigtigt, at initiativer vedr. europæisk statistik på en gang er anvendelige på både nationalt og europæisk niveau.

#### **11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg**

Rådet godkender årligt rådskonklusioner vedr. EU-statistikken. Rådskonklusioner vedr. EU-statistikken blev senest forelagt Folketingets Europaudvalg til orientering forud for ECOFIN 7. november 2017. Der henvises til samlenotat oversendt til Folketingets Europaudvalg 26. oktober 2017.

## Dagsordenspunkt 4: Rådskonklusioner om klimafinansiering

KOM-dokument foreligger ikke.

### 1. Resume

*ECOFIN ventes at vedtage rådskonklusioner om klimafinansiering på rådsmødet 6. november 2018. I konklusionerne forventes det, at EU-landene bekræfter deres støtte til de udviklede landes kollektive mål om at mobilisere 100 mia. USD årligt fra 2020 og frem mod 2025 i klimainvesteringer i udviklingslandene. Finansieringen skal komme fra en række forskellige kilder (herunder både offentlige og private). Konklusionerne ventes også at fremhæve EU's bidrag til klimafinansiering i 2017. Konklusionerne indeholder derudover EU's prioriteter for klimafinansiering, bl.a. vigtigheden af privat klimafinansiering og gode rammebetingelser for bæredygtige investeringer, samt budskabet om, at offentlig klimafinansiering fortsat vil spille en vigtig rolle, herunder ift. at støtte udviklingslandenes tilpasningsindsatser, særligt i de fattigste lande i verden.*

*Regeringen kan generelt støtte rådskonklusionerne. Konklusionerne har ikke umiddelbar retsvirkning i forhold til dansk ret og har ikke i sig selv statsfinansielle konsekvenser.*

### 2. Baggrund

Rådskonklusionerne skal ses i lyset af forhandlingerne i regi af FN's klimakonvention (UNFCCC) og forberedelserne af den 24. partskonference (COP24) i Katowice, den 3. – 14. december 2018. På COP24 vil der bl.a. skulle følges op på den globale klimaaftale indgået på COP21 i Paris 12. december 2015.

Det forventes, at klimafinansiering vil spille en væsentlig rolle for udviklingslandene, der bl.a. vil holde de udviklede lande op på deres forpligtelse om at mobilisere 100 mia. USD årligt til international klimafinansiering fra 2020. Klimafinansiering er en bred betegnelse for offentlige og private midler, der mobiliseres for at understøtte de fattigste landes reduktion af drivhusgasemissioner samt deres tilpasning til klimaforandringerne.

### 3. Formål og indhold

Formålet med rådskonklusionerne er at præsentere EU's indsats ift. klimafinansiering og fastlægge EU's prioriteter for dette område forud for COP24.

Rådskonklusionerne ventes bl.a. at udtrykke flg.:

- EU's opbakning til rettidig implementering af Parisaftalen og 2030-dagsordenen for bæredygtig udvikling, herunder vigtigheden af hurtige og ambitiøse fremskridt med Parisaftalens mål om at sikre, at finansieringsstrømme er forenelige med omstilling til lav drivhusgasemission og udvikling, der er modstandsdygtighed over for klimaforandringer (den såkaldte artikel 2.1c af Parisaftalen).
- Det fremhæves, at offentlig finansiering alene ikke er tilstrækkeligt til at nå dette mål, men at der også skal sikres gode rammevilkår for bæredygtige investeringer, og at det offentlige i den forbindelse spiller en vigtig rolle. Det

igangværende arbejde, herunder ambitionerne i EU-Kommissionens handlingsplan om bæredygtig finansiering (fra 7. marts 2018), bydes velkommen.

- Det bekræftes, at EU står ved de udviklede landes kollektive forpligtelse til at mobilisere 100 mia. USD årligt fra 2020 og frem mod 2025 til reduktionsindsatser ("mitigation") og klimatilpasning ("adaptation"). Det fremhæves, at EU fortsat er den største bidragsyder af offentlig klimafinansiering, og at EU har bidraget med i alt 20,4 mia. euro i offentlig klimafinansiering i 2017. Andre udviklede lande opfordres til at leve op til deres forpligtelser og mobilisere klimafinansiering mod det kollektive mål for 2020.
- Det bekræftes, at offentlig klimafinansiering fortsat vil spille en vigtig rolle. Derudover betones vigtigheden af privat klimafinansiering. Det understreges, at offentlig finansiering bør målrettes mhp. at sikre effektiv mobilisering af privat klimafinansiering.
- Det bekræftes, at EU står ved aftalen fra COP21 om inden 2025 at beslutte et nyt kollektivt mål for mobilisering af klimafinansiering til udviklingslandene. Det understreges, at der fremadrettet er behov for at udvide kredsen af donorlande samt for finansiering fra en række forskellige kilder (herunder både offentlige og private). Derudover fremhæves vigtigheden af en resultatorienteret tilgang til klimafinansiering.
- Det nævnes, at EU støtter initiativer, der sætter en pris på CO<sub>2</sub>-udledning ("carbon pricing") og bidrager til udfasning af subsidier, der er skadelige for miljø/klima og økonomien samt til hurtig nedfasning af projekter med høj udledningsintensitet.
- Det imødekommes, at de multilaterale udviklingsbanker har forpligtet sig til at afstemme finansieringsstrømme med Parisaftalen. EU opfordrer de multilaterale udviklingsbanker til fortsat at øge deres klimarelaterede investeringer samt til at vedtage ansvarlige investeringspolitikker og udfase finansiering af kulkraftværker, samtidig med at der tages højde for udviklingslandenes energibehov og holdbare udvikling.
- Det understreges, at arbejdet med at sikre transparens i opgørelsen af klimafinansiering er vigtigt for at sikre en succesfuld implementering af Parisaftalen. EU støtter, at der opnås enighed om en robust rapporteringsramme på COP24, samt at der arbejdes videre på at forbedre opgørelsen af mobiliseret privat klimafinansiering.
- EU fremhæver indsatsen for at gøre klimafinansieringsstrømme mere forudsigelige og understreger at kommunikation herom skal være baseret på tilgængelig information og i overensstemmelse med nationale budgetregler. Derudover fremhæves vigtigheden af at bygge på eksisterende processer, når det gælder deling af kvantitativ og kvalitativ information. EU ser frem til beslutninger herom på COP24.
- EU vil arbejde for en succesfuld proces for nye finansielle bidrag til Den Grønne Klimafond og opfordrer fondens bestyrelse til at sikre høje standarder i finansieringen af projekter og i fondens interne styring.
- Det anerkendes, at offentlig klimafinansiering spiller en vigtig rolle ift. at støtte udviklingslandenes tilpasningsindsatser, særligt i de fattigste lande i

verden, som er hårdest ramt af klimaforandringer og har væsentlige kapacitetsbegrænsninger.

#### **4. Europa-Parlamentets holdning**

Europa-Parlamentet ventes ikke at udtale sig om rådskonklusionerne.

#### **5. Nærhedsprincippet**

Ikke relevant.

#### **6. Gældende dansk ret og lovgivningsmæssige konsekvenser**

Rådskonklusionerne har ikke i sig selv retsvirkning i forhold til dansk lov.

#### **7. Økonomiske konsekvenser**

*Statsfinansielle konsekvenser (herunder konsekvenser for regioner og kommuner)*

Rådskonklusionerne har ikke i sig selv statsfinansielle konsekvenser og lægger heller ikke op til nye forpligtelser for Danmarks bidrag til international klimafinansiering.

*Samfundsøkonomiske konsekvenser*

Rådskonklusionerne har ikke i sig selv samfundsøkonomiske konsekvenser.

*Erhvervsøkonomiske konsekvenser*

Rådskonklusionerne har ikke i sig selv erhvervsøkonomiske konsekvenser.

#### **8. Høring**

Sagen har ikke været i ekstern høring.

#### **9. Generelle forventninger til andre landes holdninger**

Der ventes generel opbakning til rådskonklusionerne.

#### **10. Regeringens generelle holdning**

Regeringen kan generelt støtte udkastet til rådskonklusioner.

Regeringen lægger vægt på, at EU står ved de udviklede landes kollektive forpligtelse om at mobilisere 100 mia. USD årligt fra 2020 fra offentlige, private og alternative kilder.

Regeringen lægger vægt på behovet for at få den maksimale effekt ud af den eksisterende klimafinansiering. Mobilisering af privat klimafinansiering vil være afgørende for at løse klimaudfordringerne. Derfor støtter regeringen, at EU fortsat fokuserer på behovet for at fremme gode rammevilkår, som kan adressere barrierer for at mobilisere privat klimafinansiering.

Derudover støtter regeringen, at en bredere kreds af lande skal bidrage. Klimaudfordringerne er globale, og der er derfor behov for, at alle lande bidrager. Flere lande, som i FN's Klimakonvention fra 1992 er kategoriseret som ulande, har nået et velstandsniveau, hvor de kan forventes at bidrage med finansiering. Regeringen

støtter endvidere, at alle lande bidrager til at fremme gode rammevilkår for klimavenlige investeringer.

#### **11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg**

Rådskonklusionerne har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.



## Dagsordenspunkt 5: Opfølgning på IMF- og G20-møderne 11.-13. oktober 2018

KOM-dokument foreligger ikke.

### 1. Resume

*Kommissionen og det østrigske EU-formandskab ventes at afrapportere fra IMF- og G20-møderne for finansministre og centralbankchefer 11.-13. oktober 2018, som blev afholdt i forbindelse med IMF's og Verdensbankens årsmøder på Bali, Indonesien. Ifølge det endelige kommuniké fra IMF-møderne var der enighed om, at fokus for den økonomiske politik bør være på at genopbygge finanspolitiske råderum og gennemføre reformer, der øger vækstpotentialet og gør væksten mere inklusiv. De globale ubalancer skal søges reduceret, og landene skal styrke dialog og samarbejde om handel og et styrket WTO-system. Samtidig betonedes vigtigheden af fuld, rettidig og konsistent implementering af de aftalte finansielle reformer, arbejdet for et globalt fair og moderne internationalt skattesystem samt sikring af et stærkt, kvotebaseret og velfinansieret IMF. Der er ikke offentliggjort et skriftligt kommuniké fra G20-mødet.*

### 2. Baggrund

ECOFIN fastlagde på mødet 2. oktober den fælles EU-holdning (Terms of Reference) til G20-mødet for finansministre og centralbankchefer 11.-12. oktober og EU's fælles skriftlige erklæring til mødet i IMF's ministerkomité (IMFC) 12.-13. oktober. Den fælles EU-linje til IMFC- og G20-møderne lagde bl.a. vægt på følgende:

- Fokus for den økonomiske politik bør være på *genopbygning af finanspolitiske råderum og reduktion af globale ubalancer*, samtidig med at grundlaget for den langsigtede vækst styrkes og gøres mere inklusiv via bedre sammensætning og kvalitet af de offentlige udgifter og indtægter, samt via reformer.
- EU lægger vægt på *fremme af åbne markeder, bekæmpelse af protektionisme og unfair handelspraksis* samt sikring af regelbaseret multilateralisme og lige konkurrencevilkår for handel, investeringer og intellektuelle rettigheder. Samtidig er der behov for styrket internationalt samarbejde, og EU betoner vigtigheden af en modernisering af WTO.
- Det er vigtigt, at der findes *globale løsninger til beskatning af den digitale økonomi*, hvorfor EU ser frem til ambitiøse, fair, effektive og fungerende globale løsninger, som kan vedtages senest i 2020. G20-arbejdet til *sikring af skattegennemsigtighed* bør intensiveres.
- Reformen af den *finansielle regulering skal forblive en prioritet*, og EU forpligter sig til at sikre fuld, rettidig og konsistent færdiggørelse og implementering af de aftalte reformer.
- Der skal sikres fremskridt i arbejdet med at *fremme mulighederne og håndtere udfordringer og risici ved fintech*, herunder relateret til kryptovalutaer og cybersikkerhed, særligt med henblik på at fastlægge hvilken form for internationalt samarbejde og multilaterale løsninger, der er nødvendig.
- EU-landene støtter et *stærkt, kvotebaseret og velfinansieret IMF* i centrum for det globale finansielle sikkerhedsnet, og man er forpligtet til at arbejde for en rettidig aftale om IMF's kvoter og stemmer senest i oktober 2019. Der læ-

ges vægt på, at forhandlingerne bliver forankret i IMF's egne organer og at der i aftalen tages højde for landes frivillige finansielle bidrag til IMF.

- EU støtter arbejdet i IMF, Verdensbanken og G20 med at *fremme gældsholdbarhed og -gennemsigtighed i lavindkomstlande*, og man lægger vægt på, at både offentlige og private kreditorer skal tage højde for IMF's og Verdensbankens gældsholdbarhedsvurderinger og respektere de af IMF fastsatte gældslofter, når der træffes beslutning om udlån til lavindkomstlande.
- Særligt i forhold til G20-mødet bød EU endvidere rapporten fra *G20's særlige højniveaugruppe<sup>6</sup> for global finansiell governance* velkommen, og lagde vægt på strukturerede og inklusive drøftelser af forslagene i G20 og i de øvrige relevante globale fora, herunder især IMF og Verdensbanken.

### 3. Formål og indhold

ECOFIN ventes på baggrund af en afrapportering af Kommissionen og det østrigske EU-formandskab at drøfte udfaldet af IMF- og G20-møderne for finansministre og centralbankchefer 11.-13. oktober. Møderne blev afholdt i forbindelse med IMF's og Verdensbankens årsmøder 12.-14. oktober 2018 på Bali, Indonesien.

Ifølge det endelige IMFC-kommuniké af 13. oktober var der bl.a. enighed om, at den globale vækst er stærk, men i stigende grad præget af negative risici, og at landene skal fremme politikker og reformer, der håndterer risici, genopbygger finanspolitisk råderum, styrker økonomiernes modstandsdygtighed og løfter vækstpotentialet på en måde, der kommer alle til gode. Samtidig forpligtede landene sig til at afstå fra konkurrerende valutadevalueringer, reducere betydelige globale ubalancer samt styrke dialog og samarbejde om at reducere risici og styrke tilliden til international handel og forbedring af WTO-systemet til at kunne håndtere aktuelle og fremtidige udfordringer.

Der var i IMFC enighed om vigtigheden af fuld, rettidig og konsistent implementering og færdiggørelse af den finansielle reformdagsorden samt at arbejde for et globalt fair og moderne internationalt skattesystem, herunder i lyset af udfordringer fra digitalisering. Landene vil søge at fremme gældsholdbarhed og -gennemsigtighed givet stigende gældsudfordringer i mange lavindkomstlande. Endelig bekræftede IMFC forpligtelsen til at sikre et stærkt, kvotebaseret og velfinansieret IMF og til at færdiggøre tilpasningen af IMF's kvoter og stemmer senest i forbindelse med IMF's og Verdensbankens årsmøder i oktober 2019.

G20 har ikke offentliggjort et skriftligt kommuniké fra sit møde i forbindelse med IMF- og Verdensbanksårsmødet.

### 4. Europa-Parlamentets holdning

Europa-Parlamentet udtaler sig ikke i sagen.

---

<sup>6</sup> G20 Eminent Persons Group on Global Financial Governance

## **5. Nærhedsprincippet**

Spørgsmålet om nærhedsprincippet er ikke relevant.

## **6. Gældende dansk ret og lovgivningsmæssige konsekvenser**

Ikke relevant.

## **7. Økonomiske konsekvenser**

Sagen har ikke i sig selv statsfinansielle konsekvenser.

### *Samfundsøkonomiske konsekvenser*

Sagen har ikke i sig selv samfundsøkonomiske konsekvenser.

Overordnet ventes IMF- og G20-arbejdet som helhed at have positive samfundsøkonomiske konsekvenser, i det omfang det understøtter global økonomisk vækst og beskæftigelse samt finansiell og økonomisk stabilitet.

### *Erhvervsøkonomiske konsekvenser*

Sagen har ikke i sig selv erhvervsøkonomiske konsekvenser.

## **8. Høring**

Sagen har ikke været i ekstern høring.

## **9. Generelle forventninger til andre landes holdninger**

Landene ventes generelt at kunne tage Kommissionens og EU-formandskabets afrapportering til efterretning.

## **10. Regeringens generelle holdning**

Regeringen ventes at kunne tage Kommissionens og EU-formandskabets afrapportering fra IMF- og G20-møderne til efterretning.

## **11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg**

Sagen vedr. ECOFIN's forberedelse af IMF- og G20-møderne for finansministre og centralbankchefer 11.-13. oktober 2018 blev forelagt Europaudvalget til orientering 28. september 2018 forud for rådsmødet (ECOFIN) 2. oktober 2018.

**Dagsordenspunkt 6: Kommissionens forslag til fælles EU-ramme for dækkede obligationer ("covered bonds")**

KOM(2018)93 og KOM(2018)94

**1. Resume**

*Kommissionen fremsatte 12. marts 2018 en pakke af forslag til en fælles EU-ramme for dækkede obligationer ("covered bonds"), som blandt andet omfatter danske realkreditobligationer. Forslaget er således af stor betydning for det danske realkreditsystem.*

*Pakken består af to forslag: 1) et forslag til direktiv om udstedelse af og særligt offentligt tilsyn med dækkede obligationer og 2) et forslag til ændring af EU's kapitalkravsforordning (CRR-forordningen). Forslagene forhandles som en samlet pakke.*

*Formålet med forslagene er at skabe et fælles harmoniseret grundlag for regulering af dækkede obligationer på EU-niveau. Direktivforslaget specificerer kernelementer af dækkede obligationer og skaber derved en fælles definition (under betegnelsen "European Covered Bonds"), som kan benyttes på tværs af den finansielle regulering i EU. Direktivet fastlægger bl.a. grundlæggende karakteristika ved dækkede obligationer. Forordningsforslaget ændrer CRR-forordningen og skærper kravene for, hvornår dækkede obligationer kan opnå lavere kapitalkrav sammenlignet med øvrige værdipapirer.*

*Sagen er ikke på dagsordenen for ECOFIN 6. november 2018, men landene ventes at nå til enighed om et kompromisforslag inden for kort tid. Når der er opnået enighed i Rådet, skal sagen forhandles med Europa-Parlamentet.*

*Regeringen støtter, at der fastlægges et fælles harmoniseret grundlag for regulering af dækkede obligationer i EU. En kodificering af en høj standard for dækkede obligationer på EU-niveau kan medvirke til at lette, at der fremadrettet tages bedre hensyn til fx realkreditmodellen på tværs af den finansielle regulering i EU. Regeringen støtter den foreslåede tilgang, hvor der fastsættes en ramme med mere principielle krav og minimumsharmonisering i form af et direktiv. Det har været den centrale danske prioritet, at kernelementerne i det danske realkreditsystem kan bevares, og at EU-rammen bygger på velfungerende modeller som den danske realkreditmodel. Disse hensyn vurderes i høj grad imødekommet i kompromisforslaget, som derfor støttes.*

*Der henvises til bilag 1 for beskrivelse af det danske realkreditsystem. Væsentlige elementer i forslaget vedrører beskyttelse af dækkede obligationsinvestorers rettigheder, herunder i konkurs, aktiver som kan ligge til sikkerhed for dækkede obligationer, sammensætningen af kapitalcentre, koncernintern fælles funding og løbetidsforlængelse af dækkede obligationer samt sanktioner ved brud på reglerne. Disse elementer er beskrevet i hovedteksten. Der henvises til bilag 2 for beskrivelse af forslagets øvrige elementer, herunder brug af derivater i kapitalcentre, dækning, likviditetskrav, tilsyn med dækkede obligationer, dækkede obligationsregistre samt overgangsbestemmelser og implementering.*

## 2. Baggrund

Kommissionen fremsatte 12. marts 2018 forslag til en fælles EU-ramme for udstedelsen af og tilsynet med covered bonds (dækkede obligationer, f.eks. danske realkreditobligationer). De to forslag forhandles aktuelt i Rådet. Forslagene skal ses som en pakke og indeholder konkret:

- 1) Et **direktiv** (herefter direktivforslaget) om udstedelse af og særligt offentligt tilsyn med dækkede obligationer, med tilhørende ændringer af direktivet for kollektive investeringsforeninger (UCITS-direktivet) og direktivet om genopretning og afvikling af nødlidende kreditinstitutter (BRRD).
- 2) Et forslag til **ændring af forordning** (herefter forordningsforslaget) om tilsynsmæssige krav til kreditinstitutter og investeringsselskaber (kapitalkravsforordningen – CRR-forordningen).

I dansk sammenhæng er dækkede obligationer følgende typer obligationer:

- Særligt dækkede obligationer (SDO) udstedt af et pengeinstitut, et realkreditinstitut eller Danmarks Skibskredit.<sup>7</sup>
- Realkreditobligationer (RO) og særligt dækkede realkreditobligationer (SDRO) udstedt af et realkreditinstitut.
- Kasseobligationer (KO) eller skibskreditobligationer (SO) udstedt af Danmarks Skibskredit.

Direktivforslaget har hjemmel i artiklerne 53 og 114 i Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsområde (TEUF). Forordningsforslaget er fremsat med hjemmel i artikel 114 TEUF. Forslagene skal forhandles og vedtages af Rådet og Europa-Parlamentet i den almindelige lovgivningsprocedure, jf. artikel 294 TEUF.

Forslagene indgår som del af handlingsplanen i arbejdet med kapitalmarkedsunionen (Capital Markets Union), som er en samlebetegnelse for en række tiltag på det finansielle område i EU omfattende alle lande. Kapitalmarkedsunionen har til formål at skabe mere velfungerende og integrerede kapitalmarkeder i EU og dermed vækst og beskæftigelse til gavn for borgere og virksomheder.

Hidtil har der været begrænset specifik regulering af dækkede obligationer på EU-niveau. I UCITS-direktivet er der en række overordnede krav til obligationer. Obligationer, der overholder disse krav, får fortrinsbehandling i forskellige EU-retsakter. Det betyder eksempelvis, at investeringsinstitutter kan investere mere i dækkede obligationer udstedt af et kreditinstitut, end de kan investere i andre værdipapirer udstedt af samme kreditinstitut. Denne fortrinsbehandling gælder for

---

<sup>7</sup> SDO'er og SDRO'er er betegnelsen for obligationer, som skal opfylde kravene i CRR, og de er derfor underlagt et krav om supplerende sikkerhed i dag. Supplerende sikkerhed stilles, når en boligs værdi falder og belåningsgrænsen overskrides. Supplerende sikkerhed er aktiver, fx statsobligationer. Den supplerende sikkerhed tjener til sikkerhed for SDO'er og SDRO'er og skal som minimum stilles op til belåningsgrænsen. SDO'er og SDRO'er vil med ændringen af CRR også være omfattet af kommende krav vedr. overdækning af aktiver i kapitalcentre (overkollateral). Derudover skal de opfylde kravene i UCITS, som fremover vil være fastlagt i direktivet. RO'er og SO'er skal udelukkende opfylde kravene i UCITS, som også fremover vil være fastlagt i direktivet. KO betegnelsen anvendes kun for obligationer udstedt før 1. januar 2008. De skal derfor kun opfylde kravene i UCITS. SDO'er, SDRO'er, RO'er og KO'er er alle underlagt kapitalkrav i kapitalcenteret.

alle dækkede obligationer, dvs. i en dansk sammenhæng både SDO/SDRO, RO, KO og SO, *jf. ovenfor*. Udover UCITS-direktivet indeholder CRR krav til SDOer og SDROer, fx lånegrænser, som skal overholdes, hvis investorer omfattet af forordningen skal opnå en ekstra kapitalmæssig fortrinsbehandling (dvs. lavere kapitalkrav) udover fortrinsbehandlingen i UCITS-direktivet.

Endvidere indeholder EU-likviditetskravet for kreditinstitutter (LCR) yderligere krav til obligationer for at fastsætte, hvilken fortrinsbehandling, obligationerne kan opnå i LCR-sammenhæng. Således har dækkede obligationer med en tilstrækkelig høj kreditvurdering og udstedelsesstørrelse en fortrinsbehandling i LCR ift. dækkede obligationer med lavere kreditvurdering og udstedelsesstørrelse, idet de kan udgøre en større andel af den likviditetsbuffer, som kreditinstitutter skal holde iht. LCR.

### **3. Formål og indhold**

Formålet med forslagene er at skabe et fælles harmoniseret grundlag for regulering af dækkede obligationer i EU. Kommissionen anfører, at forslagene vil bidrage til at udbrede brugen af dækkede obligationer som en effektiv og stabil finansieringskilde for kreditinstitutter, særligt i lande hvor dækkede obligationsmarkederne er mindre udviklede. Forslagene bygger på en rapport fra den europæiske banktilsynsmyndighed (EBA) fra 2016.

Direktivforslaget specificerer kernelementer af dækkede obligationer og skaber derved en fælles definition under betegnelsen "European Covered Bonds", som kan benyttes på tværs af den finansielle regulering i EU. Derved foreslår Kommissionen, at direktivforslagets definition af dækkede obligationer fremover skal erstatte den relevante tekst i UCITS-direktivet, hvorved direktivforslaget bliver fundamentet for reguleringen af dækkede obligationer på EU-niveau. Det betyder samtidig, at en række EU-retsakter, herunder CRR-forordningen og BRRD, fremover vil henvise til direktivet om dækkede obligationer i stedet for UCITS-direktivet. Direktivet indebærer fastlæggelse af de grundlæggende karakteristika ved dækkede obligationer, det særlige tilsyn med udstedelsen af dækkede obligationer samt krav til kompetente myndigheder vedr. dækkede obligationer (i Danmark Finanstilsynet).

Forordningsforslaget indebærer en ændring af CRR-forordningen, som skærper kravene for, hvornår dækkede obligationer kan opnå kapitalmæssig fortrinsbehandling.

Nedenfor gennemgås det væsentligste indhold i direktivforslaget henholdsvis ændringer i forordningen samt kompromisforslaget i Rådet.

#### **3.1 Direktivforslaget**

Direktivet opstiller en række krav, som skal gælde for de udstedelser, der skal kunne bære betegnelsen "European Covered Bonds", herunder regler vedr. investorbeskyttelse, underliggende sikkerhed mv.

Væsentlige elementer i direktivforslaget er således:

- Beskyttelse af investorernes rettigheder, herunder i konkurs
- Aktiver som kan ligge til sikkerhed for dækkede obligationer
- S sammensætningen af kapitalcentre
- Koncernintern fælles funding
- Løbetidsforlængelse af dækkede obligationer
- Sanktioner

#### *Beskyttelse af investorernes rettigheder, herunder i tilfælde af udsteders konkurs*

Det foreslås, at EU-landene skal fastsætte regler, som sikrer beskyttelse af investorerne, som køber dækkede obligationer. Det foreslås sikret ved, at investoren har et retskrav mod instituttet, som har udstedt de pågældende dækkede obligationer, som investoren har investeret i. Herudover har investorerne i tilfælde af instituttets konkurs eller afvikling en fortrinsstilling til aktiverne i instituttets kapitalcenter og et krav mod konkursboet sammenlignet med øvrige investorer.

Et kapitalcenter er en gruppe af aktiver (lån, værdipapirer mv.), som ligger til sikkerhed for kapitalcentrets forpligtigelser (udstedte obligationer), *jf. figur 1*.<sup>8</sup>

Figur 1: Kapitalcenterstruktur

Kapitalcenter A		Kapitalcenter B		Kapitalcenter C		Instituttet i øvrigt	
Aktiver	Passiver	Aktiver	Passiver	Aktiver	Passiver	Aktiver	Passiver
Realkreditlån	Obligationer	Realkreditlån	Obligationer	Realkreditlån	Obligationer	Realkreditlån	Obligationer
Fonds	Egenkapital	Fonds	Egenkapital	Fonds	Egenkapital	Fonds	Egenkapital

Bem.: Med fonds menes beholdninger af værdipapirer i kapitalcenteret, hvilket indeholder alle andre aktiver end udlån.

Et kapitalcenter bidrager på denne måde til, at investorerne har en fortrinsstilling til disse særlige aktiver. I kapitalcentret er der i dag en vis overdækning af aktiver udover lånene (dvs. at værdien af aktiverne i et kapitalcenter er højere end værdien af de udstedte dækkede obligationer). I Danmark er der et krav om, at det enkelte kapitalcenter skal opfylde et kapitalkrav på 8 pct. af de risikovægtede aktiver, dvs. vægtet efter risikoen for tab på aktiverne. Da kun realkreditobligationer må finansiere realkreditlån, vil de finansielle midler, der stammer fra egenkapitalen (et passiv) være placeret i andre aktiver i kapitalcenteret, og dermed udgøre en overdækning. På denne måde vil kapitalcentre i realkreditinstitutter altid have en vis overdækning som konsekvens af, at kapitalcentret skal opfylde et kapitalkrav.

I dag i Danmark har investorer, som har købt dækkede obligationer, en fortrinsstilling i forhold til kapitalcentrets aktiver. Det betyder, at investorens krav i en konkurssituation dækkes af aktiverne i kapitalcenteret forud for de simple kredito-

<sup>8</sup> Kapitalcentre anvendes i nærværende notat som en fælles betegnelse for pengeinstitutters registre, skibsfinansieringsinstitutters kapitalcentre og realkreditinstitutters serier med seriereservefond eller gruppe af serier med fælles seriereservefond.

rer.<sup>9</sup> Hvis ikke investorerne opnår fuld dækning i kapitalcentret, er de sikret en fortrinsstilling til aktiverne i instituttets konkursbo, hvis udsteder er et realkreditinstitut, og et simpelt krav i instituttets konkursbo, hvis udsteder er et pengeinstitut. Et simpelt krav skal kun dækkes, såfremt der er midler nok i konkursboet efter at de foranstillede krav er blevet dækket.<sup>10</sup>

Forslaget indebærer, at EU-landene, som i Danmark i dag, kan vælge at give dækkede obligationsinvestorer en fortrinsstilling mod særligt specialiserede kreditinstitutters konkursbo, hvilket betyder, at investorerne er bedre stillet end f.eks. simple kreditorer i konkursboet. Det fremgår af direktivforslaget, at et særligt specialiseret kreditinstitut er et institut, som udelukkende i henhold til lovgivningen yder realkreditlån og lån til den offentlige sektor finansieret med dækkede obligationer. Institutet må ikke tage imod indlån. Dette svarer til danske realkreditinstitutters virksomhedsområde.

Det foreslås endvidere, at dækkede obligationer ikke må forfalde ved det udstedende instituts afvikling eller konkurs. Obligationsinvestoren har således kun krav på betaling af renter og afdrag, som forskrevet i obligationsbetingelserne, og en konkurs ændrer ikke herved.

Kompromisforslaget fastholder dette og indebærer derudover, at et kreditinstituts modparter igennem derivatkontrakter<sup>11</sup> er sidestillede med dækkede obligationsinvestorer i en konkurssituation, som det er tilfældet i Danmark.

Altovervejende svarer kompromisforslaget på disse punkter til den nuværende retstilling i Danmark.

#### *Aktiver som kan ligge til sikkerhed for dækkede obligationer*

Det foreslås, at der fastsættes fælles rammer på EU-niveau for de aktiver, der kan ligge til sikkerhed for udstedelsen af dækkede obligationer. Dvs. de aktiver, som skal henføres til kapitalcentret og sikrer, at obligationen udstedes med sikkerhed i en gruppe af aktiver af tilstrækkelig høj kvalitet og dermed kan kvalificere til at være en såkaldt dækket obligation. De pågældende aktiver skal leve op til en række kriterier, som i praksis kendetegner fast ejendom. Kriterierne er:

- Aktiverne skal være af høj kvalitet. Herved forstås lån med pant i fast ejendom (både privat og erhverv) eller pant i skibe, eksponeringer mod kreditinstitutter (i begrænset omfang), samt fordringer på stater og centralbanker, svarende til hvad der allerede gælder i dag i CRR artikel 129, stk. 1. Derudover lægger Kommissionens forslag som noget nyt op til, at lån til offentlige virksomheder anses for at være et aktiv af høj kvalitet. EU-landene kan tilføje eller fjerne aktiver fra listen, forudsat at de har en høj kvalitet.

---

<sup>9</sup> Simple kreditorer er defineret i konkursloven som alle de kreditorer, der i tilfælde af konkurs fyldestgøres efter de fortrinsstillede kreditorer.

<sup>10</sup>

<sup>11</sup> Et derivat er et finansielt instrument i form af en kontrakt, hvis værdi afhænger af udviklingen i det underliggende aktiv – eksempelvis valuta eller renter. En derivatmodpart er én af de to parter, der har underskrevet en derivatkontrakt. Derivatmodparten er typisk et andet kreditinstitut.



- Instituttets rettigheder i pantet (f.eks. en fast ejendom) er sikret (f.eks. ved tinglysning), og det er muligt at håndhæve rettigheden i alle relevante jurisdiktioner. Formålet hermed er at have en sikker og forudsigelig proces ved låntagers manglende betaling, således at instituttets krav på låntager reelt er sikret. Samtidig er obligationsejeren sikret ved at have en særlig stilling i forhold til aktiver i kapitalcenteret ved et instituts eventuelle konkurs, jf. afsnittet ovenfor.
- Det er muligt at værdiansætte de underliggende aktiver til markedsværdi. Formålet hermed er at skabe sikkerhed om værdien af det sikrende aktiv.

Kompromisforslaget tydeliggør, at aktiver, som kan ligge til sikkerhed for dækkede obligationer, enten skal være aktiver, som i dag er omfattet af CRR artikel 129, stk. 1, eller aktiver af høj kvalitet. Sidstnævnte aktiver af høj kvalitet skal leve op til en række krav, f.eks. at de består af et krav på betaling af penge og der er sikkerhed for betalingen af penge i form af sikret pant (f.eks. fast ejendom som er sikret gennem tinglysning). Der er desuden krav til værdiansættelse af pantet.

Kompromisforslaget muliggør, at eksponeringer (lån mv.) til modparter, som enten er underlagt offentligt tilsyn af deres operationelle robusthed og solvensniveau, f.eks. kreditinstitutter og forsikringsselskaber, eller har skatteinddrivelsesbeføjelser, f.eks. kommuner, også kan udgøre aktiver til sikkerhed for dækkede obligationer. Kompromisforslaget muliggør ligeledes, at man kan fravige kravet om sikring af pant (f.eks. tinglysning) ved i stedet at sikre kravet ved en juridisk udtalelse, der er ækvivalent med egentlig sikring. Ifølge kompromisforslaget er lån til offentlige virksomheder ikke længere aktiver, der kan ligge til sikkerhed for dækkede obligationer.

Kompromisforslaget vil på ovenstående punkter ikke medføre ændringer af gældende regler i Danmark.

#### *Sammensætningen af kapitalcentre*

Kommissionen foreslår, at der fastsættes et generelt krav om at sikre en tilstrækkelig ensartethed i aktiverne i de enkelte kapitalcentre. Det betyder konkret, at der stræbes efter ensartethed i aktivernes strukturelle egenskaber, herunder fx hvor lang lånenes løbetid må være, hvilken risikoprofil aktiverne kan have, og hvad der er det underliggende pant (fx pant i fast ejendom til erhverv eller privat).

Kompromisforslaget ændrer Kommissionens forslag. EU-landene skal således fortsat fastsætte generelle krav om sammensætningen af kapitalcentre i tråd med ovenstående, men det er nu alene en valgmulighed for EU-landene, om der skal være specifikke krav om tilstrækkelig ensartethed.

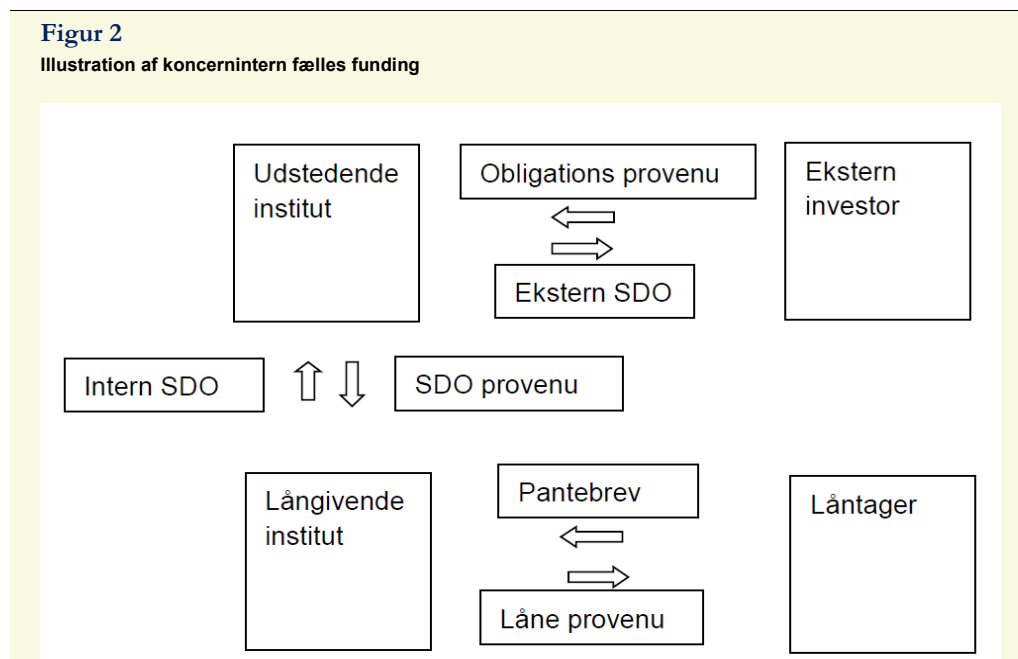
I Danmark er der tradition for at sikre tilstrækkelig ensartethed ved, at udlån med pant i henholdsvis privat- og erhvervsejendom kan ligge til sikkerhed i det samme kapitalcenter og derved for alle dækkede obligationer udstedt fra samme kapitalcenter. Udlån med pant i skibe ligger derimod i et separat kapitalcenter.

Kompromisforslaget vil derfor ikke medføre ændringer af gældende regler i Danmark på dette område.

### *Koncernintern fælles funding*

Det foreslås, at der gives mulighed for at fastsætte nationale regler, der sikrer muligheden for koncernintern fælles funding. Koncernintern fælles funding indebærer, at et kreditinstitut i en koncern udsteder dækkede obligationer til markedet på egne vegne og på vegne af et andet kreditinstitut i koncernen.

Denne særlige konstruktion har været mulig som følge af den hidtil gældende artikel 496 i CRR, som tillader, at et kreditinstitut (udstedende institut) udsteder særligt dækkede obligationer med sikkerhed i andre særligt dækkede obligationer udstedt af et koncernforbundet kreditinstitut (långivende institut). Det långivende institut har ydet et realkreditlån til en låntager. Det betyder, at aktivet (realkreditlånet) forbliver hos det långivende institut og ikke overdrages til det institut i koncernen, der udsteder obligationer eksternt uden for koncernen (det udstedende institut). Kreditrisikoen på lånene forbliver således i det långivende institut. Det udstedende institut får samtidig en fordring på det långivende institut. Denne fordring er en SDO-obligation, som giver det udstedende institut et privilegeret krav på det långivende institut (og dermed dets aktiver/realkreditlån). Det långivende institut skal dermed have en SDO-licens og leve op til alle de krav, der stilles til SDO-udstedere. Konstruktionen er illustreret i figur 2.



Kilde: Egen tilvirkning.

Den nuværende ordning i CRR, som ophæves med forordningsforslaget, erstattes af en tilsvarende ordning for koncernintern fælles funding i direktivforslaget. Med direktivet stilles der et nyt krav om, at både SDO-obligationen udstedt af det udstedende institut og SDO-obligationen udstedt af det långivende institut skal kva-

ificere sig til kreditkvalitetstrin 1, dvs. obligationer som iht. reguleringen anses for af højeste kreditkvalitet.<sup>12</sup>

Kompromisforslaget præciserer muligheden for koncernintern fælles funding, idet det specificeres, at det långivende instituts obligationer skal sælges til det udstedende institut, hvor der i Kommissionens forslag ikke var krav til, hvordan obligationerne blev overdraget. Kompromisforslaget lemper herudover kravet til obligationernes kreditkvalitet. Obligationerne skal nu kun kvalificeres til kreditkvalitetstrin 2 frem for kreditkvalitetstrin 1. Kompromisforslaget imødekommer desuden bekymringer fra enkelte EU-lande om brugen af koncernintern fælles funding i grænseoverskridende koncerner ved at fastslå, at obligationer udstedt af det långivende institut skal leve op til de samme høje krav for aktiver og dækningskrav som det udstedende institut.

Kompromisforslaget vil ikke medføre væsentlige ændringer af gældende regler i Danmark. Den eneste ændring er det nye krav om, at obligationerne skal kvalificere sig til mindst kreditkvalitetstrin 2, hvilket der ikke er krav om i dag. Herudover medfører kompromisforslaget ikke yderligere krav i forhold til de krav, der i dag stilles i Danmark for at få tilladelse til koncernintern fælles funding.

#### *Løbetidsforlængelse af dækkede obligationer*

Det foreslås, at EU-landene kan tillade, at der udstedes dækkede obligationer, hvor obligationernes løbetid under visse betingelser kan forlænges. En sådan forlængelse af løbetiden er relevant i de situationer, hvor lånets løbetid er længere end løbetiden på de obligationer, der funder lånet (f.eks. rentetilpasningslån). Det er en betingelse, at forlængelsesmuligheden er baseret på en kontrakt eller regel, at kreditinstituttet ikke selv kan beslutte at forlænge løbetiden, og at obligationsejernes konkursretlige stilling ikke må forringes ved en forlængelse.

Kompromisforslaget ændrer ikke væsentligt på denne del af forslaget.

Kompromisforslaget vurderes at svare til den nuværende retsstilling i Danmark, hvor der i 2014 blev indført lovgivning om løbetidsforlængelse af dækkede obligationer ("refinansieringsloven"). Loven indebærer en tvungen løbetidsforlængelse af realkreditobligationer, hvis en refinansieringsauktion fejler, eller renten på korte realkreditobligationer stiger mere end 5 pct.-point inden for ca. 12 måneder.

#### *Sanktioner*

Det foreslås, at der nationalt indføres administrative sanktioner, som skal være effektive, proportionale samt præventive.

Kompromisforslaget gør det til en valgmulighed for EU-landene, om de vil fastsætte administrative sanktioner for overtrædelser, der allerede er underlagt strafferetlige sanktioner iht. national lovgivning. Dette er f.eks. tilfældet i Danmark.

---

<sup>12</sup> Kreditkvalitetstrin 1 tildeles obligationer der har de højeste rating kategorier fra et ratingbureau, f.eks. AAA. Kreditkvalitetstrin 2 svarer til de næsthøjeste rating kategorier fra et rating bureau f.eks. A+. Kreditkvalitetstrin 3 svarer til de tredje højeste rating kategorier fra et rating bureau f.eks. BBB.

### 3.2 Forordningsforslaget

Kapitalkravsforordningen (CRR) fastlægger kapitalkrav til kreditinstitutter. Kapitalkravet beregnes på baggrund af de risikovægtede aktiver, herunder dækkede obligationer. Risikoen på en dækket obligation, der opfylder kravene i CRR, anses for lavere end fx en almindelig fordring på et kreditinstitut. Risikovægten er derfor også lavere, hvilket resulterer i et lavere kapitalkrav.

Forordningsforslaget indeholder ændringer til CRR. Det indeholder krav til dækkede obligationer, der skal være opfyldt for at opnå en særlig kapitalmæssig lempelse, hvis man som investor (fx et kreditinstitut) investerer i dækkede obligationer omfattet af CRR. Det betyder, at forordningen inklusiv de foreslåede ændringer fastsætter de krav, der skal opfyldes, for at kapitalvægtningen for dækkede obligationer vil være lavere for investorer, herunder et krav om overkollateral.

Det væsentligste element i disse ændringer er det nye krav om såkaldt overkollateral. Dvs. krav om andre aktiver end obligationsfinansierede lån, der skal ligge i et kapitalcenter til overdækning og sikkerhed for en obligationsinvestors krav mod udsteder. Andre aktiver kan fx være værdipapirer.

Kravet sættes generelt til 5 pct. af den nominelle værdi på de udstedte obligationer. Den nationale kompetente myndighed kan dog sætte et lavere krav om overkollateral, herunder vha. en model hvor beregningen af overkollateralkravet er baseret på aktivernes risikovægte (en risikobaseret tilgang, jf. beregningen af de generelle risikobaserede kapitalkrav til kreditinstitutter). Kravet om overkollateral kan dog ikke blive lavere end 2 pct. af obligationernes nominelle værdi.

I Danmark er der i dag ikke krav om overkollateral. Derimod er der det generelle kapitalkrav for realkreditinstitutter, som også skal overholdes for hvert kapitalcenter. Det danske kapitalkrav er ikke et nominelt, men et risikovægtet krav. Det betyder konkret, at det danske kapitalkrav tager højde for, hvor risikable aktiver, der er i det pågældende kapitalcenter.

I dag kan midler brugt til at opfylde det risikovægtede kapitalkrav for realkreditinstitutter i kapitalcentre også bruges til at dække kravet om supplerende sikkerhed i samme kapitalcenter. Der skal stilles supplerende sikkerhed, når huspriserne falder, og lånegrænserne derfor overskrides.

Forslaget indebærer en skærpelse ift. i Danmark i dag, hvor finansielle midler brugt til at opfylde det nye krav om overkollateral ikke samtidig vil kunne bruges til at stille supplerende sikkerhed.

Derudover indebærer forslaget, at lånegrænserne for lån (konkret 80 pct. for boliglån og 60/70 pct. for erhvervsudlån) skal være overholdt på enkeltlåneniveau gennem hele lånets løbetid. Det betyder, at institutterne løbende skal stille supplerende sikkerhed, hvis de ejendomme, som lånene har sikkerhed i, falder i værdi, så belåningsgraden (lån ift. ejendommens værdi) stiger og lånegrænserne derfor muligvis vil være overskredet. Det er kun den del af lånet (aktivet), som overholder

lånegrænsen, der kan indgå som sikkerhed for dækkede obligationer. Dette er allerede et krav i Danmark.

Kompromisforslaget indfører, at det er EU-landet (national lovgiver) selv og ikke den kompetente myndighed, som beslutter om kravet om overkollateral skal være nominelt eller risikobaseret. Danmark kan vælge at benytte muligheden for et risikobaseret overkollateralkrav og dermed fastsætte et lavere krav afhængig af risikoen på aktiverne, der dog ikke kan blive lavere end nominelt 2 pct. Derudover tillader kompromisforslaget, at eksponeringer i form af derivatkontrakter til kreditinstitutter på kreditkvalitetstrin 3 under visse betingelser kan udgøre et aktiv, som ligger til sikkerhed for udstedelsen af dækkede obligationer.

#### **4. Europa-Parlamentets holdning**

Europa-Parlamentet er medlovgiver om forslaget. Europa-Parlamentet har endnu ikke udtalt sig om forslaget. Europa-Parlamentet har dog givet udtryk for støtte til en europæisk ramme for regulering af dækkede obligationer i deres egeninitiativrapport vedtaget i juli 2017.<sup>13</sup> Det er derfor forventningen, at Europa-Parlamentet generelt vil være positiv over for Kommissionens forslag.

#### **5. Nærhedsprincippet**

Kommissionen anfører, at hensigten med forslaget ikke i tilstrækkelig grad kan opfyldes af EU-landene, hvis de handler uafhængigt af hinanden, da der er behov for tiltag på EU-niveau med henblik på at etablere en fælleseuropæisk ramme for dækkede obligationer. På den måde sikres det, at de strukturelle karakteristika for dækkede obligationer er ensartede på tværs af EU, således at det er samme type produkter, som får samme fortrinsbehandling. Hertil er der behov for en fælles EU-ramme med henblik på at videreudvikle dækkede obligationer i EU og støtte grænseoverskridende investeringer i tråd med kapitalmarkedsunionens formål.

Det er regeringens vurdering, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet. Det vurderes at være væsentligt at sikre en fælleseuropæisk ramme for dækkede obligationer i tråd med ovenfor nævnte formål, og at dette formål bedst kan opfyldes ved EU-regulering.

#### **6. Gældende dansk ret og lovgivningsmæssige konsekvenser**

Der er i lov om finansiel virksomhed (FiL) fastsat regler om forskellige tilladelser, f.eks. instituttilladelse, tilladelse til at udstede SDOer og SDROer og tilladelse til fælles funding. FiL indeholder desuden sammen med CRR den generelle kreditinstitutregulering, hvor der også er regler om tilsyn med penge- og realkreditinstitutter, som udsteder dækkede obligationer. Dette regelsæt gælder både for pengeinstitutter og realkreditinstitutter. Herudover gælder lov om realkreditlån og realkreditobligationer mv. (LRR) samt ca. 12 bekendtgørelser udstedt i medfør heraf for realkreditinstitutter.

Det er vurderingen, at direktivforslaget ikke vil medføre behov for væsentlige

---

<sup>13</sup> Europa-Parlamentets beslutning af 4. juli 2017 om vejen mod en paneuropæisk ramme for særligt dækkede obligationer ([2017/2005\(INI\)](#))

ændringer i forhold til gældende dansk ret. Se bilag 3 for uddybning.

## **7. Økonomiske konsekvenser**

### *Statsfinansielle konsekvenser*

Forslaget forventes ikke at have statsfinansielle konsekvenser.

### *Samfundsøkonomiske konsekvenser*

Der ventes der ikke væsentlige samfundsøkonomiske konsekvenser i Danmark som følge af forslaget, da Danmark allerede har et velfungerende og sikkert realkreditsystem, som kan rummes i det nye EU-regelsæt.

Samlet set på EU-niveau kan forslagene få positive samfundsøkonomiske konsekvenser i lyset af formålet om at udbrede brugen af dækkede obligationer som en effektiv og stabil finansieringskilde for kreditinstitutter.

### *Erhvervsøkonomiske konsekvenser*

Det må forventes, at udstedere af dækkede obligationer vil have omkostninger i forbindelse med omstillingen til de nye regler. Derudover kan det have konsekvenser for udstederne, at de skal opfylde det nye krav om overkollateral i SDO- og SDRO-kapitalcentre, blandt andet fordi midler brugt til at opfylde det nye krav om overkollateral ikke samtidig kan bruges til at stille supplerende sikkerhed, sådan som det er tilfældet i Danmark i dag. Derudover er der i direktivforslaget indført nye oplysningskrav om information til investorer.

Det er forventningen, at det foreslåede likviditetskrav (se bilag for uddybning) i udgangspunktet ikke vil finde anvendelse på danske realkreditobligationer, da de grundlæggende opfylder et match-funding krav. Ved match-funding er der mindst et tidsmæssigt og størrelsemæssigt sammenfald (match) mellem pengestrømme fra aktivet (afdrag og forrentning af udlånet) og passivet (obligationen). I så fald vil likviditetsrisikoen være begrænset.

Dækkede obligationer, der ikke opfylder match-funding kravet, vil ikke være undtaget for likviditetskravet, og det vil således medføre et øget likviditetskrav for det udstedende institut. Hvis de pågældende dækkede obligationer dog er underlagt den danske refinansieringslov, kan det medføre et lavere likviditetskrav.

## **8. Høring**

Kommissionens forslag til fælles EU-ramme for dækkede obligationer har været i skriftlig høring i EU-specialudvalget for den finansielle sektor med frist for bemærkninger den 26. marts 2018. For høringssvarene henvises til grund- og nærhedsnotat om forslaget oversendt til Folketingets Europaudvalg 17. april 2018.

## **9. Generelle forventninger til andre landes holdninger**

Forslaget er generelt blevet positivt modtaget af EU-landene, som har støttet tilgangen med at bygge på eksisterende, velfungerende modeller. Forhandlingerne har som følge heraf forløbet konstruktivt med særlig aktiv deltagelse fra EU-lande

med større dækkede obligationsmarkeder.

Landene ventes generelt at støtte kompromisforslaget.

### **10. Regeringens generelle holdning**

Regeringen støtter, at der fastlægges et fælles harmoniseret grundlag for regulering af dækkede obligationer i EU, som kan medvirke til, at der fremadrettet tages bedre hensyn til den danske realkreditmodel i kommende EU-regulering.

Regeringen støtter den generelle tilgang i forslagene og minimumsharmonisering i form af et direktiv, hvor det er positivt, at der er fundet en god balance mellem fleksibilitet til at rumme eksisterende nationale velfungerende modeller, samtidig med at der fastlægges tilstrækkeligt stramme kriterier for udstedelsen af dækkede obligationer, så de fortsat kan være en effektiv og stabil finansieringskilde.

Regeringen finder generelt, at kerneelementerne i det danske realkreditsystem kan rummes af forslagene og kompromisforslaget, hvilket er af afgørende betydning for, at det danske realkreditsystem kan bestå som hidtil.

Regeringen finder det væsentligt, at tilgangen i forslagene såvel som kompromisforslaget bygger på balancen i den eksisterende regulering, hvor der skelnes mellem de dækkede obligationer, som møder visse krav i direktivet, for at opnå fortrinsbehandling i EU-regulering, og de dækkede obligationer, som møder yderligere krav, fx lånegrænser, i CRR-forordningen for at opnå en yderligere kapitalmæssig fortrinsbehandling for kreditinstitutter.

Regeringen finder det væsentligt, at kravene fastsættes i selve lovteksten og ikke af Kommissionen i en delegeret retsakt, hvilket også er tilfældet i såvel Kommissionens forslag som i kompromisforslaget.

Samlet set kan regeringen støtte et kompromis på linje med kompromisforslaget. Der arbejdes i de videre forhandlinger for at fastholde og yderligere at sikre danske interesser.

#### *Særlige konkursregler*

Regeringen støtter, at der fastlægges særlige konkursregler, hvor investorerne har et krav mod instituttet, som har udstedt de pågældende dækkede obligationer. Regeringen støtter, at investorerne ved instituttets konkurs eller afvikling har en fortrinsstilling til aktiverne i kapitalcenteret og et krav mod konkursboet, hvilket er i overensstemmelse med reglerne i Danmark for realkreditinstitutter, hvor investoren endvidere har dobbelt fortrinsstilling (fortrinsstilling først mod instituttet og dernæst mod et konkursbo). Dette vurderes imødekommet i kompromisforslaget.

#### *Aktiver som kan ligge til sikkerhed for dækkede obligationer*

Regeringen finder det væsentligt, at der fastlægges tilstrækkelig strikse kriterier for, hvilke aktiver som kan ligge til sikkerhed for dækkede obligationer, og at disse er af høj kvalitet. Regeringen finder det derfor positivt, at man viderefører den eksisterende

de tilgang i EU-reguleringen, hvor kriterierne for aktiver af høj kvalitet er de samme, som der allerede i dag er omfattet af CRR-forordningen artikel 129, stk. 1, heriblandt lån med pant i fast ejendom (både privat og erhverv) eller pant i skibe. I forlængelse heraf støtter regeringen, at denne tilgang fastholdes i kompromisforslaget, og at disse aktiver fortsat kan danne grundlag for udstedelse af SDROer og SDOer.

#### *Sammensætning af kapitalcentre*

Regeringen støtter, at der fastsættes et generelt krav om at sikre en tilstrækkelig ensartethed af de underliggende aktiver i de enkelte kapitalcentre, som samtidig rummer mulighed for, at udlån med pant i både privat- og erhvervsejendom kan ligge til sikkerhed i det samme kapitalcenter.

Det vurderes, at danske realkreditlån er tilstrækkeligt ensartede givet, at den risikomæssige behandling, f.eks. lånegrænser af henholdsvis privat- og erhvervskunder, er indrettet efter risikoen ved den pågældende type kunde.

Det er endeligt vigtigt, at fordringer på kreditinstitutter og offentlige myndigheder kan blandes med andre aktiver, da de anvendes til at skabe fleksibilitet og fylde de enkelte kapitalcentre op, når f.eks. realkreditinstitutter etablerer lån, yder forhåndslån, konverterer lån, refinansierer lånene, afdækker risici med derivater og stiller supplerende sikkerhed. Dette vurderes imødekommet i kompromisforslaget.

#### *Fælles funding*

Regeringen støtter såvel forslaget som kompromisforslagets forpligtelse til at fastsætte nationale regler, der sikrer muligheden for koncernintern fælles funding. Det vurderes væsentligt at sikre koncernintern fælles funding, som også benyttes på det danske realkreditmarked. Regeringen støtter ligeledes, at forslaget såvel som kompromisforslaget fastholder muligheden for fælles funding i den form, det kendes i Danmark i dag.

#### *Forlængelse af dækkede obligationers løbetid*

Regeringen finder det væsentligt, at forslaget såvel som kompromisforslaget fastholder, at EU-landene kan tillade, at der udstedes dækkede obligationer, hvor obligationernes løbetid under visse betingelser kan forlænges. Regeringen støtter ligeledes kravet i kompromisforslaget om, at betingelser for forlængelse af løbetider bør være afgrænsede og ikke-diskretionære.

#### *Sanktioner*

Regeringen støtter kompromisforslaget, hvorved EU-landene har valgmulighed mellem administrative og strafferetlige sanktioner.

#### *Overkollateral*

Regeringen lægger vægt på, at kompromisforslaget fastholder muligheden for, at kravet om overkollateral for SDO og SDRO kan fastsættes ud fra en risikobaseret model. Regeringen finder, at et risikobaseret krav fremfor et nominelt krav sikrer bedre kapitalafdækning af udlån, som modsvarer risikoen på udlånet.



Der henvises til **bilag 2** vedr. uddybning af følgende elementer af forslaget:

*Brug af derivater*

Regeringen støtter, at kompromisforslaget skaber klarhed om, at derivatmodparter kan være ligestillede med obligationsinvestorer i en konkurssituation, hvilket er tilfældet i dansk ret i dag.

*Likviditetskrav*

Regeringen støtter, at likviditetskravene i forslaget såvel som kompromisforslaget tilgodeser match-funding-strukturer og ikke skal gælde for dækkede obligationer, der er underlagt et match-funding krav, herunder dækkede obligationer med løbetidsforlængelse.

*Særligt offentligt tilsyn*

Regeringen støtter, at der foreslås et særligt offentligt tilsyn med udstedelsen af dækkede obligationer og finder det positivt, at det i forslaget og kompromisforslaget alene er en mulighed, men ikke et krav for EU-landene at udpege en overvåger af et kapitalcenter, hvor det i Danmark er Finanstilsynet, som fører tilsyn med kapitalcentrene.

*Overgangsbestemmelser*

Regeringen støtter kompromisforslagets overgangsbestemmelser, hvor der fastsættes bestemmelser om overgangsperioden (grandfathering) i forhold til dækkede obligationer, som er udstedt før dette regelsæt finder anvendelse.

**11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg**

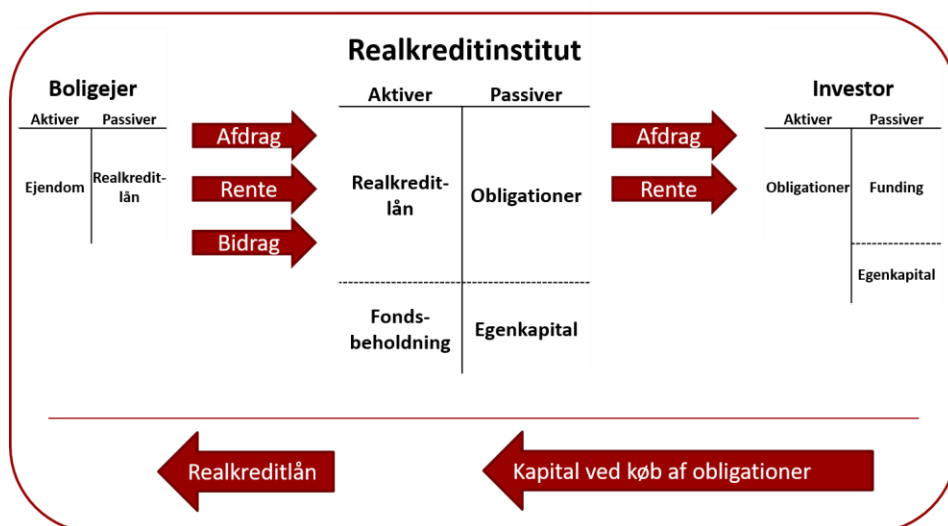
Sagen er ikke tidligere forelagt for Folketingets Europaudvalg. Grund- og Nærhedsnotat om sagen blev sendt til Folketingets Europaudvalg 17. april 2018.

### Bilag 1: Det danske realkreditsystem

Det danske realkreditsystem er af stor betydning for den danske økonomi. Omkring 60 pct. af det samlede udlån til borgere og virksomheder i Danmark stammer fra realkreditinstitutter. Karakteristika og kernelementer i systemet er beskrevet nedenfor.

Danske realkreditinstitutter er detailreguleret i dansk lov og er desuden omfattet af EU-regulering for kreditinstitutter. Det betyder, at realkreditinstitutterne i dag har et meget snævert forretningsområde, hvor de er specialiserede kreditinstitutter, som finansierer lån med sikkerhedsstillelse i fast ejendom gennem udstedelse af obligationer. Figur 3 nedenfor illustrerer de overordnede pengestrømme i den danske realkreditmodel.

Figur 3: Pengestrømme i det danske realkreditsystem



Hovedparten af realkreditinstitutternes forretning følger det såkaldte match-funding-princip. Ved match-funding forstås, at der er et sammenfald (match) mellem pengestrømmene fra aktivet (udlånet) og passivet (obligationen), og at betalingen fra låntager sker forinden betalingen til obligationsejeren. Ligeledes er det klart defineret, hvilken obligation som funder et givet lån. Match-funding sikrer transparens i realkreditsystemet og muliggør, at låntager kan tilbagebetale deres lån til enhver tid, indtil lånet udløber. Indfrielse kan enten ske ved kurs pari, hvor lånet kan indfries til kurs 100, eller efter gældende markedspriser på de bagvedliggende obligationer knyttet til lånet. Indfrielsesmulighederne afhænger af lånevilkårene.

Et kernekrav til specialiserede danske realkreditinstitutter er balanceprincippet, som stiller krav til mulighederne for at tage rente-, valutakurs-, likviditets- og optionsrisici i kapitalcentrene. Balanceprincippet kræver, at forskellene mellem betalinger fra debitorsiden til kreditorsiden og omvendt i et realkreditinstitut, og risiciene som følger heraf, skal minimeres og holdes inden for strenge begrænsninger.

Da der er en høj grad af sammenfald mellem betalingsstrømme mellem låntager og obligationsinvestor i match-funding-modellen, er modellen en simpel og effektive metode til at observere de strenge begrænsninger i balanceprincippet. På grund af balanceprincippet er realkreditinstitutter primært udsat for kreditrisiko (og i mindre grad likviditetsrisici mv.).

Balanceprincippet kræver ikke, at man følger match-funding princippet, men begrænser de ubalancer instituttet kan påtage sig, som følge af at match-funding fraviges. Hvor match funding vedrører pengestrømme, er balanceprincippet en begrænsning for ubalancer i risikoegenskaberne mellem aktiver og passiver.

Realkreditinstitutter er yderligere sikret mod kreditrisiko ved, at de kun har tilladelse til at låne ud med sikkerhed i fast ejendom, offentlige myndigheder, eller mod en garanti fra offentlige myndigheder. Realkreditinstitutter må ikke engagere sig i andre aktiviteter, der er typiske for kreditinstitutter - eksempelvis at tage imod indlån fra kunder. Deres udlån er begrænset af lånegrænser og detaljerede ejendomsvurderingsregler. De maksimale lånegrænser ligger mellem 40-80 pct. af værdien af den faste ejendom afhængigt af typen af ejendom. Lånegrænser for grunde er 40 pct., 60 pct. for erhvervsudlån, 70 pct. for landbrug, 75 pct. for fritidshuse og 80 pct. for boliglån.

Hertil begrænser den danske refinansieringslov refinansieringsrisikoen. Refinansieringsrisiko opstår, hvis et låns løbetid er længere end løbetiden på den bagvedliggende funding. Refinansieringsloven har to 'triggere', som medfører en løbetidsforlængelse af obligationerne. Der kan ske løbetidsforlængelse i tilfælde, hvor en refinansieringsauktion mislykkes, eller hvis refinansieringen kun kan gennemføres med en kraftig stigning i renten.

Realkreditinstitutter udsteder obligationer fra et kapitalcenter. Obligationerne er sikret via lån og andre aktiver, som er tilknyttet kapitalcenteret. Et realkreditinstitut har risikobaserede kapitalkrav for hvert kapitalcenter og for realkreditinstituttet i sin helhed. Hvert kapitalcenter er derfor kapitaliseret separat med adskilte konti. Kapitalcenterstrukturen er illustreret i figur 1.

Ligeledes findes særlige konkursregler, som sikrer en ikke-tvungen og gradueret afvikling af realkreditinstituttet. De særlige konkursregler sikrer, at investorerne har en fortrinsstilling til aktiverne i kapitalcenteret og i givet fald også et foranstillet krav mod konkursboet.

Det danske realkreditmarked er kendetegnet ved at have få, store institutter, som i langt hovedparten af tilfældene er identificeret som nationalt systemisk vigtige institutter (SIFI), eller indgår i en koncern, som er. I kraft af deres status som SIFI er realkreditinstitutterne dermed underlagt særlige krav ift. kapital, likviditet, governance, tilsyn og krisehåndtering.

Realkreditmarkedet i Danmark er et af de største i verden, både relativt til størrelsen af den danske økonomi og i absolutte tal. Danske realkreditinstitutters udlån

udgjorde ultimo 2017 ca. 125 pct. af Danmarks BNP i 2017. På grund af bl.a. en lang tradition for at benytte dækkede obligationer ift. eksempelvis likviditets- og markedsrisikohåndtering er det danske realkreditmarked betydeligt større end det danske statsobligationsmarked.

Realkreditinstitutioner har historisk oplevet meget lave tab – også i perioder med økonomisk og finansielt stress på markederne. Siden 2008 har den årlige nedskrivning på tværs af sektoren ikke oversteget 0,2 pct. af det totale udlån.

Studier fra den europæiske banktilsynsmyndighed (EBA) og Nationalbanken viser, at danske realkreditobligationer var ligeså likvide som AAA-ratede danske statsobligationer under den finansielle krise. Danske dækkede obligationer er også behandlet som aktiver af højeste kvalitet i likviditetsforordningen (LCR).

Strukturen for danske realkreditobligationer har sikret et marked med lav risiko såvel som lave renter.

## **Bilag 2: Øvrige elementer i forslaget**

De nedenfor beskrevne elementer i direktivforslaget vedrører:

- Brug af derivater i kapitalcentre
- Fælles funding uden for koncernen
- Dækning
- Likviditetskrav
- Særligt offentligt tilsyn og kapitalcenter-monitor
- Dækkede obligationsregister
- Overgangsbestemmelser og implementering

### *Brug af derivater i kapitalcentre*

Det foreslås, at der fastsættes regler om derivatkontrakter i sikkerhedsgrundlaget for dækkede obligationer, dvs. i hvilket omfang derivater kan anvendes som sikkerhed bag dækkede obligationer, og hvilken kvalitet modparten på derivatkontrakten skal leve op til.<sup>14</sup> Derivatkontrakter skal kunne indgå i sikkerhedsgrundlaget, hvis de lever op til en række kriterier. Blandt andet skal de være indgået med det formål at begrænse risici på dækkede obligationer, være direkte henførbare til et kapitalcenter, og det enkelte EU-land skal have fastsat kriterier for, hvem der må være derivatmodpart.

Kompromisforslaget lempes denne del af forslaget, så EU-landene ikke længere skal fastsætte en begrænsning på omfanget af derivater i sikkerhedsgrundlaget for dækkede obligationer.

Det er vurderingen, at kriterierne for brug af derivatkontrakter i sikkerhedsgrundlaget i overvejende grad opfyldes i den gældende danske regulering. Dog vil der kunne blive behov for at fastsætte yderligere krav i dansk ret til anvendelige derivatmodparter samt til kontraktindhold som følge af direktivet.

### *Fælles funding uden for koncernen*

Der foreslås en model for at lave fælles funding med institutter der ikke nødvendigvis er i samme koncern som det obligationsudstedende institut svarende til den form, der kendes i Danmark i dag. Modellen adskiller sig fra koncernintern fælles funding ved, at det långivende institut ikke selv udsteder dækkede obligationer, men i stedet overdrager lånet til det obligationsudstedende institut.

I dag har danske pengeinstitutter således mulighed for at sælge banklån med pant i fast ejendom ("prioritetslån") til realkreditinstitutter (som ikke er del af samme koncern), hvis lånet lever op til realkreditlovgivningens krav til realkreditlån. I dette tilfælde overtager realkreditinstituttet lånet. Realkreditinstituttet funder overtagelsen af lånet ved at udstede særligt dækkede obligationer. Banken modtager som betaling for lånet et provenu fra realkreditinstituttet i form af likvide midler.

Kompromisforslaget præciserer muligheden for fælles funding, idet det gøres

---

<sup>14</sup> Derivatkontrakter bruges til at afdække mod eksempelvis valuta- eller renterisici i kapitalcentret. Derivatkontrakter kan have en positiv markedsværdi. Det er derfor vigtigt, at værdien af sådanne derivatkontrakter kan indgå som en del af sikkerheden i kapitalcentret.

klart, at der skal ske et salg af lånet fra det långivende kreditinstitut til kreditinstituttet, som udsteder obligationer. Dette svarer til den nuværende danske retstilstand. Herudover gives der mulighed for, at man som en undtagelse kan fravige kravet om et salg af lånet og i stedet overføre lånet sikret ved en aftale om finansiel sikkerhedsstillelse.

#### *Dækning*

Det foreslås, at kreditinstitutter skal opfylde en række dækningskrav. Det betyder grundlæggende, at investors krav er dækket af aktiver, hvori investor har en fortrinsstilling. Det er blandt andet et krav, at alle forpligtigelser knyttet til dækkede obligationer skal være dækket af aktiverne i kapitalcentret. Den nominelle værdi af alle aktiver i kapitalcenteret skal som et minimum svare til værdien af det nominelle beløb af de udestående dækkede obligationer ("nominelle krav"). Dertil kommer krav om, hvilke aktiver der kan anvendes til at dække investors krav. Udover kravene vedr. dækning kommer det tidligere beskrevne krav om overkollateral.

Kompromisforslaget præciserer dækningskravet ved at tilføje en liste af de forpligtigelser, som skal være dækket af aktiver i kapitalcentret. Det nominelle krav kan fraviges ved en alternativ beregning, der dog skal give tilsvarende sikkerhed for investorerne. Kompromisforslaget vurderes overordnet at svare til den nuværende retsstilling i Danmark.

#### *Likviditetskrav*

Det foreslås at indføre et likviditetskrav til institutter, der udsteder dækkede obligationer. Likviditetskravet har til formål at sikre tilstrækkelig likviditet i perioder med likviditetsstress. Likviditetskravet sikrer en likviditets-buffer til at dække netto udgående pengestrømme (dvs. udgående fratrukket indgående pengestrømme) fra de udstedte obligationer i de kommende 180 kalenderdage.

Idet det udstedende institut er omfattet af andre europæiske likviditetskrav (som LCR), kan medlemsstaterne beslutte, at dækkede obligationer likviditetskravet ikke skal gælde for samme periode som sådanne andre likviditetskrav. Dette er for at undgå overlappende likviditetskrav. LCR-kravet indebærer, at et kreditinstitut skal have tilstrækkeligt med likvide aktiver til at modstå kortere perioder (30 dage) med uro på de finansielle markeder.

Det foreslås, at likviditetskravet ikke skal gælde for dækkede obligationer, der er underlagt et match-funding krav. Ved match-funding er der mindst et tidsmæssigt og størrelsesmæssigt sammenfald (match) mellem pengestrømme fra aktivet (afdrag og forrentning af udlånet) og passivet (obligationen). I så fald vil likviditetsrisikoen være begrænset, hvorfor obligationen ikke omfattes af likviditetskravet.

Der foreslås endvidere en undtagelsesmulighed for obligationsstrukturer, hvor der eksisterer en ikke-diskretionær mulighed for at forlænge obligationens løbetid, som det f.eks. kendes fra den danske refinansieringslov. Ved sådanne strukturer kan EU-landene tillade, at beregningen af likviditetskravet (netto udgående pengestrømme) kan baseres på den ultimative udløbsdato for obligationen, altså den

senest mulige udløbsdato efter eventuelle forlængelser. For kortere danske realkreditobligationer, der finansierer længere realkreditudlån og er underlagt refinansieringsloven vil dette indebære, at de kan blive betragtet som fuldt match-fundede og dermed undtaget fra likviditetskravet.

Kompromisforslaget specificerer hvilke aktiver, som må bruges til at opfylde likviditetskravet, heriblandt at aktiverne der bruges til at opfylde likviditetskravet ikke må være udstedt af kreditinstituttet selv.

Kompromisforslaget fastholder undtagelsesmulighederne for match-fundede dækkede obligationer samt undtagelsesmuligheden for obligationsstrukturer med mulighed for forlængelse af obligationernes løbetid.

Kompromisforslaget specificerer og skærper endvidere udformningen af likviditetskravet, således at det i højere grad adresserer likviditetsrisiciene ved mis-match i timingen af de ind- og udgående pengestrømme for kapitalcentret. Det betyder, at alle udgående pengestrømme, som er ikke er dækket af de indgående pengestrømme og ifølge kontrakten forfalder forinden, skal være dækket af en likviditetsbuffer. Det er vurderingen, at dette vil være en stramning for obligationsstrukturer, hvor der ikke er match-funding.

I Danmark er langt hovedparten af realkreditlån ydet efter match-funding princippet. Da likviditetskravet ikke skal gælde for dækkede obligationer, der er underlagt et match-funding krav, vurderes kompromisforslaget ikke at få væsentlige konsekvenser for de danske institutter.

#### *Særligt offentligt tilsyn og kapitalcenter-monitor*

Det foreslås, at EU-landene skal udpege nationale kompetente myndigheder, som skal sikre overholdelse af de nationale regler, som implementerer det endelige direktiv. Heriblandt skal de sikre, at kreditinstitutter, som udsteder dækkede obligationer, registrerer alle transaktioner i forhold til deres dækkede obligationer program og har passende dokumentationssystemer og processer. Det foreslås, at der fastsættes krav til det særlige offentlige tilsyn, herunder i forhold til tilladelsesprocessen for udstedelsen af nye dækkede obligationer, overvågning af obligationsudstedelsen, samt krav til rapportering, ekspertise, ressourcer og kompetencer. Kravene til det særlige offentlige tilsyn vurderes umiddelbart opfyldt i forhold til Finanstilsynets allerede eksisterende kompetencer og hjemmelsgrundlag.

Det foreslås derudover, at EU-landene kan udpege en såkaldt kapitalcenter-monitor til overvågning af kapitalcentret. Dette er dog alene en valgmulighed. I forlængelse heraf foreslås de krav, som der i givet fald skal stilles til en såkaldt overvåger af et kapitalcenter (monitor).

En overvåger af et kapitalcenter anvendes ikke i Danmark, hvor alle opgaver omkring tilsynet med realkreditinstitutter og pengeinstitutter m.fl., der udsteder dækkede obligationer, er samlet i Finanstilsynet, hvilket fortsat vil være muligt.

Kompromisforslaget ændrer ikke væsentligt på denne del af forslaget.

#### *Dækkede obligationsregister*

Det foreslås, at de nationalt udpegede kompetente myndigheder på deres hjemmeside skal oplyse om nationale regler m.v. om dækkede obligationer, oplistede kreditinstitutter med tilladelse til at udstede dækkede obligationer samt oplistede dækkede obligationer, som må anvende betegnelsen ”European Covered Bond”. Betegnelsen må anvendes, når kreditinstitutter lever op til de nationale regler, som implementerer direktivet.

Kompromisforslaget lemper kravet, idet det gøres til en valgmulighed om den kompetente myndighed vil opliste dækkede obligationer, som må anvende betegnelsen ”European Covered Bond”. Der er i stedet indført et krav om, at de udstedende institutter selv skal offentliggøre oplysninger herom som en del af deres information til investorer.

Der eksisterer i dag et register om SDOer og SDROer på Finanstilsynets hjemmeside. Kompromisforslaget vurderes at stemme overens med gældende set-up i Danmark i dag, idet det nu er valgmulighed at have et register. Det er dog et nyt krav, at institutterne selv skal offentliggøre visse oplysninger på deres hjemmeside.

#### *Overgangsbestemmelser og implementering*

Det foreslås, at dækkede obligationer udstedt før direktivets anvendelsesdato fortsat vil kunne kaldes dækkede obligationer efter direktivets anvendelsesdato, selv om de vil være underlagt de gamle regler, indtil obligationerne udløber. Det foreslås yderligere, at EU-landene får 12 måneder efter direktivets ikrafttrædelse til at implementere direktivet i national ret. Direktivet vil finde anvendelse 1 dag efter implementering.

Kompromisforslaget lemper på disse krav, idet EU-landene nu vil have 18 måneder til at implementere de nye regler efter ikrafttrædelse og de nye regler vil finde anvendelse 12 måneder efter implementeringsfristen på 18 måneder. Der er dermed 30 måneder i alt efter ikrafttrædelse, før det nye regelsæt finder anvendelse.



### **Bilag 3: Gældende dansk ret og forslagets konsekvenser herfor**

Lov om realkreditlån og realkreditobligationer mv. (LRR) finder anvendelse på realkreditinstitutter, herunder deres realkreditobligationer, særligt dækkede realkreditobligationer, særligt dækkede obligationer og andre værdipapirer, og de realkreditlån, som ydes på grundlag heraf.

LRR og tilhørende bekendtgørelser regulerer detaljeret bl.a. sikkerheden ved realkreditlån, f.eks. løbetider, afdragsprofiler, lånegrænser, værdiansættelsesregler samt mulighed for forlængelse af obligationernes løbetid, kreditinstitutternes muligheder for at tage rente-, valutakurs-, likviditets- og optionsrisici i kapitalcentrene, hæftelsesforhold, konkursbehandling og tilsyn hermed.

Reguleringen af pengeinstitutters udstedelse af SDOer findes primært i FiL, men denne henviser i et vist omfang til reguleringen for realkreditinstitutter, herunder i LRR og i forhold til balanceprincip, værdiansættelse og lånegrænser. Det betyder, at der under hensyntagen til deres respektive forretningsmodeller i vid udstrækning gælder samme regler for SDO-udstedende pengeinstitutter og realkreditinstitutter i relation til dækkede obligationer. Derudover er der fastsat regler om krisehåndtering for SDO-udstedende pengeinstitutter.

Det samme forhold er gældende for et skibsfinansieringsinstituts (Danmarks Skibskredit) udstedelse af obligationer, hvor der i vidt omfang i det specifikke reguleringsgrundlag herfor henvises til pengeinstitut- og realkreditreguleringen.

Øvrig mere traditionel kreditinstitutregulering som kapitaldækningsregler, solvensopgørelse, regnskabsaflæggelse, ejerforhold og ledelse, virksomhedsområde, regler om god skik mv., tavshedspligt, midlers anbringelse, likviditet og genoprettelse fremgår af FiL og bekendtgørelser udstedt i medfør heraf.

Det fælleseuropæiske likviditetskrav (LCR) gælder for både penge- og realkreditinstitutter, og dermed også for danske udstedere af dækkede obligationer.

Danmarks Skibskredit er underlagt lov om et skibsfinansieringsinstitut og bekendtgørelse om et skibsfinansieringsinstitut, som sætter hovedparten af den finansielle regulering i kraft for instituttet.

Den ovennævnte lovgivning vil skulle tilrettes, når den endelige direktivtekst foreligger.

## Dagsordenspunkt 7: Minimumsdækning af tab på misligholdte lån

KOM(2018)134

### 1. Resume

Rådet ventes inden for kort tid at fastlægge sin holdning vedr. et forslag til ændring af kapitalkravsforordningen (CRR) for så vidt angår minimums krav til den mængde kapital, som kreditinstitutter skal afsætte til at dække mulige tab på misligholdte lån<sup>15</sup>. Forslaget vil muligvis blive behandlet på ECOFIN 6. november, eller blive genstand for en aftale på teknisk niveau snart. Forslaget er en del af en pakke af initiativer rettet mod at styrke den europæiske banksektor og håndtere europæiske kreditinstitutters beholdning af misligholdte lån.

Formålet med forslaget er at medvirke til at begrænse opbygning af misligholdte lån i EU ved at sikre, at kreditinstitutter nedskriver rettidigt og tilstrækkeligt på misligholdte lån. Det kan bl.a. tilskynde institutterne til at rejse mere kapital samt forbedre institutternes muligheder for at afhænde porteføljer af misligholdte lån uden betydelige, negative økonomiske konsekvenser for institutterne, der dermed har mindre risiko for at måtte begrænse deres udlånskapacitet eller blive nødlidende som følge af en stor mængde misligholdte lån.

Regeringen støtter generelt tiltag, der kan mindske kreditinstitutternes beholdning af misligholdte lån og kan støtte et kompromis på linje med det beskrevne.

### 2. Baggrund

Misligholdte lån ('non-performing loans', NPL) har længe været en bekymring i EU, idet kreditinstitutterne i en række EU-lande har en stor andel af lån, som er misligholdte. Misligholdte lån er lån, hvor låntager ikke i tilstrækkeligt omfang betaler forfaldne renter og afdrag til kreditinstituttet, eller hvor låntager ikke i tilstrækkelig grad kan forventes at honorere den indgåede aftale med kreditinstituttet. Når et kreditinstituts andel af misligholdte lån vokser, betyder det at institutterne har bundet en større del af deres udlånskapacitet til uprofitable kunder og dermed har færre indtægter for en given balancestørrelse. Det reducerer desuden kreditinstitutternes udlånskapacitet til sunde investeringer og mindsker dermed adgangen til kapital i EU.

ECOFIN vedtog 11. juli 2017 en handlingsplan for håndtering af NPL, som fremhæver behov for tiltag vedr. tilsyn, insolvens, sekundære markeder for misligholdte lån<sup>16</sup> og restrukturering af kreditinstitutter. Bl.a. opfordrede ECOFIN Kommissionen til at undersøge muligheden for obligatoriske krav til minimumsdækning af tab på nye misligholdte lån.

Som opfølgning på Rådets handlingsplan præsenterede Kommissionen 14. marts 2018 en række konkrete tiltag, der dels er rettet mod at håndtere de allerede eksisterende misligholdte lån, dels har til formål at forhindre nye opbygninger af mis-

<sup>15</sup> Forslaget omfatter formelt set misligholdte eksponeringer. Med eksponeringer forstås bl.a. aktiver såsom lån og obligationer samt aktiver uden for balancen, f.eks. garantier. I notatet omtales eksponeringer blot som lån, da disse udgør hovedparten af de misligholdte eksponeringer.

<sup>16</sup> Sekundære markeder for misligholdte lån er markeder, hvor udstedte lån videresælges fra det institut, der har ydet lånet, til andre aktører, som i højere grad end kreditinstituttet er i stand til at realisere den tilbageværende værdi af udlånene

ligholdte lån i fremtiden. Kommissionens forslag skal ydermere ses i lyset af arbejdet med det styrkede banksamarbejde (bankunionen), hvor forslaget indgår som led i arbejdet med at reducere risici i den finansielle sektor.

Retsgrundlaget for forslaget er artikel 114 i Traktat om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF), hvilket er samme retsgrundlag som for den eksisterende retsakt, kapitalkravsforordningen (CRR). Europa-Parlamentet og Rådet er medlovgivere. Rådet træffer beslutning med kvalificeret flertal.

### 3. Formål og indhold

#### Formål

Forslaget har til hensigt fremadrettet at medvirke til at begrænse opbygningen af misligholdte lån i den europæiske banksektor. Sådanne lån kan begrænse kreditinstitutternes udlånskapacitet og derved forstærke eller forlænge en lavkonjunktur, ligesom store mængder misligholdte lån i yderste konsekvens kan føre til, at kreditinstitutter bliver nødlidende og skal afvikles.

Forslaget indebærer ifølge Kommissionen incitamenter for kreditinstitutterne til i passende tid at få nedskrevet tilstrækkeligt på misligholdte lån. Det skal bidrage til at sikre, at kreditinstitutterne ikke har de misligholdte lån stående på balancen til en værdi, der langt overstiger lånenes reelle værdi. Dermed vil institutterne også kunne afhænde de misligholdte lån, uden at skulle tage store tab.

Det skal bidrage til sikre, at også svækkede kreditinstitutter kan holde til at afhænde deres porteføljer af misligholdte lån. Samlet set skal kreditinstitutternes rettidige håndtering af misligholdte lån bidrage til en mere robust finansiell sektor i dårlige tider, hvilket bl.a. skal bidrage til at opretholde kreditinstitutternes udlånskapacitet også i dårlige tider.

#### Indhold

##### *Definition af misligholdte lån*

Forslaget indfører i CRR en definition af misligholdte lån. Et lån defineres som misligholdt, når betalingen fra låntager er mere end 90 dage forsinket (i restance) eller hvor betalingen ikke er forsinket, men kreditinstituttet vurderer, at låntageren ikke vil være i stand til at tilbagebetale sit lån fuldt ud<sup>17</sup>.

##### *Minimumskrav til dækning af tab på misligholdte lån*

Kommissionens forslag indfører et lovgivningsmæssigt minimumskrav til den mængde kapital, som kreditinstitutter skal afsætte til at dække mulige tab på misligholdte lån (minimumskravet). Dvs. krav til, at instituttet mindst skal fradrage et vist beløb i opgørelsen af instituttets egentlige kernekapital og dermed reducere instituttets opgjorte egentlige kernekapital<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> Definitionen svarer til den definition i Kommissionens gennemførelsesforordning nr. 680/2014 om fælles standarder for indberetninger, der i dag bliver anvendt af kreditinstitutterne i indberetninger til tilsynsmyndighederne.

<sup>18</sup> Den egentlige kernekapital er et mål for et kreditinstituts kapitalisering, der anvendes i de eksisterende kapitalkrav som stilles kreditinstitutter i EU. Det er et væsentligt mål, da det omfatter kapitalisering med den højeste kvalitet af kapital. Det er ikke formelt en regnskabsmæssig postering såsom egenkapitalen er det. De to begreber er således tæt relaterede men ikke helt ens. I praksis svarer den egentlige kernekapital nogenlunde til egenkapitalen minus visse fradrag.

Dette minimumskrav indføres alene for nye lån, defineret som lån, der er udstedt efter forslagets fremsættelse 14. marts 2018. Lån udstedt før denne dato, og som var misligholdt før denne dato, omfattes dog også af minimumskravet, hvis kreditinstituttet efterfølgende justerer lånevilkårene på en måde, så kreditinstituttets eksponering mod låntageren bliver forøget.

Når et lån i dag bliver misligholdt, vil et kreditinstitut generelt afsætte kapital til at dække de forventede afledte tab. Dette vil hovedsageligt ske ved, at institutterne nedskriver lånets værdi. Dette vil medføre, at instituttets egentlige kernekapital reduceres. De kompetente tilsynsmyndigheder (i Danmark Finanstilsynet) fører tilsyn med disse nedskrivninger, og kan påbyde det enkelte institut at forøge disse.

Forslaget indfører et nyt minimumskrav, som vil blive sammenholdt med summen af kreditinstituttets eksisterende nedskrivninger (og evt. andre fradrag i kapitalen) relateret til de misligholdte lån. Hvis disse nedskrivninger og fradrag er mindre end minimumskravet, skal kreditinstituttet, når det opgør sin egentlige kernekapital, reducere denne med et beløb svarende til forskellen mellem minimumskravet og de eksisterende nedskrivninger og fradrag. Minimumskravet fungerer dermed som en bagstopper for den samlede kapital et kreditinstitut afsætter til at dække tab på misligholdte lån, i den forstand, at der vil være et minimum for den kapital, der skal afsættes til dækning af tab, uanset hvor små nedskrivninger og fradrag vedr. NPL et institut umiddelbart har. Dette minimum ændrer ikke på, at de kompetente tilsynsmyndigheder fortsat vil kunne påbyde det enkelte institut at forøge dets nedskrivninger mv.

*Eksempel.* Et kreditinstitut har givet et lån med en forventet tilbagebetaling på 100. Lånet er efterfølgende blevet misligholdt, og kreditinstituttet har nedskrevet lånet med 10. Dvs. instituttets egentlige kernekapital er blevet reduceret med 10. Forslaget stiller et lovgivningsmæssigt minimumskrav til, hvor stor den samlede reduktion i opgørelsen af instituttets egentlige kernekapital bør være. Hvis dette minimumskrav ifølge forslaget eksempelvis opgøres til 15, vil instituttet skulle fradrage yderligere 5 i opgørelsen af dets egentlige kernekapital.

Med Kommissionens forslag afhænger størrelsen af minimumskravet af, 1) hvor længe lånene har været misligholdt, 2) om lånet er defineret som et misligholdt lån, fordi låntageren er i restance på mindst 90 dage, eller om det kategoriseres som misligholdt af andre årsager og 3) om hvorvidt der er stillet sikkerhed for lånet eller ej.

Kommissionen foreslår således, at minimumskravet stiger i takt med at et lån har været misligholdt i længere tid. Baggrunden for dette er, at det ifølge Kommissionen generelt gælder, at jo længere tid et lån har været misligholdt, jo større er risikoen for, at lånet ikke tilbagebetales til kreditinstituttet.

Kommissionen foreslår derudover højere minimumskrav til afdækning af misligholdte lån uden sikkerhed end misligholdte lån med sikkerhed. Baggrunden for

dette er, at det ifølge Kommissionen generelt gælder, at en kreditors risiko for ikke at få tilbagebetalt et lån er større for et lån uden sikkerhed end for et lån med sikkerhed. Fx er der større sikkerhed for, at et kreditinstitut kan inddrive gæld med sikkerhed i fast ejendom, end hvis der alene er tale om et forbrugslån.

Kommissionen foreslår endvidere, stigningen i minimumskravene for misligholdte lån med sikkerhed forøges progressivt indtil udlånet har været nødlidende i otte år. Dvs. at kravet stiger mindre de første år og mere de sidste år i 8-års perioden. Baggrunden for det er, at det ifølge Kommissionen generelt gælder, at den reelle værdi af et låns sikkerhed falder betydeligt, når der forløber en længere årrække uden at sikkerheden realiseres.

Kommissionen foreslår endeligt, at minimumskravene skal være højere for de lån, der er misligholdte pga. at låntageren er i restance på mindst 90 dage sammenlignet med de lån som er misligholdte af andre årsager. Tabsrisikoen for kreditoren anses for at være større på et lån, der er erklæret misligholdt fordi låntageren er i restance på mindst 90 dage, end på et lån, der er erklæret misligholdt af andre årsager (fx alene en forventning om, at låntager ikke kan honorere låneaftalen). *Tabel 1* giver en oversigt over Kommissionens forslag til minimumskrav.

**Tabel 1**

**Kommissionens forslag til minimumskrav til afdækning af misligholdte lån i pct. af hhv. usikrede og sikrede andele af lånene.**

Antal år, lånet har været misligholdt	Lån uden sikkerhed		Lån med sikkerhed	
	Lån der er misligholdte pga. restance på mindst 90 dage	Lån der er misligholdte af andre årsager	Lån der er misligholdte pga. restance på mindst 90 dage	Lån der er misligholdte af andre årsager
Under 1	0	0	0	0
1	35	28	5	4
2	100	80	10	8
3			17,5	14
4			27,5	22
5			40	32
6			55	44
7			75	60
8 og derover			100	80

Anm.: Hvis der kun er stillet sikkerhed på en del af et lån, vil de respektive minimumskrav gælde for den sikrede hhv. usikrede del af lånet. Kravene er i pct. af lånets regnskabsmæssige (brutto)værdi, uden hensyntagen til forskellige værdjusteringer.

Kilde: Kommissionen og egen tilvirkning.

Formandskabets kompromisforslag fastholder overordnet Kommissionens forslag, men indfører dog visse ændringer. Kompromisforslaget ændrer ikke væsentligt på definitionen af misligholdte lån. Ift. omfanget af de omfattede misligholdte lån indebærer kompromisforslaget, at det kun er lån udstedt eller forøget efter forslaget offentliggørelsesdato (og ikke dets fremsættelsesdato), der skal omfattes af minimumskravene.

I kompromisforslaget kræves desuden længere tids misligholdelse af et lån, førend minimumskravene overstiger nul. Det vil de først gøre efter 2 års misligholdelse for usikrede lån og efter 3 år for sikrede lån (i stedet for efter 1 års misligholdelse i Kommissionens forslag for både sikrede og usikrede lån). Kravene til lån med sikkerhed stiger dog derefter hurtigere, og vil være på 100 pct. af lånets værdi efter 7 år (i stedet for 8 år i Kommissionens forslag). De nærmere minimumskrav i kompromisforslaget fremgår af *tabel 2*. Modsat Kommissionens forslag differentierer kompromisforslaget ikke kravene ud fra årsagen til, at et lån er erklæret misligholdt, dvs. om det er misligholdt pga. restance på mindst 90 dage eller om det er misligholdt af andre årsager.

**Tabel 2**

**Kompromisforslagets minimumskrav til afdækning af misligholdte lån i pct. af hhv. usikrede og sikrede andele af lånene.**

Antal år, lånet har været misligholdt	Lån uden sikkerhed	Lån med sikkerhed
	Alle usikrede lån	Alle sikrede lån
Under 1	0	0
1	0	0
2	35	0
3	100	25,5
4		41,5
5		69,4
6		80
7 og derover		100

Anm.: Hvis der kun er stillet sikkerhed på en del af et lån, vil de respektive minimumskrav gælde for hver deres del af lånet. Kravene er i pct. af lånets regnskabsmæssige (brutto)værdi, uden hensyntagen til forskellige værdjusteringer.

Kilde: Egen tilvirkning.

I kompromisforslaget kan stigningen i minimumskravet sættes på pause i ét år, hvis et kreditinstitut giver henstand til låntageren, fx ved rentenedsættelse, udskydelse af betalingsfristerne mv. Eksempelvis vil et kreditinstitut, der giver henstand på et sikret lån, der har været misligholdt i 4 år, kunne anvende et minimumskrav på det pågældende lån på 41,5 pct. ét år yderligere (dvs. i både fjerde og femte år). Denne fastfrysning mulighed gælder kun første gang der gives henstand på et lån og kan ikke forlænges ud over de 3 år for usikrede lån og 7 år for sikrede lån.

Kompromisforslaget indeholder indtil videre to optioner fsva. lån med sikkerhed i fast ejendom, som der stadig forhandles om. Med den ene option indføres en treårig overgangsbestemmelse, hvor et lån med sikkerhed i fast ejendom, der måtte blive misligholdt inden for de første tre år, får to ekstra år førend der kræves minimumsdækning på 100 pct., og der kræves således først 100 pct. minimumsdækning efter 9 år. Med kompromisforslagets anden option vil det permanente minimumskrav til kapital til afdækning af lån med sikkerhed i fast ejendom, der har været misligholdt i 7 eller flere år, kun være på 85 pct. af lånets værdi og ikke 100 pct., således at minimumskravet herfor aldrig vil blive 100 pct.

#### **4. Europa-Parlamentets holdning**

Europa-Parlamentet er medlovgiver på forslagene. Europa-Parlamentet har endnu ikke vedtaget sin holdning til Kommissionens forslag.

#### **5. Nærhedsprincippet**

Kommissionen fremfører, at der ikke er en harmoniseret tilgang til behandlingen af misligholdte lån, hvilket fører til varierende behandling i EU-landene, selv hvis der er tale om de samme underliggende risici. Forslaget skal indføre en harmoniseret minimumsbehandling af misligholdte lån i alle EU-lande for at undgå fragmentering og ulige konkurrencevilkår i det indre marked. Til det formål foreslår Kommissionen at supplere de eksisterende regler i kapitalkravsforordningen.

Det er regeringens vurdering, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

#### **6. Gældende dansk ret og lovgivningsmæssige konsekvenser**

Danske kreditinstitutters minimumsdækning af tab på misligholdte lån håndteres i dag i tilsynsprocessen knyttet til det pågældende kreditinstitut. I Danmark er der ikke et tilsvarende ensartet minimumskrav, men der benyttes en kombination af nedskrivninger og institutspecifikke tillæg i søjle II til at sikre passende dækning for tab vedr. misligholdte lån.

##### *Lovgivningsmæssige konsekvenser*

Bestemmelserne i forslaget vil, som følge af, at der er tale om en EU-forordning, være direkte gældende i Danmark. Der forventes derfor ikke at være lovgivningsmæssige konsekvenser for dansk ret. Finanstilsynet vil fortsat kunne påbyde det enkelte institut at forøge dets nedskrivninger vedr. NPL.

#### **7. Økonomiske konsekvenser**

##### *Statsfinansielle konsekvenser (herunder konsekvenser for regioner og kommuner)*

Forslaget ventes ikke at have direkte statsfinansielle konsekvenser.

##### *Samfundsøkonomiske konsekvenser*

Det kan generelt have positive samfundsøkonomiske effekter at adressere risici i den finansielle sektor, som ikke i tilstrækkeligt omfang måtte være håndteret i den eksisterende regulering.

##### *Erhvervsøkonomiske konsekvenser*

For den samlede danske kreditinstitutsektor er den umiddelbare vurdering, at forslaget vil have begrænsede erhvervsøkonomiske konsekvenser. Forslaget kan potentielt i fremtiden få erhvervsøkonomiske konsekvenser i form af øgede kapitalkrav for visse danske kreditinstitutter, i det omfang de måtte få en stor andel af misligholdte lån og samtidig være længe om at håndtere disse.

## **8. Høring**

Kommissionens forslag har været i høring i EU-specialudvalget for den finansielle sektor med høringsfrist 3. april 2018. Der henvises til grund- og nærhedsnotat om forslaget oversendt til Folketingets Europaudvalg 17. maj 2018 for en nærmere gennemgang af høringssvarene.

## **9. Generelle forventninger til andre landes holdninger**

EU-landene støtter generelt formålet med at forhindre fremtidig opbygning af store mængder misligholdte lån i den europæiske banksektor og forventes generelt at støtte formandskabets kompromisforslag.

En række lande lægger vægt på et rimelig hårdt krav, der i relativt høj grad sikrer reduktioner i NPL fremadrettet og dermed bidrager til at reducere risici i den europæiske banksektor. Nogle lande foretrækker et mindre hårdt krav med en række blødgørende foranstaltninger for forskellige typer af lån og lange indfasningsperioder.

## **10. Regeringens generelle holdning**

Regeringen støtter generelt tiltag, som kan medvirke til at nedbringe omfanget af misligholdte lån i den europæiske banksektor og dermed reducere risici i den finansielle sektor.

Som led i disse tiltag støtter regeringen forslaget om et lovgivningsmæssigt minimumskrav til den mængde kapital kreditinstitutterne skal sætte til side til at dække mulige tab på misligholdte lån.

Regeringen støtter generelt et relativt simpelt krav, der ikke kompliceres unødigt med en række undtagelser og blødgørende foranstaltninger til forskellige typer lån. Regeringen støtter endvidere, at kreditinstitutterne gives ordentlig tid til at tilpasse it-systemer mv. til det nye krav.

Regeringen kan støtte et kompromis på linje med det beskrevne kompromisforslag, der i tilstrækkelig grad vurderes at tage højde for ovenstående hensyn og at bidrage positivt til at reducere risici i den europæiske banksektor fremadrettet.

## **11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg**

Sagen er ikke tidligere forelagt Folketingets Europaudvalg.