



25. juni 2020

Grund- og nærhedsnotat vedr. Kommissionens forslag til genopretningsfacilitet

KOM (2020) 408

1. Resume

Kommissionen har 28. maj 2020 offentliggjort forslag til dels en genopretningsfacilitet, hvorfra der ydes finansiel assistance til modtagerlande, og dels et genopretningsinstrument, som tilvejebringer finansiering til bl.a. genopretningsfaciliteten.

Forslagene er led i en pakke af forslag til EU's flerårige finansielle ramme 2021-27 (MFF) og genopretning af EU-landenes økonomier i lyset af COVID-19-krisen.

Forslaget til genopretningsfacilitet har til formål at fremme EU's økonomiske, sociale og territoriale samhørighed, forbedre EU-landenes robusthed, tilpasningsevne, imødegå sociale og økonomiske konsekvenser af COVID-19-krisen, styrke den grønne og digitale omstilling samt styrke økonomisk vækst og arbejdspladser.

Forslaget til en genopretningsfacilitet indebærer, at der kan gives finansiel assistance til landene i form af direkte støtte (bevillinger) og/eller udlån. Direkte støtte tildeles på basis af en fordelingsnøgle og skal ikke tilbagebetales af det land, som modtager støtten. Lån skal tilbagebetales af det land, som modtager støtten. Den samlede finansielle assistance fra genopretningsfaciliteten kan ifølge forslaget udgøre op til 560 mia. euro (2018-priser), heraf 310 i direkte støtte og 250 i lån. Den samlede finansielle assistance svarer til ca. 4,2 pct. af EU-landenes BNP i 2018, mens direkte støtte og lån svarer til hhv. 2,3 pct. og 1,9 pct. af EU-landenes BNP.

Alle EU-lande kan komme i betragtning til finansiel assistance i form af direkte støtte og/eller udlån fra genopretningsfaciliteten. Et land, som ønsker at modtage finansiel assistance, skal ansøge herom ved at udarbejde en genopretningsplan til Kommissionen, som oplister reformer og investeringer, hvortil den finansielle assistance ydes. Udbetaling af den finansielle assistance til et land er betinget af, at landet løbende opnår milepæle og målsætninger fastsat i landets genopretningsplan. Opnås milepæle og målsætninger ikke, fratrækkes udbetaling af finansiel assistance til landet.

Forslaget til genopretningsinstrument indebærer, at Kommissionen på vegne af EU-landene kan optage lån på kapitalmarkeder mv. (udsteder obligationer) med sikkerhed i EU-budgettet. De af Kommissionen optagne lån under genopretningsinstrumentet tilbagebetales af alle EU-lande vha. modtagerlandets tilbagebetaling af lån samt EU-landenes bidrag til EU's budget, jf. Kommissionens reviderede MFF-forslag også fremsat 28. maj 2020.

Forslagene forventes at have negative statsfinansielle konsekvenser for Danmark, idet Danmark sammen med de andre EU-lande vil skulle bidrage til at tilbagebetale de af Kommissionen optagne lån og ikke i samme omfang forventes at modtage direkte støtte.

2. Baggrund

Det Europæiske Råd (DER) opfordrede 26. marts 2020 EU's finansministre til at komme med forslag til at imødegå COVID-19-krisens hidtil usete karakter.

Finansministrene nåede 9. april 2020 til enighed om en rapport med forslag til DER. Rapporten anfører bl.a., at man er enige om at arbejde med en genopretningsfond ("Recovery Fund"), der skal understøtte genopretningen af EU-landenes økonomier. Genopretningsfonden skal levere finansiel assistance gennem EU-budgetprogrammer og sikre solidaritet med de hårdest ramte EU-lande. Genopretningsfonden skal være midlertidig, målrettet og stå mål med de ekstraordinære omkostninger ved den aktuelle krise og hjælpe med at sprede omkostningerne over tid gennem passende finansiering.¹

Forslaget supplerer allerede besluttede fælleseuropæiske tiltag til at adressere COVID-19-krisen, herunder EU-instrument til finansiel assistance til nationale lønkompenationsordninger o.l. (SURE), en garantifond under den europæiske investeringsbank (EIB) samt lån fra eurolandenes fælles lånefond (ESM), som indebærer finansiel assistance for i alt 540 mia. euro.

Kommissionen har på den baggrund den 28. maj 2020 fremlagt forslag til en genopretningsfacilitet og et genopretningsinstrument²:

- Et forslag til en forordning om en **genopretningsfacilitet** ("Recovery and Resilience Facility")³. Forslaget til genopretningsfacilitet fremsættes med hjemmel i EU-traktatens (TEUF) artikel 175. Denne artikel indebærer, at forslaget skal vedtages af Rådet og Europa-Parlamentet efter den almindelige EU-beslutningsprocedure. Rådet træffer beslutning om forslaget med kvalificeret flertal.
- Et forslag til en forordning om et **genopretningsinstrument** ("Next Generation EU"), som tilvejebringer finansiering til genopretning i lyset af COVID-19-krisen, herunder finansiering af genopretningsfaciliteten. Forslaget til genopretningsinstrument fremsættes med hjemmel i TEUF artikel 122. Rådet træffer beslutning om forslaget med kvalificeret flertal.

¹ Link til rapport af 9. april 2020: <https://www.consilium.europa.eu/da/press/press-releases/2020/04/09/report-on-the-comprehensive-economic-policy-response-to-the-covid-19-pandemic/>.

² Link til Kommissionens hjemmeside om genopretningsplan for EU: https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/recovery-plan-europe_en samt https://ec.europa.eu/info/publications/mff-2021-2027-sectoral-acts_en.

³ Forslaget træder i stedet for Kommissionens forslag om oprettelse af et europæisk reformstøtteprogram ("European Reform Support Programme" – ERSP) fremsat 31. maj 2018, som trækkes tilbage. Det træder også i stedet for eurobudgetinstrumentet ("Budgetary Instrument for Competitiveness and Convergence" – BICC).

Kommissionen har derudover 28. maj 2020 fremsat ændringsforslag til beslutning om EU's egne indtægter (KOM (2020) 445). Det foreslås bl.a. at give Kommissionen bemyndigelse til at optage lån på kapitalmarkeder mv. mhp. at tilvejebringe finansiering til genopretningsinstrumentet. Beslutningen vedtages af EU-landene med enstemmighed og efterfølgende ratifikation i medlemslandenes nationale parlamenter med hjemmel i TEUF artikel 311.

3. Formål og indhold

Forslagene til genopretningsfacilitet og genopretningsinstrument omfatter alle EU-lande og er en del af en pakke af forslag vedr. EU's flerårige finansielle ramme 2021-27 (MFF) og genopretning af landenes økonomier i lyset af COVID-19-krisen.

Genopretningsfacilitet

Centrale elementer i forslaget til genopretningsfacilitet er:

- Formål og anvendelsesområde
- Finansiell assistance
- Planer for genopretning og robusthed
- Udbetaling og suspension
- Rapportering, information og kommunikation
- Komplementaritet, overvågning og evaluering
- Bekæmpelse af svindel og korrupsion
- Hjemmel og beslutningsprocedure

Formål og anvendelsesområde

Forslaget har til formål at fremme EU's økonomiske, social og territorial samhørighed, grøn og digital omstilling, sundhed, konkurrenceevne, robusthed, produktivitet, uddannelse og kompetencer, forskning og udvikling, smart, bæredygtig og inkluderende vækst, arbejdspladser og investeringer samt finansiell stabilitet.

Forslagets formål skal opnås gennem finansiell assistance samt reformer og investeringer som fastlagt i de planer for genopretning og robusthed, som landene iht. forslaget hver især skal udarbejde for at opnå finansiell assistance ("Recovery and Resilience Plans" – herefter 'genopretningsplaner').

Forslagets formål om finansiell assistance til reformer og investeringer skal opnås i tæt samarbejde mellem Kommissionen og landene.

Finansiell assistance

Forslaget indebærer, at der fra genopretningsfaciliteten kan gives finansiell assistance til EU-landene i form af direkte støtte ("financial contribution") og/eller i form af udlån. Direkte støtte skal ikke tilbagebetales af det land, som modtager støtten. Lån skal tilbagebetales af det land, som modtager lånet.

Den samlede finansielle assistance fra genopretningsfaciliteten kan ifølge forslaget udgøre op til 560 mia. euro (2018-priser), heraf 310 i direkte støtte og 250 i lån, *jf. tabel 1*. Den samlede finansielle assistance svarer til ca. 4,2 pct. af EU-landenes BNP.

Tabel 1
Kommissionens forslag til genopretningsfacilitet

Finansiell assistance	Mia. euro (2018-priser)	Andel (pct. af EU27 BNP i 2018)	Mia. euro (løbende priser)
Direkte støtte	310	2,3	334,95
- Heraf i perioden fra ikrafttræden – 31. december 2022	186	1,4	200,97
- Heraf i perioden 1. januar 2023 – 31. december 2024	124	0,9	133,98
Lån (i perioden fra ikrafttræden – 31. december 2024)	250	1,9	267,96
I alt	560	4,2	602,91

Kilde: Kommissionens forslag og egen tilvirkning.

Direkte støtte ("financial contribution")

Den direkte støtte skal understøtte, at modtagerlandene hver især gennemfører deres genopretningsplaner og de reformer og investeringer, som er fastlagt heri. Direkte støtte ydes på betingelse af, at modtagerlande opnår milepæle og målsætninger iht. sin genopretningsplan og en afgørelse herom, *jf. afsnit nedenfor*.

Der fastlægges for hvert EU-land en nominel øvre grænse for direkte støtte fra genopretningsfaciliteten til landet, *jf. bilag 1*. Grænsen udregnes efter en fordelingsnøgle, som tager højde for landenes andel af EU's samlede befolkning, bruttonationalindkomst (BNP) pr. indbygger og ledighedsprocent. Nøglen er baseret på tal for 2015-19. Et lands øvre grænse for direkte støtte er højere, jo større landets befolkning er, jo lavere dets BNP pr. indbygger er, og jo højere ledighedsprocent landet har sammenlignet med andre lande.

Direkte støtte på mindst 60 pct. (mindst 186 mia. euro) af den samlede direkte støtte gøres tilgængelig for landene i perioden fra genopretningsfacilitetens ikrafttræden indtil 31. december 2022. I perioden 1. januar 2023 til 31. december 2024 kan Kommissionen vælge også at gøre direkte støtte tilgængelig. Den samlede direkte støtte vil blive gjort tilgængelig i rater iht. en offentliggjort kalender, som vil følge det europæiske semester.

Udbetaling vil afhænge af det enkelte lands gennemførelse af tiltagene i landets genopretningsplan.

Udlån

Kommissionen kan indtil 31. december 2024, på anmodning fra et EU-land, tildele landet et lån fra genopretningsfaciliteten til at understøtte gennemførelse af landets genopretningsplan. Lån skal finansiere nye reformer og investeringer, ud over dem som finansieres af direkte støtte.

Et lands anmodning om et lån skal indeholde begrundelse herfor og påvise et større finansieringsbehov forbundet med de reformer og investeringer, som er fastlagt i landets genopretningsplan, end hvad der finansieres af den direkte støtte.

Et lån til et land kan ikke være større end forskellen mellem det skønnede samlede finansieringsbehov forbundet med landets genopretningsplan og landets øvre nominelle grænse for direkte støtte.

Lånet skal udbetales i rater og på betingelse af landets indfrielse af milepæle og målsætninger for reformer og investeringer fastlagt i genopretningsplanen. Lån til et land kan som udgangspunkt højst udgøre 4,7 pct. af landets bruttonationalindkomst (BNI), idet Kommissionen i ekstraordinære situationer kan beslutte at yde et endnu større lån.

Vilkårene for lån fastlægges i en låneaftale mellem Kommissionen og det pågældende land. Låneaftalen skal bl.a. fastlægge det lånte nominelle beløb (i euro), den gennemsnitlige løbetid, perioden, hvor lånet er tilgængeligt, prisvilkår (rente mv.), det højeste antal rater, som lånet kan udbetales i, samt en plan for tilbagebetaling. Modtagerlandet skal betale Kommissionens omkostninger ved at tilvejebringe lån. Forslaget indeholder således ikke en præcisering af lånenes vilkår, herunder renter m.v., der fastlægges i den enkelte låneaftale.

Genopretningsplaner

Alle EU-lande kan komme i betragtning til finansiel assistance fra genopretningsfaciliteten i form af direkte støtte og/eller udlån. Et land, som ønsker at modtage finansiel assistance fra genopretningsfaciliteten i et givet år, skal udarbejde en genopretningsplan, som skal udgøre et supplement til landets nationale reformprogram. Genopretningsplanen for et givet år (fx 2021) skal afleveres til Kommissionen på et tidspunkt i perioden fra 15. oktober året inden (fx 2020) til 30. april i det pågældende år (fx 2021), *jf. bilag 2*. Det vil indebære, at der tidligst kan udbetales midler fra genopretningsfaciliteten i løbet af 2021.

Indhold af genopretningsplan

Et lands genopretningsplan skal særligt:

- **Begrunde og forklare genopretningsplanen**, herunder hvordan landespecifikke udfordringer og prioriteter identificeret som led i EU-landenes økonomiske samarbejde (**det europæiske semester**) forventes adresseret.
- Forklare, hvordan genopretningsplanen styrker landets **vækstpotentiale, arbejdspladser, økonomiske og sociale robusthed, imødegår økonomiske og sociale konsekvenser af krisen, og bidrager til økonomisk, social og territorial samhørighed og konvergens**.
- Forklare, hvordan tiltagene i genopretningsplanen kan forventes at bidrage til den **grønne og digitale omstilling** og udfordringer forbundet hermed.

- **Opliste milepæle, målsætninger og give en indikativ tidsplan** for gennemførelse af **reformer over en periode på højst fire år** og for gennemførelse af **investeringer over en periode på højst syv år**.
- Begrunde **skøn for de samlede omkostninger** forbundet med reformer og investeringer omfattet af genopretningsplanen, herunder hvordan omkostningerne står mål med den forventede effekt på økonomien og beskæftigelse.
- Indeholde information om **anden EU-finansiering**, hvis relevant.
- Forklare **sammenhængen mellem tiltagene** i genopretningsplanen.
- Redegøre for tiltag til at sikre en **effektiv gennemførelse** af genopretningsplanen, herunder gennem fastsættelse af milepæle, målsætninger og relaterede indikatorer.
- **Anmode om lån** og fastsætte dertil forbundne milepæle, hvis relevant.

I et lands forberedelse af sin genopretningsplan kan landet anmode Kommissionen om at assistere med at opnå dialog med andre lande for at opnå kendskab til deres erfaringer med at udarbejde genopretningsplaner. Et land kan desuden anmode om teknisk assistance til udarbejdelse af en genopretningsplan.

Vurdering af genopretningsplan

Kommissionen skal vurdere et EU-lands genopretningsplan i tæt samarbejde med det pågældende land. Kommissionen skal i den forbindelse tage højde for information om landet, der er opnået som led i det europæiske semester, landets begrundede anmodning om finansiel assistance samt anden relevant information, herunder særligt information indeholdt i landets nationale reformprogram og i dets nationale energi- og klimahandlingsplan.

Kommissionen skal generelt vurdere vigtigheden af og sammenhængen mellem tiltagene i et lands genopretningsplan og bidrag til den grønne og digitale omstilling og skal i den forbindelse tage hensyn til flg. kriterier:

- Genopretningsplanen kan forventes **effektivt at bidrage til at adressere landets udfordringer** som identificeret i anbefalingerne til landet som led i det europæiske semester.
- Genopretningsplanen indeholder tiltag, som er effektive bidrag til den **grønne og digitale omstilling** og til udfordringer forbundet hermed.
- Genopretningsplanen kan forventes at have en **varig virkning for det pågældende land**.
- Genopretningsplanen kan forventes effektivt at bidrage til at styrke et lands **vækstpotentiale, arbejdspladser, økonomiske og sociale robusthed, imødegå økonomiske og sociale konsekvenser af krisen og til økonomisk, social og territorial samhørighed**.
- Et lands begrundelse for, at størrelsen af finansieringsbehovet forbundet med dets genopretningsplan er **rimeligt og plausibelt og står mål med den forventede effekt på økonomien og beskæftigelsen**.

- Genopretningsplanen indeholder tiltag til at gennemføre **reformer og offentlige investeringer**, der repræsenterer samhørighedsfremmende tiltag.
- De af landet foreslåede tiltag er tilstrækkelige til at sikre en **effektiv gennemførelse af genopretningsplanen**.

Forslaget til genopretningsfacilitet fastlægger retningslinjer for Kommissionens vurdering og afgørelse om genopretningsplaner, herunder et vurderingssystem for at fremme gennemsigtighed og effektivitet.

Afgørelse om genopretningsplan

Kommissionen træffer afgørelse om et EU-lands genopretningsplan inden for fire måneder efter, at landet har afleveret planen. Afgørelsen træffes af Kommissionen i form af en implementerende retsakt, hvor alle EU-lande inddrages.⁴

Såfremt Kommissionen ifm. sin afgørelse godkender genopretningsplanen, skal afgørelsen nævne de reformer og investeringer, som landet skal gennemføre, herunder milepæle og målsætninger, samt størrelsen af den direkte støtte, som landet tildeles. Derudover skal afgørelsen fastlægge, hvordan den direkte støtte udbetales i rater, definere perioden i hvilken genopretningsplanen skal gennemføres, angive indikatorer til at vurdere opfyldelsen af milepæle og målsætninger samt redegøre for rammerne for Kommissionens adgang til de informationer og data, som ligger til grund for genopretningsplanen.

Såfremt et land anmoder om lån, skal afgørelsen fastlægge lånebeløbet samt de reformer og investeringer, som lånet skal finansiere.

Kommissionens afgørelse operationaliseres via en bilateral aftale mellem Kommissionen og det pågældende land.

Afgørelsen om direkte støtte til et land bestemmes på baggrund af landets genopretningsplan og dens skøn for de samlede omkostninger forbundet med gennemførelse af planen. Det sker på følgende vis:

- Såfremt en genopretningsplan godkendes, og når de af landet skønnede omkostninger forbundet med genopretningsplanen svarer til eller er større end landets nominelle øvre grænse for direkte støtte, tildeles landet **direkte støtte svarende til den øvre grænse for støtte til dette land**.
- Såfremt en genopretningsplan godkendes, og når de skønnede omkostninger forbundet med genopretningsplanen er mindre end landets nominelle øvre

⁴ Afgørelsen træffes iht. en komitologiprocedure, hvor Kommissionen vedtager en implementerende retsakt efter inddragelse af EU-landene. Der anvendes under komitologiproceduren en undersøgelsesprocedure, som indebærer, at såfremt et kvalificeret flertal af EU-landene støtter Kommissionens forslag til implementerende retsakt, så skal Kommissionen vedtage retsakten. Hvis et kvalificeret flertal af lande er imod forslaget til implementerende retsakt, så kan Kommissionen ikke vedtage retsakten. Hvis der ikke er noget kvalificeret flertal for eller imod forslaget til implementerende retsakt, så kan Kommissionen enten vedtage retsakten eller foreslå en ny ændret retsakt.

grænse for direkte støtte, tildeles landet **direkte støtte svarende til de skønnede omkostninger**.

- Såfremt en genopretningsplan ikke godkendes, idet den ikke lever op til kriterierne herfor, tildeles et land **ingen direkte støtte**.

Såfremt et lands genopretningsplan ikke godkendes, skal Kommissionen tilvejebringe en begrundelse for sin afgørelse.

Ændring af genopretningsplan

Et land kan anmode Kommissionen om at ændre sin afgørelse om en genopretningsplan, såfremt milepæle og målsætninger, helt eller delvist, ikke længere er opnåelige for landet pga. objektive omstændigheder.⁵ Et land kan i den forbindelse foreslå at ændre sin genopretningsplan eller aflevere en ny.

Såfremt Kommissionen vurderer, at landets begrundelse for at ændre sin genopretningsplan eller aflevere en ny er retfærdiggjort, skal der træffes afgørelse herom inden for fire måneder efter aflevering af en ændret eller ny plan.

Såfremt Kommissionen vurderer, at landet begrundelse ikke er retfærdiggjort, skal anmodningen afvises – ligeledes inden for fire måneder.

Udbetaling og suspension

Betalinger til et EU-land under genopretningsfaciliteten i form af direkte støtte og/eller udlån kan generelt suspenderes, såfremt landet vurderes at afvige væsentligt fra EU's regler om økonomisk styring, som fastlagt i forordningen om fælles bestemmelser for en række EU-fonde under delt forvaltning (CPR).

Betalinger fra genopretningsfaciliteten skal ske i form af EU-budgetbevillinger og er betinget af, at finansiering er til rådighed.

Efter opnåelse af milepæle og målsætninger iht. et lands genopretningsplan og afgørelsen herom kan landet på halvårlig basis anmode Kommissionen om udbetaling af direkte støtte og/eller udlån. Kommissionen træffer inden for to måneder beslutning om, hvorvidt anmodningen imødekommes.

Hvis en anmodning om udbetaling af direkte støtte og/eller udlån godkendes, træffer Kommissionen beslutning om udbetaling.

Såfremt en anmodning om udbetaling af direkte støtte og/eller udlån ikke godkendes, så suspenderes udbetalingen enten helt eller delvist. Suspensionen løftes, når et land måtte nå sine milepæle og målsætninger.

Såfremt et lands udbetaling suspenderes og landet ikke inden for seks måneder gør betragtelige fremskridt med at nå sine milepæle og målsætninger, aflyses den direkte

⁵ Der gives i forslaget ikke eksempler på, hvad objektive omstændigheder kunne være.

støtte og/eller udlån. Landet kan inden for to måneder fra Kommissionens konklusion om aflysning af den finansielle assistance gøre indsigelse mod beslutningen.

Rapportering, information og kommunikation

Et modtagerland skal hvert kvartal i regi af det europæiske semester rapportere om fremskridt med sin genopretningsplan. De kvartalsvise rapporter skal på passende vis afspejles i et lands årlige nationale reformprogram.

Kommissionen skal tilsende Rådet og Europa-Parlamentet information om afgørelser om landenes genopretningsplaner.

Modtagere af finansiel assistance skal tilvejebringe offentlig information om tiltag og resultater samt modtaget assistance.

Kommissionen skal ligeledes kommunikere om tiltag under genopretningsfaciliteten, herunder om tiltag og resultater.

Komplementaritet, overvågning og evaluering

Kommissionen og EU-landene skal sikre komplementaritet, synergi, samhørighed og konsistens mellem genopretningsfaciliteten og andre instrumenter på EU-niveau samt tiltag på nationalt niveau, herunder regionalt niveau.

Kommissionen skal overvåge gennemførelse og fremskridt med at opnå formålene med genopretningsfaciliteten. Det skal i den forbindelse sikres, at data til at overvåge gennemførelsen af tiltag og resultater indsamles effektivt og rettidigt.

Kommissionen skal årligt udarbejde en rapport til Rådet og Europa-Parlamentet om gennemførelsen af genopretningsfaciliteten. Rapporten skal indeholde information om fremskridt med landenes genopretningsplaner, samt beløb som anvendes fra genopretningsfaciliteten.

Kommissionen skal fire år efter, at genopretningsfaciliteten er etableret, udarbejde en uafhængig evaluering, ligesom genopretningsfaciliteten uafhængigt og endeligt skal evalueres ikke senere end ved udgangen af 2030. Evalueringen skal tilgå Rådet, Europa-Parlamentet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg, samt Det Europæiske Regionsudvalg. Det skal særligt evalueres, om og i hvilket omfang formålene med genopretningsfaciliteten er opnået, effektivitet i brugen af ressourcer, den europæiske merværdi og den fortsatte relevans af alle genopretningsfacilitetens formål og tiltag. Hvor relevant skal evalueringen følges af et forslag fra Kommissionen til at ændre forordningen.

Den endelige vurdering skal foretage en helhedsvurdering af genopretningsfaciliteten og dens langsigtede effekt.

Bekæmpelse af svindel og korruption

Forslaget skal efterleve EU's finansforordning, som fastlægger de finansielle regler for EU's budget. Det indebærer bl.a., at EU's finansielle interesser skal beskyttes mod svindel, korruption og uregelmæssigheder.

Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF) kan i den forbindelse foretage administrative undersøgelser, herunder inspektioner på stedet (on-site), af hvorvidt der er sket svindel, korruption eller andre former for ulovlige handlinger. Den Europæiske Anklagemyndighed (EPPO) kan efterforske og retsforfølge svindel og andre kriminelle handlinger forbundet med EU-midler. Enhver, som modtager EU-midler, skal samarbejde fuldt ud med Kommissionen, OLAF, EPPO og Den Europæiske Revisionsret (ECA) om opklaring og adgang mhp. at beskytte EU's finansielle interesser.

Genopretningsinstrument

Forslaget til et genopretningsinstrument ("Next Generation EU", KOM (2020) 441) tilvejebringer finansiering til en række særskilte forslag i regi af Kommissionens reviderede MFF-forslag og skal ses i lyset af COVID-19-krisen.

Forslaget til genopretningsinstrument indebærer, at Kommissionen på vegne af EU-landene optager lån på kapitalmarkeder mv. (udsteder obligationer) med sikkerhed i EU-budgettet. De af Kommissionen optagne lån tilbagebetales af alle EU-lande vha. modtagerlandes tilbagebetaling af lån samt EU-landenes bidrag til EU's budget.

Det låneprovenu, der tilvejebringes af genopretningsinstrumentet, vil tilgå EU-budgettet som formålsbestemte indtægter. Det indebærer, at udgifter finansieret hermed ikke medregnes under EU's udgiftslofter.

Låneprovenuet, der opnås under genopretningsinstrumentet, kan anvendes til finansiel assistance i form af direkte støtte, garantier og udlån. I forslaget til et genopretningsinstrument afsættes samlet 750 mia. euro til finansiel assistance (2018-priser), heraf ca. 433 mia. euro til direkte støtte, ca. 67 mia. euro til garantiprovisioner og 250 mia. euro til lån, *jf. tabel 2*.

De ca. 433 mia. euro i direkte støtte er fordelt på 310 mia. euro til genopretningsfaciliteten og ca. 123 mia. euro til andre EU-instrumenter. De ca. 67 mia. euro til hensættelser (garantiprovisioner) anvendes til at afdække risiko ved øgede EU-garantier under program til fremme af investeringer i EU-landene (InvestEU), et solvensinstrument til rekapitalisering af virksomheder i regi af den europæiske fond for strategiske investeringer (EFSI) og EU's fond for bæredygtig udvikling (EFSD+). De 250 mia. euro til lån anvendes alene under genopretningsfaciliteten.

Tabel 2

Forslag til genopretningsinstrument – tilvejebringelse og fordeling af finansiel assistance, 2018-priser

Genopretningsinstrument (tilvejebringe finansiel assistance for 750 mia. euro)		
Direkte støtte (433,2 mia. euro)	Hensættelser til garantier (66,8 mia. euro)	Udlån (250 mia. euro)
Genopretningsfacilitet: 310 mia. euro	InvestEU: 30,3 mia. euro	Genopretningsfacilitet: 250 mia. euro
Andre instrumenter: 123,2 mia. euro	EFSI/solvensstøtteinstrument: 26 mia. euro	
	Andre garantier: 10,5 mia. euro	

Anm.: Genopretningsfacilitet, InvestEU, EFSI/solvensstøtteinstrument samt andre instrumenter/garantier. Der henvises til separat dagsordenspunkt om revideret flerårig finansiel ramme (MFF) 2021-27, Invest EU og EFSI/solvensstøtteinstrument for uddybning heraf.

Kilde: Kommissionens forslag til genopretningsinstrument.

De fælles EU-lån, der udmøntes til direkte støtte i en række særskilte forslag, tilbagebetales af alle EU-lande via bidrag til EU's budget fra 2028 og skal senest være tilbagebetalt ved udgangen af 2058.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet har udtalt sig om fælleseuropæiske tiltag i lyset af COVID-19, herunder en genopretningsfacilitet. Europa-Parlamentet støtter en genopretningsfacilitet, som er baseret primært på direkte støtte.⁶

5. Nærhedsprincippet

Kommissionen anfører, at forslagene tilfører EU-merværdi og respekterer nærhedsprincippet, henset til at formålene med forslagene ifølge Kommissionen bedre kan opnås på EU-niveau frem for EU-landene på egen hånd.

Regeringen finder, at forslagene er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

6. Gældende dansk ret

Forslagene er forordninger, som vil være direkte gældende i EU-landene.

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Forslagene har ikke lovgivningsmæssige konsekvenser.

Statsfinansielle konsekvenser

Forslagene må forventes at have negative statsfinansielle konsekvenser for Danmark, idet Danmark ikke kan forvente at modtage direkte støtte fra genopretnings-

⁶ <https://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/eu-affairs/20200506STO78509/plenary-highlights-recovery-fund-contingency-eu-budget-tracing-apps>.

faciliteten eller andre programmer finansieret af genopretningsinstrumentet i et omfang, som svarer til den andel af den direkte støtte, som Danmark skal bidrage med til genopretningsinstrumentet.

Direkte støtte til andre EU-lande vil alt andet lige reducere Danmarks statsfinansielle handlerum og indebære statsfinansielle overførsler mellem landene. Udlån fra genopretningsfaciliteten forventes alene at have negative statsfinansielle konsekvenser for Danmark, i det omfang lånene ikke tilbagebetales af modtagerlande.

De endelige statsfinansielle konsekvenser vil afhænge af en samlet MFF-aftale.

Samfundsøkonomiske konsekvenser

Forslagene kan på den ene side have positive samfundsøkonomiske konsekvenser for Danmark, i det omfang assistancen bidrager til genopretning af økonomierne i modtagerlandene, som Danmark har samhandel med.

På den anden side kan det have negative samfundsøkonomiske konsekvenser for Danmark, at den finansielle assistance gør brug af ressourcer, som ellers kunne have understøttet økonomisk aktivitet i Danmark.

Erhvervsøkonomiske konsekvenser

Forslagene kan have erhvervsøkonomiske konsekvenser. De kan potentielt styrke erhvervslivets rammevilkår. Sådanne konsekvenser skal generelt ses i tæt sammenhæng med de mulige statsfinansielle og samfundsøkonomiske konsekvenser.

8. Høring

Sagen har ikke været i ekstern høring.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der er i drøftelserne bl.a. fokus på balancen mellem direkte støtte og lån, udformning af fordelingsnøglen for direkte støtte samt den oveordnede størrelse af genopretningsfaciliteten og -instrumentet.

Nogle EU-lande støtter en genopretningsfacilitet af en meget betydelig størrelse og stiller som krav, at faciliteten baseres på landenes fælles optagelse af lån, der udmøntes i form af direkte støtte og overførsler mellem lande.

Andre lande ønsker en facilitet, som har en mere begrænset størrelse, og som er baseret på lån og ikke direkte støtte og overførsler mellem lande.

Nederlandene, Sverige, Østrig og Danmark har 23. maj 2020 fremlagt et bud på en midlertidig genopretningsfond, hvor den finansielle assistance er i form af lån på favorable vilkår til hårdest ramte lande og ikke direkte støtte.

Tyskland og Frankrig offentliggjorde 18. maj 2020 et forslag til genopretning af landenes økonomier i lyset af COVID-19-krisen, herunder forslag til en genopretningsfond. Fonden skal ifølge Tyskland og Frankrig finansiere EU-budgetudgifter for 500 mia. euro og rettes mod sektorer og regioner hårdest ramt af krisen. Den skal styrke landenes økonomier og investeringer, særligt i den grønne og digitale omstilling samt i forskning og innovation. Fonden skal målrettes COVID-19-krisen og være et ekstraordinært tiltag. Fonden skal finansieres inden for rammerne af EU-budgettet og ligge ud over den næste MFF for perioden 2021-27.

10. Regeringens foreløbige generelle holdning

Europa står i en ny økonomisk situation, hvor EU-landene skal være solidariske. Regeringen vil udvise solidaritet og finder det grundlæggende vigtigt for Danmark, at økonomierne i de øvrige EU-lande kommer bedst muligt ud af krisen. Regeringen støtter derfor initiativer til at adressere COVID-19-krisen på såvel nationalt niveau som EU-niveau. Der er allerede vedtaget store og vidtgående EU-initiativer på over 4000 mia. kr. med dansk støtte.

Regeringen støtter også etableringen af en genopretningsfacilitet og et genopretningsinstrument og arbejder for, at forslagene udformes på en hensigtsmæssig måde, herunder bidrager til genopretning af EU-landenes økonomier og fastholder landenes ansvar for en sund national økonomisk politik.

Ud fra ønsket om solidaritet i Europa støtter regeringen forslaget om, at den finansielle assistance fra genopretningsfaciliteten fokuseres på de lande, som er hårdest ramt af COVID-19-krisen. Regeringen støtter ligeledes forslaget om, at midlerne særligt skal bidrage til den grønne og digitale omstilling.

Regeringen lægger stor vægt på, at forslagene til genopretningsfacilitet og -instrument bliver midlertidige og målrettet økonomisk genopretning efter COVID-19-krisen. Der lægges stor vægt på at sikre forslagernes midlertidighed, og at forslagene er engangstiltag, som afspejler den aktuelle exceptionelle økonomiske krise, og ikke skaber præcedens. Der lægges stor vægt på, at forslagene afgrænses klart fra det ordinære EU-budget.

Regeringen støtter Kommissionens forslag om, at finansiell assistance baseres på landenes genopretningsplaner, hvor landene fastlægger deres tiltag for at opnå formålene med assistancen, herunder styrkelse af vækst og beskæftigelse og investeringer i grøn omstilling m.v.

Kommissionens forslag til genopretningsfacilitet og -instrument indebærer et principielt nyt skridt i EU-samarbejdet om økonomisk politik, idet forslagene indebærer fælles optagelse af EU-lån mhp. *direkte støtte* til EU-lande.

Regeringen er generelt særdeles skeptisk over for fælles gæld til finansiering af direkte støtte, som vil indebære gældsfinansierede overførsler mellem landene. Gældsfinansieret direkte støtte kan potentielt svække landenes tilskyndelse til at føre

sund og holdbar national økonomisk politik, herunder finanspolitik, som sikrer, at landene selv kan håndtere kriser og understøtte vækst og beskæftigelse.

Regeringen lægger derfor stor vægt på en genopretningsfacilitet, der bidrager til den økonomiske genopretning med størst mulig vægt på lån til modtagerlandene på attraktive vilkår, samt at den direkte støtte reduceres i omfang ift. Kommissionens forslag. Det vil være en solidarisk løsning.

Det skal generelt sikres, at modtagerlandene efterlever EU's fundamentale rettigheder og retsstatsprincipper, og at der ikke sker svindel, korruption eller anden form for kriminalitet i forbindelse med den finansielle assistance.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Folketingets Europaudvalg fik d. 8. juni 2020 tilsendt samlenotat vedr. Kommissionens forslag til genopretningsfacilitet, der blev forelagt Folketingets Europaudvalg til forhandlingsoplæg 16. juni 2020.

Rapporten fra udvidet eurogruppe 9. april 2020 til EU's stats- og regeringschefer vedr. fælleseuropæiske tiltag til håndtering af COVID-19 blev forelagt Folketingets Europaudvalg 6. april 2020 forud for udvidet eurogruppe 7.-9. april 2020.

Rapporten blev også forelagt Europaudvalget 21. april 2020 ved en særskilt gennemgang af den endelige rapport.

Samlenotat og skriftlig forelæggelse om økonomiske effekter af COVID-19 og politiktiltag tilgik Europaudvalget 15. april 2020 ifm. uformelt ECOFIN 16. april 2020.

Samlenotat om genopretningsfond tilgik Europaudvalget 12. maj 2020 forud for ECOFIN 19. maj 2020.

Samlenotat om Kommissionens forslag til genopretningsfacilitet og genopretningsinstrument af 28. maj 2020 tilgik Europaudvalget 29. maj 2020 forud for ECOFIN 9. juni 2020.

Samlenotat om forberedelse af eurotopmøde og Det Europæiske Råd tilgik Europaudvalget 3. juni 2020 forud for udvidet eurogruppe 11. juni 2020.

Bilag 1: Fordeling af nominel direkte støtte til EU-lande**Tabel 3****Kommissionens forslag til genopretningsfacilitet – mulig nominel direkte støtte til EU-lande**

Land	1) Fordelingsnøgle (pct.)	2) Øvre grænse for direkte støtte (mia. euro) (løbende priser)	2) Øvre grænse for direkte støtte (mia. euro) (2018-priser)
AT	0,95	3,19	2,95
BE	1,55	5,20	4,82
BG	1,98	6,62	6,13
CY	0,35	1,17	1,08
CZ	1,51	5,05	4,68
DE	6,95	23,28	21,55
DK	0,56	1,86	1,72
EE	0,32	1,09	1,00
EL	5,77	19,31	17,87
ES	19,88	66,58	61,62
FI	0,71	2,37	2,20
FR	10,38	34,76	32,17
HR	1,98	6,62	6,13
HU	1,98	6,63	6,14
IE	0,39	1,31	1,21
IT	20,45	68,48	63,38
LT	0,89	2,99	2,77
LU	0,03	0,11	0,10
LV	0,70	2,34	2,17
MT	0,07	0,24	0,23
NL	1,68	5,61	5,20
PL	8,65	28,97	26,81
PT	4,16	13,94	12,91
RO	4,36	14,59	13,51
SE	1,24	4,16	3,85
SK	1,98	6,63	6,14
SI	0,55	1,83	1,69
EU27	100,00	334,95	310,00

Kilde: Kommissionen.

Bilag 2: Proces for genopretningsplan**Tabel 4****Proces for tildeling af finansiel assistance fra genopretningsfaciliteten**

Skridt – genopretningsplan og finansiel assistance	Timing
Et EU-land som ønsker finansiel assistance (direkte støtte, lån) udarbejder og afleverer en genopretningsplan til Kommissionen sammen med sit nationale reformprogram	Genopretningsplaner kan afleveres i perioden 15. oktober til 30. april det efterfølgende år
Kommissionen træffer afgørelse om genopretningsplanen	Inden for fire måneder efter aflevering
Hvis genopretningsplan godkendes, så indgår Kommissionen og land aftale som operationaliserer afgørelsen	Efter afgørelse er truffet
Land fremsætter anmodning om direkte støtte og/eller udlån som led i gennemførelse af genopretningsplaner og opnåelse af milepæle og målsætninger	Anmodninger om udbetalinger kan fremsættes halvårligt
Kommissionen vurderer lands anmodning og om milepæle og målsætninger er opnået	Inden for to måneder efter anmodning om udbetaling
- Positiv vurdering af anmodning	Beslutning om udbetaling af finansiel assistance
- Negativ vurdering af anmodning	Udbetaling af finansiel assistance suspenderes. Land gives en måned til evt. at gøre indsigelse
	Korrigerende tiltag skal tages inden for seks måneder fra suspension
Land skal tage korrigerende tiltag for at ophæve suspension af finansiel assistance	Kommissionen beslutter, om korrigerende tiltag er tilstrækkelige. Land meddeles beslutning og gives to måneder til evt. at gøre indsigelse
	Den finansielle assistance aflyses, såfremt vurderingen fortsat er negativ
Skridt – ændring af genopretningsplan	Timing
Et land kan ændre alle aflevere en ny genopretningsplan, hvis milepæle og målsætninger heri ikke længere er opnåelige pga. objektive omstændigheder	På ethvert tidspunkt i perioden hvor genopretningsplanen gennemføres
Kommissionen træffer afgørelse om en ændret eller ny genopretningsplan	Inden for fire måneder efter aflevering af ændret/ny genopretningsplan

Kilde: Kommissionens forslag og egen tilvirkning.