



8. juni 2021

Samlenotat vedrørende rådsmødet (ECOFIN) den 18. juni 2021

- 1) Forordning for kryptoaktiver og pilotregime for markeder baseret på en distribueret hovedbog 2
KOM(2020) 593, KOM(2020) 594, KOM(2020) 596
Materialet er udarbejdet af Finansministeriet og Erhvervsministeriet
- 2) Forordning om digital operationel modstandsdygtighed i den finansielle sektor 24
KOM (2020) 595
Materialet er udarbejdet af Finansministeriet og Erhvervsministeriet
- 3) Enslydende regler for anvendelse af reducerede momssatser i EU 39
KOM(2018) 20
Materialet er udarbejdet af Finansministeriet og Skatteministeriet
- 4) Momsfritagelser af varer med almen interesse 47
KOM (2021) 181
Materialet er udarbejdet af Finansministeriet og Skatteministeriet
- 5) Fremskridtsrapport om styrkelse af bankunionen 52
KOM-dokument foreligger ikke
Materialet er udarbejdet af Finansministeriet og Erhvervsministeriet
- 6) Økonomisk genopretning i EU: Implementering af genopretningsfaciliteten (RRF) 59
KOM (2020) 408
Materialet er udarbejdet af Finansministeriet
- 7) Implementering af Stabilitets- og Vækstpagten 65
KOM (2021) 530
Materialet er udarbejdet af Finansministeriet
- 8) Kommissionens pakke vedr. det europæiske semester mv. 69
KOM(2021)500-527, KOM(2021)529
Materialet er udarbejdet af Finansministeriet
- 9) Aldringsrapporten for 2021 82
KOM-dokument foreligger ikke
Materialet er udarbejdet af Finansministeriet
- 10) Forberedelse af G20-finansministtermøde, 7.-10. juli 2021 88
KOM-dokument foreligger ikke
Materialet er udarbejdet af Finansministeriet

Dagsordenspunkt 1: Forordning for kryptoaktiver og pilotregime for markeder baseret på en distribueret hovedbog

KOM(2020) 593, KOM(2020) 594, KOM(2020) 596

1. Resume

Kommissionen offentliggjorde 24. september 2020 en pakke på området for digital finansiering, der bl.a. har til formål at etablere en EU-ramme for handlen med kryptoaktiver.

Et kryptoaktiv er en digital repræsentation af et aktiv (fx en aktie eller valuta) eller en rettighed (fx en forkøbsret til en vare eller tjeneste). Kryptoaktiver er særligt kendetegnet ved, at de opbevares og handles digitalt ved brug af en såkaldt distribueret hovedbog ("Distributed Ledger Technology" – DLT), fx en såkaldt Blockchain. DLT indebærer, at oplysninger om ejerskabet af og transaktioner med kryptoaktiver lagres og dokumenteres på et spredt netværk af databaser, frem for at være samlet i en enkelt central database, en såkaldt centraliseret hovedbog (fx en centralbank eller en værdipapircentral).

Kryptoaktiver og anvendelsen af DLT kan antage mange former og formål. Kommissionen vurderer, at kryptoaktiver som valuta og betalingsmiddel potentielt kan bidrage til billige og effektive digitale betalinger, særligt på tværs af grænser og i lande med begrænset udbredelse af almindelige digitale betalingsløsninger (fx betalingskort). Derudover kan kryptoaktiver bl.a. benyttes som investeringsobjekt og til at opbevare værdi som alternativ til fx indskudsonti.

Et element i Kommissionens pakke er forslaget om en forordning om kryptoaktiver ("Markets in Crypto Assets" – MiCA), der har fire overordnede formål: i) at skabe ensartede regler for aktører på det europæiske marked for kryptoaktiver og relaterede tjenesteydelser, ii) at understøtte innovation og fair konkurrence, iii) at sikre tilstrækkelig forbruger- og investorbeskyttelse samt markedsintegritet og iv) at sikre den finansielle stabilitet. MiCA-forordningen er den første EU-lovgivning, der direkte regulerer udstedelsen af kryptoaktiver.

Forslaget indebærer blandt andet, at udstedelser af visse kryptoaktiver i EU kræver en forudgående tilladelse. Derudover indføres et tilsyn med udstedelser af kryptoaktiver og relaterede tjenesteydelser, herunder et fælles EU-tilsyn med såkaldte signifikante udstedelser. Forordningen regulerer bl.a. såkaldte E-Penge Tokens, der har til formål at holde en fast kurs over for en officiel national valuta (fx dollars eller euro). Et eksempel kan være Facebooks planer om at introducere en kryptovaluta.

Et andet element er forslag til en forordning om et pilotregime for DLT ifm. handel med såkaldte DLT-værdipapirer, dvs. finansielle instrumenter (fx aktier), der handles vha. DLT. Pilotregimet har til formål at give markedsdeltagere, bl.a. værdipapircentraler, mulighed for at teste brugen af DLT under regulerede forhold, og på længere sigt høste de potentielle gevinster, som kan være forbundet med DLT, fx innovation og styrket konkurrence.

DLT-forordningen gør det muligt at blive fritaget fra at overholde en række eksisterende regler i EU-lovgivningen, der ellers ville forbinde pilotregimet. Fx skal det være muligt at blive fritaget fra kravet om, at et værdipapir skal bogføres centralt i en værdipapircentral, idet bogføringen af

værdipapiret i stedet foregår decentralt i en distribueret hovedbog. Pilotregimet skal også give nationale tilsynsmyndigheder erfaring med tilsyn af DLT-aktiviteter.

Formandskabet har på baggrund af forhandlingerne fremlagt kompromisforslag 19. og 26. maj 2021 og sigter på at opnå enighed i Rådet ifm. ECOFIN 18. juni 2021, hvor sagen er på dagsordenen. Efter enighed i Rådet skal forslagene forhandles med Europa-Parlamentet.

Regeringen støtter etableringen af en lovgivningsmæssig ramme, der sikrer en ambitiøs tilgang til regulering og tilsyn med kryptoaktiver i EU. Regeringen støtter generelt Kommissionens forslag og formålet om, at opnå et sikkert og velreguleret marked for kryptoaktiver, fx ift. betalinger. Regeringen lægger vægt på en høj forbruger- og investorbeskyttelse, finansiel stabilitet og lige konkurrencevilkår på området for kryptoaktiver. Regeringen støtter, at tilsynet med signifikante udstedelser af kryptoaktiver udføres af det fælleseuropæiske banktilsyn (EBA) mhp. at sikre et effektivt tilsyn med store udstedelser af kryptoaktiver, der handles på tværs af grænser.

Regeringen finder, at kompromisforslagene generelt imødekommer danske prioriteter og forventer at kunne støtte endelige kompromisløsninger på linje hermed.

Der henvises i øvrigt til samlenotat ifm. ECOFIN 6. oktober 2020 og grund- og nærhedsnotat om forslaget oversendt til Folketingets Europaudvalg 5. januar 2021.

2. Baggrund

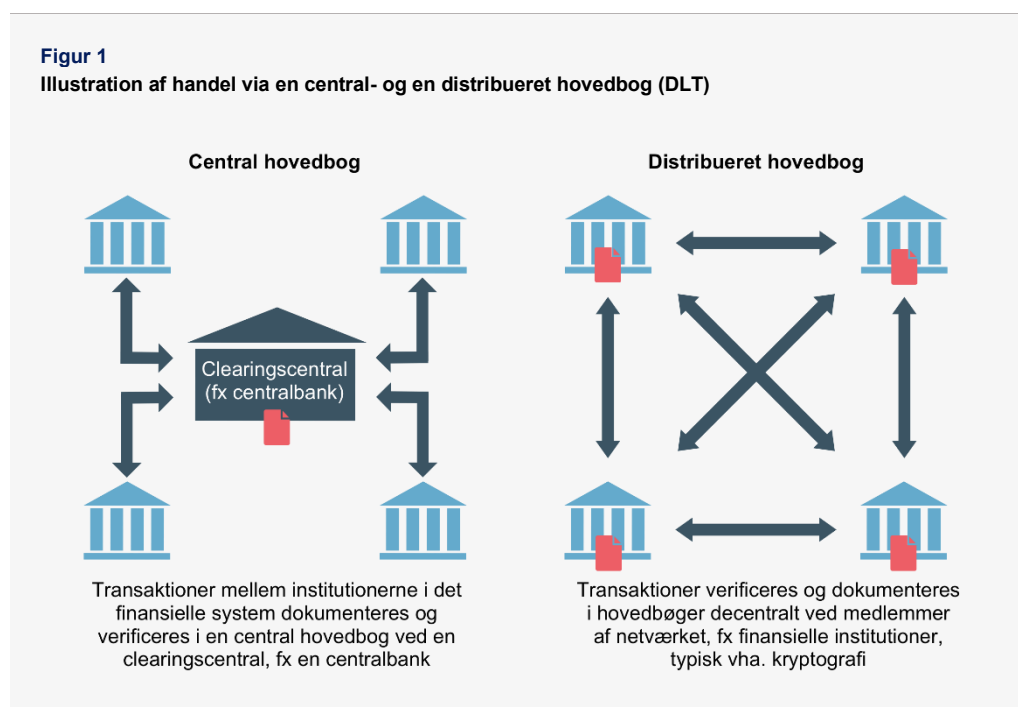
Kommissionen præsenterede 24. september 2020 sit forslag til en EU-ramme for handel med kryptoaktiver ("Markets in Crypto Assets" - MiCA).

Et kryptoaktiv er et digitalt aktiv eller en rettighed. Kryptoaktiver kan være digitale valutaer, fx Facebooks muligt kommende digitale valuta DIEM, men kan også være værdipapirer såsom aktier og obligationer. Som rettighed kan kryptoaktiver fx være en forkøbsret til en vare eller en tjenesteydelse. Kryptoaktiver benævnes ofte *tokens* ("tegn").

Det er allerede i dag almindeligt, at handle og overføre aktiver (fx værdipapirer og valuta) digitalt gennem bl.a. børser og banker. Denne handel er mulig i kraft af, at ejerskab og transaktioner verificeres samt dokumenteres i en pålidelig centraliseret database, en såkaldt centraliseret hovedbog. Eksempler på en centraliseret hovedbog kan være en bank, der verificerer deres kunders indskud og indbyrdes overførsler, eller et lands centralbank, der har en tilsvarende rolle for at afvikle og ajourføre betalinger mellem landets banker.

Til forskel fra almindelige digitale aktiver, handles kryptoaktiver imidlertid uden brug af et centraliseret system. Det definerende for kryptoaktiver er, at en pålidelig handel i stedet er mulig, fordi databasen over transaktioner og ejerskab er spredt ud over et netværk af computere, der alle løbende ajourføres, en såkaldt distribueret hovedbog ("Distributed Ledger Technology" – DLT), *jf. figur 1 og bilag 1.*

Kryptoaktiver og anvendelsen af DLT kan antage mange former og formål. Kryptoaktiver kan bl.a. benyttes som betalingsmiddel og valuta, investeringsobjekt eller til at opbevare værdi som alternativ til bl.a. indskudskonti og ædelmetaller, fx guld. Kommissionen vurderer, at kryptoaktiver som betalingsmiddel og valuta potentielt kan bidrage til billige og effektive digitale betalinger i detailhandlen samt på tværs af grænser, herunder i lande, hvor digitale betalingsløsninger ikke allerede er udbredte. Betalingsmidler i form af kryptoaktiver kan fx potentielt medvirke til lavere gebyrer på betalinger.



Kilde: Egen tilvirkning

Kommissionens forslag til en EU-ramme for kryptoaktiver er en del af en større pakke inden for digitaliseringen af finansielle tjenesteydelser, der bl.a. også indeholder en handlingsplan for detailbetalinger i EU samt et forslag til en forordning om digital modstandsdygtighed i den finansielle sektor, jf. særskilt dagsordenspunkt.

Forslaget til EU-rammen for kryptoaktiver er fremsat i lyset af, at stadig flere typer af aktiver og rettigheder, fx valutaer og finansielle instrumenter, bliver tilgængelige i form af et kryptoaktiv og dermed uden om det eksisterende finansielle system samt den eksisterende finansielle lovgivning på EU-niveau og nationalt i flere EU-lande, herunder Danmark.

Retsgrundlaget for forslagene er artikel 114 i Traktat om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF). Europa-Parlamentet og Rådet er medlovgivere. Rådet træffer beslutning med kvalificeret flertal.

3. Formål og indhold

Kommissionens forslag til en EU-ramme for kryptoaktiver har overordnet til formål at sikre, at handlen med kryptoaktiver omfattes af EU-lovgivning, og at markedsaktører i en seksårig periode vil have mulighed for at etablere reguleret værdipapirhandel pba. DLT. Forslaget består af i alt tre elementer:

- En forordning om markeder for kryptoaktiver,
- En forordning om et pilotregime for DLT-markedsinfrastruktur,
- Et ændringsdirektiv, der justerer en række eksisterende EU-regler i lyset af de foreslåede forordninger.

3.1 MiCA-forordningen:

MiCA-forordningen har til formål at sikre en passende lovramme for kryptoaktiver i EU. Forordningen skal sikre, at initiativer, såsom en mulig EU-lancering af Facebooks kommende valuta ”DIEM”, kan håndteres på en betryggende måde i EU, og dels sikre at handlen med forskellige typer af kryptoaktiver og den fremtidige udvikling af nye tjenester, baseret på kryptoaktiver, bliver omfattet af en passende regulering.

Forordningen har fire overordnede formål:

- i. At skabe ensartede regler for aktører på det europæiske marked for kryptoaktiver og relaterede tjenesteydelser,
- ii. At understøtte innovation og fair konkurrence,
- iii. At sikre tilstrækkelig forbruger- og investorbeskyttelse samt markedsintegritet (bl.a. modvirke markedsmanipulation og insiderhandel),
- iv. At sikre den finansielle stabilitet.

3.1.1 Anvendelsesområde

MiCA-forordningen skal regulere handlen og udstedelsen af en række kryptoaktiver, der ikke allerede er berørt af øvrig EU-lovgivning. Således vil fx handlen med kryptoaktiver, der repræsenterer finansielle instrumenter (såsom værdipapirer), ikke være reguleret under MiCA, men i stedet under EU’s direktiv om markeder for finansielle instrumenter (MiFID II).

Forordningen fastsætter særligt regler for udstedelser af kryptoaktiver, der refererer til et eller flere andre aktiver. Et kryptoaktiv, der referer til et eller flere andre aktiver, har til formål at opretholde en stabil og værdi over for den eller de pågældende aktiver, fx et kryptoaktiv med en én-til-én kurs over for fx euro eller dollar, eller et ædelmetal såsom guld.

Forordningen inddeler reguleringen af kryptoaktiver i tre forskellige kategorier:

- E-penge tokens ("E-Money Tokens" – EMT) er kryptoaktiver, der refererer til kun én officiel national valuta (såkaldte fiat valutaer, fx dollar eller euro).
- Aktivbaserede tokens ("Asset-Referenced Tokens" - ART) er kryptoaktiver, der har til hensigt at opretholde en stabil værdi over for de aktiver, der refereres til:
 - to eller flere fiat valutaer,
 - en eller flere råvarer (fx kobber eller guld),
 - et eller flere andre kryptoaktiver (fx Bitcoin),
 - eller en kombination af disse.
- Alle andre kryptoaktiver, der ikke falder under definitionen på ART eller EMT (eller er dækket af øvrig EU-lovgivning, fx MiFID II), herunder såkaldte nytte-tokens ("Utility Tokens"), der giver indehaveren en rettighed til en vare eller en tjenesteydelse (fx adgang til en delebil, hvor kun holdere af det specifikke token har adgang).

De tre typer kryptoaktiver er nærmere beskrevet i *bilag 2*.

For hver af de tre kategorier fastsætter forordningen krav til bl.a. udstederen af kryptoaktivet, forbruger- og investorbeskyttelse samt organiseringen af tilsynet med udstederen.

Kravene skærpes derudover ved såkaldte *signifikante* udstedelser af EMT og ART, som vurderes at kunne påvirke den finansielle stabilitet og det monetære system. En EMT eller ART vurderes at være signifikant, såfremt en række betingelser er opfyldt, ift. bl.a. omfanget af kundebasen, den samlede værdi af de udstedte tokens og den daglige omsætning, *jf. bilag 3*.

Nogle aktører vil helt være undtaget fra bestemmelserne i MiCA-forordningen. Det gælder bl.a. centralbanker, herunder Den Europæiske Centralbank (ECB), og internationale offentlige organisationer. Kreditinstitutter og fondsmæglerselskaber er undtaget fra enkelte krav i forordningen, da disse aktører i forvejen er underlagt lignende krav andre steder i den finansielle lovgivning.

Bilag 4 illustrerer, hvordan udstedelsen af de forskellige typer af kryptoaktiver reguleres under MiCA og øvrig EU-lovgivning.

Kryptoaktiver, der er hjemhørende i tredjelande, vil skulle underlægges reglerne i MiCA, såfremt de bliver udbudt og markedsført i et EU-land eller købes og sælges på en handelsplatform i EU. Et eksempel er Facebooks mulige digitale valuta "DIEM", der oprindeligt var planlagt til lancering og udstedelse i Schweiz og EU, men senest er blevet rykket til USA. Udstedelsen af DIEM vil skulle efterleve reglerne i MiCA, såfremt den siden bliver udstedt og markedsført i EU eller handlet vha. en EU-handelsplatform.

Udstedelsen af en række typer af kryptoaktiver, såsom Bitcoin, vil ikke være direkte reguleret under MiCA. Dette skyldes, at fx Bitcoin ikke udstedes af en juridisk person (en virksomhed mv.), men i stedet udstedes pba. en på forhånd fastlagt algoritme, som et led i driften af den underliggende DLT (Blockchain). Kryptoaktiver som Bitcoin tildeles bl.a. medlemmer af DLT-netværket som belønning for at validere og ajourføre transaktioner mv (se bilag 1). Under MiCA vil handlen med denne type kryptoaktiver, såsom Bitcoin, i stedet være reguleret gennem de tjenesteudbydere, der tilbyder bl.a. køb, salg og opbevaring af kryptoaktiver, såkaldte udbydere af kryptoaktivtjenester, *jf. afsnit 3.1.2*. Tjenesteudbydere, der tilbyder opbevaring af kryptoaktiver og/eller veksling mellem kryptoaktiver såsom Bitcoin og officielle valutaer, er samtidig underlagt hvidvaskloven, der har til formål at forhindre, at kryptovalutaer bliver brugt til hvidvask og terrorfinansiering.

Kompromisforslaget fastholder substansen i Kommissionens forslag. Kompromisforslaget præciserer, at en ART pr. definition ikke også kan være en EMT, samt at en ART har til hensigt at opretholde en stabil værdi ved at referere til enhver anden værdi eller rettighed (fx et ædelmetal eller to eller flere fiat valutaer). Derudover forhøjer kompromisforslaget også grænseværdierne for de betingelser, som en udstedelse skal overstige for at være *signifikant* (se bilag 3).

3.1.2 Tilladelseskrævende aktiviteter og krav

Kommissionen foreslår, at det under forordningen skal kræve tilladelse at foretage fire typer af aktiviteter:

1. Udstedelse af EMT til offentligheden.
2. Udstedelse af ART til offentligheden.
3. Udstedelse af andre kryptoaktiver til offentligheden.
4. Udbud af kryptoaktivtjenester (bl.a. håndtering og opbevaring af kryptoaktiver for tredjepart, drift af en handelsplatform for kryptoaktiver eller rådgivning fsva. kryptoaktiver).

Tilladelsen gives af den nationale kompetente myndighed (Finanstilsynet i Danmark), men overdrages til det fælles europæiske banktilsyn, hvis udstedelsen bliver signifikant eller udstederen frivilligt ønsker at blive klassificeret som signifikant.

Udstedelsen af kryptoaktiver, der er finansielle instrumenter, er ikke en af de aktiviteter, der reguleres under MiCA, da dette er reguleret under MiFID II (se bilag 4).

For alle udstedelser af kryptoaktiver pålægges et krav om god skik, hvilket indebærer, at udstederne skal handle ærligt, redeligt og professionelt.

Udstedelser af ART eller EMT for over 5 mio. euro skal derudover leve op til en række krav til kapital, organisation og en såkaldt reserve af aktiver (fx valuta), som udstederen skal opretholde for at understøtte værdien af de udstedte kryptoaktiver.

Reserven skal sikre at udstederen kan efterleve et krav fra holderen (dvs. køberen) af en EMT eller ART om at indløse aktivet.

På nogle områder afhænger kravene generelt af, hvorvidt der udstedes en ART eller en EMT, hvor kravene til udstedelse af en ART er mere fleksible, fx ift. hvilke aktiver, der kan udgøre udstederens reserve. Hvis udstedelsen af en ART eller en EMT er signifikant, pålægges udstederen en række supplerende krav. Disse krav er bl.a. at udstederens aflønningspolitik skal fremme sund risikostyring samt krav til likviditeten af reserven, dvs. at udstederen på kort tid er i stand til at sælge aktiverne i den bagvedliggende reserve for at kunne imødekomme, at holderen (ejer) af en EMT eller ART ønsker at indløse denne.

Udbydere af kryptoaktivtjenester pålægges en lang række krav, bl.a. krav om kapital og governance (ledelse, organisering, mv.). Kravene er afhængige af, hvilken type aktivitet kryptoaktivtjenesten udfører.

Kompromisforslaget fastholder de tilladelseskrævende aktiviteter fra Kommissionens forslag og tilføjer aktiviteten udbud af skønsmæssig porteføljepleje, dvs. forvaltningen af kryptoaktiver ift. en på forhånd aftalt investeringsstrategi. Kompromisforslaget undtager dog såkaldte ”non-fungible tokens”, som er en type kryptoaktiv, der ikke har et finansielt sigte og typisk benyttes til at dokumentere ægtheden af og ejerskab over digitale produktioner (fx digitale billeder, videoer, musik og tekstfiler).

I kompromisforslaget stilles der krav om, at udstederen skal foretage en såkaldt stresstest af sin reserve. Yderligere skal reserverne til ART og EMT som minimum svare til værdien af udstedelser og må kun placeres i aktiver med lav risiko og høj likviditet. Hvis en udsteder har kreditorer, der ikke holder hhv. en ART eller en EMT, vil disse kreditorer ikke kunne gøre krav mod reserver til kryptoaktivet.

3.1.3 Forbruger- og investorbeskyttelse

MiCA-forordningen indeholder en række krav, der skal sikre en passende forbruger- og investorbeskyttelse ifm. udstedelse af kryptoaktiver.

Alle udstedere af kryptoaktiver skal udarbejde et såkaldt white-paper, der bl.a. skal indeholde oplysninger om udstederen, selve udstedelsen (fx typen af kryptoaktiv, årsagen til udstedelsen og omfanget af den) samt hvilken teknologi, der benyttes ifm. at registrere ejerskab af og transaktioner med kryptoaktiver (fx Blockchain).

Holderen af en ART eller EMT sikres visse rettigheder ift. at kunne indløse kryptoaktivet. For udstedere af ART skal det gennem white-paperet oplyses, hvilke rettigheder holderen af kryptoaktivet har ifm. at indløse det. For EMT skal holderen altid kunne indløse kryptoaktivet til kurs pari, dvs. én-til-én med den fiat valuta, hvortil EMT'en refererer (fx euro). Dvs. at under EMT (modsat ART), skal en holder ikke kunne opleve et værditab på kryptoaktivet.

For udstedelse af andre kryptoaktiver end ART og EMT, indføres der også en 14-dages fortrydelsesret, som erhverves direkte hos udstederen, ligesom det er kendt ifm. onlinehandel (jf. fjernsalgsdirektivet). Fortrydelsesretten gælder dog ikke i de tilfælde, hvor udstederen udbyder sin ART eller EMT gennem en handelsplads.

For udbydere af tjenesteydelser med kryptoaktiver afspejler kravene for forbruger- og investorbeskyttelse kravene for lignende tjenesteydelser med finansielle instrumenter. De specifikke krav afhænger også af, hvilke tjenesteydelser, der udbydes.

I kompromisforslaget er det muligt for EU-landene at hæve minimumsgrænsen for, hvornår der kræves en tilladelse til udstedelse af andre kryptoaktiver end EMT og ART fra 1.000.000 euro over 12 mdr., der var grænsen i Kommissionens forslag, til 8.000.000 euro over 12 mdr. (grænsen vedrører den samlede værdi af udstedelsen). Endvidere opsættes der i kompromisforslaget flere krav til forbrugerbeskyttelse, bl.a. skal der med hver udstedelse følge et white-paper om udstedelsen samt et resumé af white-paperet på nationalsproget i hjemlandet.

Kompromisforslaget indfører en indløsningsret for holdere af ART, hvor alle holdere til enhver tid kan indløse en ART og dermed få deres indskudte aktiver tilbage. Indløsningen kan enten være i officielle valutaer, såsom danske kroner eller euro eller i det oprindeligt indskudte aktiv, fx et andet kryptoaktiv. Udstederen skal som minimum tilbyde, at indløsningen sker til markedskursen på indløsningstidspunktet, som kan være højere eller lavere end kursen på købstidspunktet.

3.1.4 Tilsyn

Virksomheder, der foretager signifikante udstedelser af ART eller EMT, vil blive underlagt et fælles europæisk tilsyn, som gennemføres af EBA i samarbejde med nationale kompetente tilsynsmyndigheder (Finanstilsynet i Danmark). Disse udstedelser skal opnå en tilladelse fra den nationale kompetente myndighed. I de tilfælde hvor udstedelsen bliver signifikant eller hvor udstederen frivilligt ønsker at blive klassificeret som signifikant, overdrages tilsynet herefter til EBA, som dermed også vil kunne trække tilladelsen tilbage.

Tilsynet med virksomheder, der udsteder kryptoaktiver eller udbyder kryptoaktivtjenester, der ikke anses for signifikante, vil skulle varetages af de nationale kompetente myndigheder (Finanstilsynet i Danmark) i det EU-land, hvor virksomheden er hjemmehørende, på linje med andre finansielle virksomheder, *jf. bilag 1*. Den nationale kompetente myndighed skal ligeledes give tilladelse til de konkrete udstedelser samt udbud af relaterede tjenesteydelser.

Det fælles europæiske tilsyn i regi af EBA indebærer derudover:

- Oprettelsen af tilsynskollegier: EBA skal forestå tilsynet bl.a. gennem såkaldte tilsynskollegier, hvor EBA og de relevante nationale tilsynsmyndigheder for den givne udsteder deltager mhp. koordination og informationsudveksling som led i det daglige tilsyn med udstederen.

- Delt tilsynskompetence for signifikante EMT og ART: EBA skal føre tilsyn med overholdelsen af de yderligere krav for signifikante EMT og ART opstillet i MiCA-forordningen (bl.a. at signifikante udstedere skal holde mere kapital samt have en intern aflønningspolitik, der understøtter sund risikostyring). De relevante nationale tilsynsmyndigheder indgår i et løbende samarbejde om rapportering og en vurdering af, hvorvidt udstederen er signifikant.
- Inspektioner hos udstedere af signifikante EMT og ART: EBA tildeles beføjelser til at inspicere udstedere af signifikante EMT og ART.
- Opkrævning af gebyrer: EBA kan opkræve gebyrer direkte hos udstedere af signifikante ART og EMT til at dække EBA's omkostninger ved at føre tilsynet.

Kompromisforslaget fastholder med enkelte justeringer generelt Kommissionens forslag. Kompromisforslaget udvider EBA's kompetencer og giver EBA en vetoret mod at give tilladelse til potentielt signifikante udstedelser. Kompromisforslaget giver desuden tilsynskompetencer til centralbanker (Nationalbanken i Danmark). Det betyder, at centralbanker kan bede den kompetente myndighed om at begrænse en udstedelse eller trække udstederens tilladelse tilbage, såfremt det vurderes, at en udstedelse truer de pengepolitiske værktøjer, den monetære suverænitet eller udgør en alvorlig hindring for en gnidningsfri drift af betalingssystemer i pågældende jurisdiktion, f.eks. euroområdet eller Danmark. Ved signifikante udstedelser af ART eller EMT tilfalder denne tilsynskompetence EBA, som samtidigt skal modtage en udtalelse fra den europæiske centralbank (ECB) og fra centralbanker i ikke-eurolande, såfremt udstedelsen er i anden europæisk valuta end euroen.

Tabel 1

MiCA – Tilsyn med tilladelseskrevende aktiviteter i Kommissionens forslag og Formandskabets kompromisforslag

Fordeling af tilsynskompetencer		
	Signifikante	Ikke-signifikante
EMT	EBA har i udgangspunktet tilsynskompetencen. Hvis EMT'en er udstedt i en anden EU-valuta end euro og minimum 80 pct. af holderne og aktiviteter finder sted i hjemlandet, har den nationale kompetente myndighed tilsynskompetencen. For hver udsteder samarbejder EBA med den nationale kompetente myndighed i udstederens hjemland gennem et tilsynskollegie.	Den nationale kompetente myndighed (Finanstilsynet i Danmark) har tilsynskompetencen.
ART	ECB og den nationale centralbank kan udtale sig til EBA fsva. påvirkning af monetær suverænitet, finansiell stabilitet og betalingssystemet. EBA har tilsynskompetencen. For hver udsteder samarbejder EBA med den nationale kompetente myndighed i udstederens hjemland gennem et tilsynskollegie.	Den nationale kompetente myndighed (Finanstilsynet i Danmark) har tilsynskompetencen. Den nationale centralbank har visse indgrebsmuligheder fsva. påvirkning af monetær suverænitet, finansiell stabilitet og betalingssystemet.
Øvrige kryptoaktiver	Den nationale kompetente myndighed (Finanstilsynet i Danmark) har tilsynskompetencen.	

Kryptoaktivtjenester	Den nationale kompetente myndighed (Finanstilsynet i Danmark) har tilsynskompetencen.
-----------------------------	--

Kilde: Kommissionens forslag og Formandsskabets kompromisforslag

Kompromisforslaget indfører et krav om, at udstederen af ART rapporterer kvartalvist herom til den nationale myndighed, som skal dele informationen med centralbanken i hjemlandet for ART'en. Information om signifikante EMT skal desuden deles med EBA hvert år. Endvidere hæves grænseværdierne for, hvornår en ART klassificeres som signifikant, og dermed falder under EBA's tilsyn (se bilag 3).

Signifikante EMT'er, udstedt i andre europæiske valutaer end euro, og hvor minimum 80 pct. af holderne og aktiviteter finder sted i hjemlandet skal fortsat under tilsyn af hjemlandsmyndigheden (Finanstilsynet i Danmark).

3.2 DLT-forordningen

DLT-forordningen har til formål at etablere et pilotregime, der gør det muligt at handle værdipapirer (fx aktier) vha. en markedsinfrastruktur baseret på DLT. Et pilotregime er en slags træningsbane, der gør det muligt, i et afgrænset omfang, at teste nye idéer og teknologier, i dette tilfælde DLT.

En såkaldt DLT-markedsinfrastruktur er enten:

- Et system, der understøtter afvikling af handler med værdipapirer (DLT-værdipapirafviklingssystem), eller
- En DLT-baseret multilateral handelsfacilitet (DLT-MHF). En multilateral handelsfacilitet er et system eller en facilitet, hvor det er muligt at handle finansielle instrumenter (fx aktier).

Værdipapirer, der udelukkende handles vha. en DLT-markedsinfrastruktur, kaldes DLT-værdipapirer.

Kommissionen anfører, at en central fordel ved DLT er, at teknologien er baseret på decentrale databaser, hvilket fjerner risikoen for, at et centralt systemnedbrud (fx pga. et hackerangreb eller lokalt strømsvigt) medfører at transaktioner ikke kan udføres eller at databaser over ejerskab bliver slettet. DLT kan som teknologi derudover potentielt føre til en mere effektiv, sikker og gennemsigtig handel med værdipapirer, bl.a. pga. lavere tidsforbrug ved afvikling af transaktioner og potentielt lavere driftsomkostninger.

Pilotregimet er i Kommissionens forslag målrettet virksomheder, der allerede i dag udbyder markedsinfrastruktur (værdipapircentraler, fondsmæglervirksomheder eller operatører af regulerede markeder, fx børser), og som ønsker at udbyde afvikling af DLT-værdipapirer, men i dag ikke benytter DLT-teknologien. Pilotregimet skal løbe i seks år, hvorefter den europæiske tilsynsmyndighed for værdipapirer og markeder (ESMA) skal udarbejde en rapport, ud fra hvilken Kommissionen skal tage stilling til et forslag om en forlængelse af regimet.

Forordningen om pilotregimet har fire generelle formål:

- Gøre det muligt for markedsaktører at afprøve handlen pba. DLT-markedsinfrastruktur i et reguleret miljø, hvilket også kan afdække evt. problemer, inden der i fremtiden evt. vedtages en permanent EU-lovramme for DLT-markedsinfrastruktur,
- Fjerne hindringer for innovation og brugen af DLT-baserede systemer.
- Sikre beskyttelse af forbrugere og investorer samt markedsintegritet,
- Understøtte finansiell stabilitet.

3.2.1 Anvendelsesområde og tilladelseskrav

Pilotregimet udgør et adskilt regime, der ikke har direkte forbindelse til det etablerede konventionelle finansielle system. Således må en DLT-markedsinfrastruktur kun tilbyde køb og salg samt handelsafvikling af DLT-værdipapirer. Dermed er det fx ikke muligt at købe et værdipapir på en konventionel børs og derefter sælge det via en DLT-markedsinfrastruktur.

Derudover vil en DLT-markedsinfrastruktur under pilotregimet kun kunne benyttes til handel med følgende DLT-værdipapirer:

- Aktier, hvor udstederen af aktier har en aktuel eller potentiel markeds kapitalisering på under 200 mio. euro, eller
- Konvertible obligationer, dækkede obligationer, erhvervsobligationer og andre offentlige og ikke-offentlige gældsinstrumenter, der har en udstedelsesstørrelse på mindre end 500 mio. euro.

Den samlede markedsværdi af DLT-værdipapirer, der handles på en given DLT-markedsinfrastruktur, må ikke overstige 2,5 mia. euro. Under pilotregimet vil det heller ikke være tilladt at handle statsobligationer vha. en DLT-markedsinfrastruktur. Udstedere, der ønsker at blive handlet på en DLT-markedsinfrastruktur, fx virksomheder, vil skulle søge om optagelse til handel på det pågældende marked.

For at opnå tilladelse til at udbyde enten en DLT-MHF eller DLT-værdipapircentral, skal den relevante virksomhed ansøge om tilladelse hos den national kompetente myndighed (Finanstilsynet i Danmark). Ansøgende virksomheder skal allerede være godkendt som hhv. operatør af et reguleret marked (fx en børs) eller en værdipapircentral. En ansøgning skal bl.a. indeholde en forretningsplan, en beskrivelse

af hvordan DLT-markedsinfrastrukturen skal fungere, virksomhedens it- og cybermiljø, samt en såkaldt transitionsstrategi, der beskriver hvordan virksomheden planlægger at afvikle infrastrukturen ved pilotregimets udløb eller hvis den samlede markedsværdi overstiger 2,25 mia. euro. Pilotregimet gør det derudover muligt, at den ansøgende virksomhed kan søge om fritagelse fra nogle af de eksisterende EU-lovkrav til hhv. multilaterale markeder og værdipapircentraler. Fx skal det være muligt at blive fritaget fra kravet om, at DLT-værdipapirerne skal bogføres centralt i en værdipapircentral, såfremt bogføringen i stedet foregår decentralt vha. DLT.

Inden den nationale kompetente myndighed afgør, om en virksomhed kan godkendes til at udbyde en DLT-markedsinfrastruktur samt evt. fritages fra nogle regler, skal ESMA orienteres om ansøgningen samt hvilke regler, hvorfra der evt. ansøges om fritagelse. ESMA skal inden for tre måneder give den nationale myndighed sin vurdering af ansøgningen og anbefaling ift. fritagelse fra de eksisterende regler. Virksomheder, der godkendes til at udbyde DLT-markedsinfrastruktur under pilotregimet, vil blive underlagt tilsyn af den nationale kompetente myndighed (Finanstilsynet i Danmark), der også kan trække tilladelsen tilbage, fx hvis der konstateres mangler eller risici ved infrastrukturen.

Kompromisforslaget fastholder DLT-pilotregimet med en række ændringer til Kommissionens forslag. De væsentligste ændringer er at 1) anvendelsesområdet udvides, så også aktører uden forudgående relevante tilladelser kan søge om tilladelse til at indgå i pilotregimet, 2) grænsen for den tilladte markedsværdi af en DLT-markedsinfrastruktur hæves fra 2,5 mia. til 10 mia. euro (dog kan der ikke optages nye DLT-værdipapirer til handel, hvis den samlede værdi af markedsinfrastrukturen overstiger 5 mia. euro), 3) grænsen for den tilladte markedsværdi hæves fra 200 mio. til 500 mio. euro for aktier, og hæves fra 500 mio. til 1 mia. euro for konvertible obligationer, dækkede obligationer, erhvervsobligationer og andre offentlige og ikke-offentlige gældsinstrumenter, 4) pilotregimet udvides til, udover aktier, at medtage handel for op til 1 mia. euro med investeringsbeviser for kollektive investeringsfonde (UCITs) og alternative investeringsfonde (AIF) samt statsobligationer, 5) grænseværdien for, hvornår deltagere skal aktivere deres transitionsstrategi og udtræde, hæves fra 2,25 mia. til 10 mia. euro, 6) tilladelsesprocessen omstruktureres, så der laves fælles standarder samt at nationale myndigheder bliver primær tilladelsesgiver med mulighed for at få råd fra ESMA. Kompromisforslaget giver EU-landene mulighed fra sag til sag at fravige regler for grænseværdier og dermed fastsætte lavere værdier for det maksimale omfang af et DLT-pilotregime, bl.a. ud fra et hensyn til størrelse på de finansielle markeder i det pågældende EU-land.

3.3 Ændringsdirektivet

Kommissionen har derudover fremsat et ændringsdirektiv, der har til formål at gøre eksisterende EU-lovgivning konsistent med forslaget til den nye EU-ramme for kryptoaktiver. Ændringsdirektivet skal bl.a. ændre definitionen af et finansielt instrument i EU's direktiv om markeder for finansielle instrumenter (MiFID II). Definitionen tilpasses således, at det eksplicit anerkendes, at et finansielt instrument kan

udstedes vha. en DLT-markedsinfrastruktur, som det bliver muligt under det foreslåede pilotregime. Dermed skal det sikres, at kryptoaktiver, der repræsenterer finansielle instrumenter, reguleres som sådan.

Derudover indebærer ændringsdirektivet en række andre ændringer i den finansielle lovgivning, der har til formål juridisk at muliggøre oprettelsen af pilotregimet for DLT-markedsinfrastrukturer.

Kompromisforslaget fastholder generelt Kommissionens forslag.

4. Europa-Parlamentets holdning

Europa-Parlamentet er medlovgiver på forslaget, men har endnu ikke fastlagt sin holdning til forslaget. Europa-Parlamentet har dog tidligere støttet undersøgelser af en lovgivningsramme for kryptoaktiver i EU, herunder i forbindelse med bekæmpelse af hvidvask og skatteunddragelse.

5. Nærhedsprincippet

Kommissionen angiver, at den lovgivningsmæssige fragmentering i EU på området for kryptoaktiver, såvel som den grænseoverskridende karakter af samme aktiver, udgør en trussel mod forbruger- og investorbeskyttelsen og den finansielle stabilitet. Kommissionen angiver ligeledes, at kun lovgivning på EU-niveau vil kunne sikre udviklingen af et stort og reguleret grænseoverskridende marked for kryptoaktiver, som styrker forbruger- og investorbeskyttelsen og den finansielle stabilitet i EU, samt vil kunne reducere kompleksiteten og de administrative såvel som økonomiske byrder for alle interessenter.

Fsva. pilotregimet for DLT foreslås der fritagelser fra den finansielle regulering. Det gælder regulering, der hovedsageligt er fastsat på EU-niveau. Kommissionen anfører derfor, at fritagelserne kun kan ske gennem ændringer af aktuel EU-regulering.

Regeringens vurdering er, at forslagene er i overensstemmelse med nærhedsprincippet henset til målet om at skabe et grænseoverskridende marked for kryptoaktiver og sikre forbruger- og investorbeskyttelsen på området, som ikke i tilstrækkelig grad vil kunne opnås alene gennem nationale tiltag.

6. Gældende dansk ret og lovgivningsmæssige konsekvenser

Gældende dansk ret

En række tjenesteydelser med kryptoaktiver er i dag underlagt hvidvaskloven. Derudover er kryptoaktiver i sig selv ikke direkte reguleret under dansk ret. Det er muligt, at forslagene vil berøre kryptoaktiver, der udgør et reguleret instrument (fx finansielle instrumenter, såsom værdipapirer), og dermed allerede er reguleret under dansk ret, *jf. bilag 5*. Eksempelvis vil udbydelsen af aktier som et kryptoaktiv være reguleret af lov om finansiel virksomhed.

Lovgivningsmæssige konsekvenser

MiCA-forordningen er som forordning direkte gældende i dansk ret. MiCA-forordningen samt ændringsdirektivet til MiFID II forventes at have begrænsede konsekvenser for gældende dansk ret.

Forordningen for DLT-markedsinfrastrukturer forventes ikke at have indvirkning på gældende dansk ret.

7. Økonomiske konsekvenser*Statsfinansielle konsekvenser (herunder konsekvenser for regioner og kommuner)*

Forslagene kan have statsfinansielle konsekvenser. Forslagene medfører en række nye forpligtelser for de nationale tilsynsmyndigheder, herunder også bidrag til tilsynet med signifikante udstedelser af ART og EMT. Desuden kan der opstå yderligere udgifter, såfremt en virksomhed ønsker at starte et DLT-pilotregime i Danmark. Umiddelbart vurderes antallet af potentielle pilotregimer i Danmark begrænset. De øgede tilsynsopgaver i henhold til forslagene kan derfor påvirke ressourcebehovet i Finanstilsynet. Finanstilsynet finansieres af de finansielle virksomheder under tilsyn.

Forslaget har statsfinansielle konsekvenser fsva. finansieringen af ESA'erne via EU's budget, idet det bemærkes, at Danmark finansieringsandel af EU-budgettet udgør ca. 2 pct.

Samfundsøkonomiske konsekvenser

Kommissionen vurderer, at forslagene overordnet kan have positive samfundsøkonomiske konsekvenser, som kan komme til udtryk på flere måder.

Forslagene muliggør og understøtter ifølge Kommissionen potentialet i digital finansiering med hensyn til innovation og konkurrence, herunder ved at fremme brugen af kryptoaktiver og anvendelsen af DLT til værdipapirhandel, inden for regulerede og kontrollerede rammer. Forslagene kan ifølge Kommissionen bidrage til at undgå, at handlen med kryptoaktiver fører til uro på de finansielle markeder eller betalingsmarkedet, fx fordi det er muligt at begrænse eller tilbagerulle udstedelsen af signifikante EMT og ART, der forstyrrer det eksisterende betalingssystem.

Kommissionen vurderer, at kryptoaktiver som valuta og betalingsmiddel potentielt kan bidrage til sikre, gennemsigtige, billige og effektive digitale betalinger i detailhandlen samt på tværs af grænser, særligt i lande med begrænset udbredelse af andre digitale betalingsløsninger (såsom betalingskort). Gennem styrket innovation og konkurrence kan udbredelsen af kryptoaktiver og DLT potentielt give virksomheder og husholdninger adgang til fx finansiering samt køb og salg af varer og tjenesteydelser internt i de enkelte EU-lande samt på tværs af grænser i og uden for EU på bedre betingelser.

Såfremt et eller flere kryptoaktiver opnår stor udbredelse som betalingsmiddel (særligt EMT eller ART), er det muligt at et sådant kryptoaktiv kan begrænse den kontrol som et givent lands centralbanks har over pengemængden i landet, fx hvis forbrugere vælger at benytte krypto-baserede betalingsløsninger, der referer en anden

valuta en hjemlandets. Dermed kan det reducere gennemslagskraften af centralbankens pengepolitik. Kompromisforslaget gør det dog muligt for centralbanker, i særlige situationer, at bede den kompetente myndighed (fx Finanstilsynet) at begrænse en udstedelse eller tilbagetrække en tilladelse.

Ift. DLT-pilotregimet vurderes forslaget tilstrækkeligt at afgrænse handlen med DLT-værdipapirer fra det eksisterende finansielle system og dermed minimere risikoen for, at uro på en DLT-markedsinfrastruktur spredt sig til øvrige markeder og den samlede økonomi. Idet kompromisforslaget gør det muligt nationalt at fastsætte et lavere loft på størrelsen af DLT-pilotregimer, vurderes omfanget og størrelsen på DLT-pilotregimer at være afgrænset tilstrækkeligt. Dog er fastsættelsen af det egentlige loft en afvejning af plads til innovation og evt. negative påvirkninger fra DLT-pilotregimer.

Erhvervsøkonomiske konsekvenser

I det omfang danske virksomheder skal have tilladelse under forordningerne, vil de skulle betale et årligt gebyr til finansiering af tilsynsaktiviteterne på området. I nogle tilfælde vil gebyret skulle betales til den nationale tilsynsmyndighed og i andre tilfælde direkte til EBA.

Det vurderes, at MiCA-forordningen kan medføre administrative byrder for danske virksomheder, som vil skulle søge om tilladelse til at kunne udstede eller udbyde tjenesteydelser med kryptoaktiver. Det skyldes dels, at ansøgningsprocessen er omfattende og dels at hovedparten af danske virksomheder formodentlig ikke har erfaring med lignende ansøgningsprocesser. Ligeledes vil samlede erhvervsøkonomiske konsekvenser også afhænge af hvor mange virksomheder, der vil blive omfattet af reglerne i sidste ende.

Øvrige konsekvenser

Kommissionen vurderer, at forordningerne og ændringsforslaget vil have en positiv effekt på beskyttelsen af forbrugere, både ved at sikre harmoniserede regler på tværs af EU, samt gennem øget investorinformation og beskyttelsesforanstaltninger for kryptoaktiver, der i dag ikke er underlagt regulering.

8. Høring

Lovforslaget har været sendt i høring i EU-specialudvalget for den finansielle sektor. Der er modtaget høringssvar fra Nationalbanken, Finans Danmark, Forsikring & Pension, VP Securities og DAFINA. Der henvises til grund- og nærhedsnotat om forslaget, oversendt til Folketingets Europaudvalg 18. december 2020, for en nærmere gennemgang af høringssvarene.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Forslagene har generelt fået en positiv modtagelse fra EU-landene, særligt i lyset af, at digitalisering er et væsentligt fokusområde ifm. genrejsningen af europæisk økonomi efter COVID-19-pandemien.

Landene ventes generelt at bakke op om formandskabets kompromisforslag.

10. Regeringens generelle holdning

Regeringen støtter en lovgivningsmæssig ramme, der sikrer en ambitiøs tilgang til regulering og tilsyn med kryptoaktiver i EU. Det vil kunne styrke forbruger- og investorbeskyttelse, mindske risikoen for finansiell ustabilitet og generelt skabe klarhed om brugen af kryptoaktiver. Det er vigtigt for regeringen, at ny lovgivning på EU-niveau tilfører reel merværdi for særligt forbrugere og investorer. Det er samtidig vigtigt, at der er sammenhæng mellem krav til virksomheder, der udsteder kryptoaktiver eller udbyder relaterede tjenester, samt risici for forbrugere, investorer og den finansielle stabilitet.

Regeringen vurderer, at kompromisforslagene i væsentlig grad opfylder dens prioriteter, og forventer at kunne støtte endelige kompromisløsninger på linje hermed.

Der henvises til grund- og nærhedsnotat om sagen oversendt til Folketinget Europaudvalg 18. december 2020 for en nærmere beskrivelse af regeringens prioriteter på en række mere tekniske problemstillinger.

MiCA-forordningen

Regeringen støtter grundlæggende Kommissionens forslag, der er et vigtigt skridt i retningen af at regulere og føre tilsyn med en række kryptoaktiver, der i dag falder uden for EU-lovgivningen. Regeringen lægger vægt på, at reguleringen af kryptoaktiver først og fremmest bør sikre en effektiv og høj beskyttelse af forbrugere og investorer, hvilket i vid udstrækning er sikret med Kommissionens forslag. Regeringen arbejder for yderligere at styrke beskyttelsen, herunder en harmoniseret indløsningsret for hhv. ART og EMT. Regeringen arbejder også for at sikre, at reguleringen mindsker muligheden for svindel, sikrer markedernes integritet, samt understøtter innovation under hensyn til den finansielle stabilitet. Disse prioriteter er imødekommet i kompromisforslaget.

Regeringen arbejder for en proportional lovgivning, hvor særligt små udbydere af kryptoaktiver skal kunne underlægges enklere krav for at mindske de administrative byrder samt udgifter. Mhp. at fremme innovation, arbejdes der derudover for, at enkeltmandsvirksomheder skal kunne udstede kryptoaktiver, der ikke er EMT eller ART. Dette er imødekommet i kompromisforslaget.

Regeringen kan støtte, at kompromisforslaget hæver grænseværdierne for, hvornår en udstedelse anses for værende signifikant. Dermed sikres det i højere grad, at tilsynskompetencen tilfalder EBA, når det drejer sig om udstedelser med et reelt grænseoverskridende omfang.

Regeringen finder, at kompromisforslaget i væsentlig grad opfylder dens prioriteter, og forventer at kunne støtte et kompromis på linje hermed.

DLT-forordningen

Regeringen støtter indførelsen af et pilotregime for DLT-markedsinfrastrukturer, som Kommissionen vurderer kan modne udviklingen og markedet for DLT-værdipapirer og den finansielle infrastruktur for handel med og afvikling af disse.

På linje med Kommissionens forslag, støtter regeringen, at pilotregimet alene finder anvendelse på finansielle virksomheder, der i forvejen har erfaring og en tilladelse til at udføre enten investeringsservice eller tjenesteydelser forbundet med værdipapirafvikling, da dette sikrer, at markedsdeltagere har den fornødne erfaring. Kompromisforslaget lægger dog op til at også nye markedsdeltagere, der lever op til de relevante regler i MiFID og forordning om værdipapirafvikling (CSDR), kan opnå tilladelse til at oprette et pilotregime. Regeringen foretrækker på dette punkt Kommissionens oprindelige forslag, men kan tilslutte sig kompromiset, der sikrer at alle markedsdeltagere også skal efterleve de relevante regler i MiFID og CSDR, hvilket bl.a. understøtter forbruger- og investorbeskyttelse og sikrer markedsintegritet (modvirker svindel, insiderhandel, mv.).

Regeringen kan generelt støtte kompromisforslaget, der delvist imødekommer dens prioriteter, og forventer at kunne støtte et kompromis på linje hermed.

Ændringsdirektiv

Regeringen kan støtte Kommissionens ændringsdirektiv, der bringer øvrig EU-lovgivning på linje med de fremsatte forslag om MiCA og DLT-pilotregimet. Regeringen kan støtte kompromisforslaget eller et kompromis tæt herpå.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Kommissionens pakke om digitalisering finansiering, herunder MiCA og DLT-pilotregimet, har tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg i forbindelse med ECOFIN den 6. oktober 2020, hvor udvalget modtog et samlenotat herom. Derudover henvises til grund- og nærhedsnotat om sagen oversendt til Folketinget Europaudvalg den 18. december 2020.

Bilag 1: Distribueret hovedbog (DLT)

DLT er et digitalt værktøj til at registrere ejerskab, fx ejerskab over valuta eller værdipapirer, og fungerer i kraft af at alle transaktioner, som foretages på netværket, fx overførsler af valuta, dokumenteres og verificeres af hele eller dele af netværket, som derved skaber konsensus om oplysningerne. Et netværk udgøres og opretholdes af private, der, såfremt de lever op til de betingelser, som måtte være fastsat, stiller digital lagringsplads og computerkraft til rådighed. Et netværk kan fx bestå af finansielle institutioner, der vælger at udbyde handel med kryptoaktiver, men afhængigt af netværket kan også privatpersoner indgå.

For at gøre det muligt at udveksle fortrolige informationer på netværket, benytter et DLT-netværk typisk kryptering til at garantere, at kun godkendte parter kan afkode de relevante oplysninger, fx kun hhv. afsenderen og modtageren af en betalingsoverførsel.

Der findes mange typer af DLT, der bl.a. adskiller sig i kraft af, hvordan informationerne lagres, krypteres og udveksles mellem netværkets medlemmer, samt hvilke betingelser der kræves for at operere på netværket. Den mest udbredte type af DLT er Blockchain, der indebærer, at alle transaktionerne løbende dokumenteres i en kæde af såkaldte blokke med informationer, bl.a. om tidspunktet for og indholdet af en transaktion. Blockchain benyttes bl.a. ifm. handel med Bitcoin, der således er et eksempel på et kryptoaktiv.

Bilag 2: Typer af kryptoaktiver reguleret under Kommissionens forslag

Tabel 2

Typer af kryptoaktiver reguleret under Kommissionens forslag

	EMT (E-penge token)	ART (Aktivbaserede token)	Øvrige kryptoaktiver
Beskrivelse	EMT er et kryptoaktiv, der refererer til kun én fiat valuta, dvs. et lovligt betalingsmiddel, fx danske kroner, euro eller dollars. En EMT holder dermed en fast kurs (én-til-én) overfor den valuta, der refereres.	ART er et kryptoaktiv der har til hensigt at opretholde en stabil værdi ved at referere til: <ul style="list-style-type: none"> – to eller flere fiat valutaer, – en eller flere råvarer, – en eller flere kryptoaktiver, – en kombination heraf. Kompromisforslaget præciserer, at en ART ikke er en EMT.	Kryptoaktiver, der ikke er en EMT eller en ART, og som ikke er dækket af øvrig EU-lovgivning (fx MiFID II). Et udbredt eksempel er - Nyttetokens ("Utility tokens"), der kan give holderen adgang til en vare eller en tjenesteydelse (fx en biografbillet eller forkøbsret til en vare eller tjeneste)
Økonomisk rationale	Da EMT refererer til én fiat valuta er denne type kryptoaktiv særligt velegnet som betalingsmiddel. EMT kan dermed gøre det muligt at betale uden om det eksisterende bank-baserede betalingssystem og kan potentielt bidrage til sikre, billige og effektive digitale betalinger i detailhandlen samt på tværs af grænser.	ART er et kryptoaktiv, der hævdes har til hensigt at opretholde en stabil værdi ved typisk at referere til flere aktiver. Dermed kan ART fx potentielt benyttes til at opbevare værdier som alternativ til indskudskonti eller investeringer i ædelmetaller, såsom guld.	Øvrige kryptoaktiver kan have et vidt spænd af anvendelses-muligheder og det bagved-liggende økonomiske rationale vil afhænge af den konkrete anvendelse.
Reserver	Udstederen skal opretholde en reserve af den nationale valuta (fx euro) hvortil den udstedte EMT referer og dermed opretholder en fast værdi (kurs én-til-én). Udstederen kan investere en del af reserven i andre aktiver, der har lav risiko og er tilstrækkeligt lette at omsætte til valuta.	Udstederen skal holde en reserve, der svarer udstedelsen af kryptoaktivet, og kan bestå af: <ul style="list-style-type: none"> – to eller flere fiat valutaer, – en eller flere råvarer, – en eller flere kryptoaktiver. Udstederen kan investere en del af reserven i andre aktiver, der har lav risiko og er tilstrækkeligt lette at omsætte til valuta. En udsteder, der udbyder to eller flere ART, skal holde en separat reserve for hver udstedelse. Reserven skal også være adskilt udstederen egne midler (kapital, lån, mv.)	Udstedere af kryptoaktiver, der ikke er EMT eller ART, eller er dækket af øvrig EU-lovgivning skal ikke opretholde en reserve som grundlag for udstedelser.
Indløsning	Holderen af en EMT skal altid kunne indløse kryptoaktivet til kurs pari (dvs. én-til-én) ift. den fiat valuta, hvortil den pågældende EMT refererer. Dermed kan holderen af en EMT ikke opleve tab relativt til den fiat valuta, som kryptoaktivet refererer.	Holderen af en ART kan indløse kryptoaktivet i henhold til de vilkår, som udstederen har fastsat i det tilhørende white paper. Kompromisforslaget fastsætter, at holderen af en ART altid har ret til at indløse aktivet, og indløsningen som minimum skal være til markedskursen på indløsningstidspunktet (som kan være højere eller lavere end kursen på købstidspunktet)	Udstedere af kryptoaktiver, der ikke er EMT eller ART eller er dækket af øvrig EU-lovgivning, kan fastsætte evt. muligheder eller rettigheder ifm. indløsning i det tilhørende white paper.

Kilde: Kommissionens forslag, formandskabets kompromisforslag og egen tilvirkning.

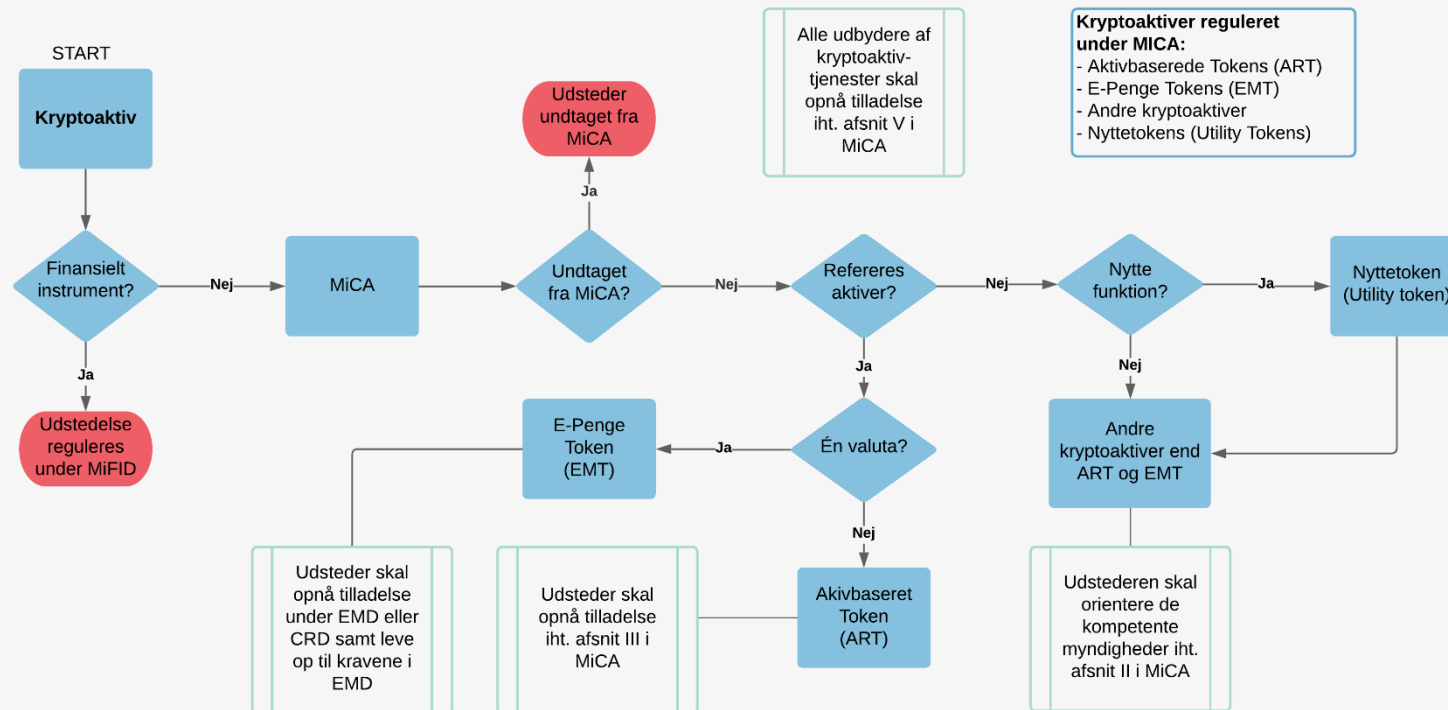
Bilag 3: Minimumsgrænser for signifikante udstedelser af EMT og ART**Tabel 3****Minimumsgrænser for signifikante udstedelser af EMT og ART**

Kommissionens forslag	Formandsskabets kompromisforslag
En EMT eller ART skal opfylde mindst tre af seks nedenstående kriterier for at være signifikant:	En EMT eller ART skal opfylde mindst tre af fem nedenstående kriterier for at være signifikant:
1) Have en kundebase på over 2 millioner holdere,	1) Have en kundebase på over 10 millioner holdere,
2) Have en markeds kapitalisering eller udstedelsesværdi på over 1 milliarder euro,	2) Have en markeds kapitalisering, udstedelsesværdi eller en reserve på over 5 milliarder euro,
3) Have en daglig transaktionsværdi eller volumen på over hhv. 500.000 euro eller 100 millioner euro,	3) Have en daglig transaktionsværdi eller volumen på over hhv. 2,5 eller 500 millioner euro,
4) Have en reserve på over 1 milliard euro. En reserve består af de midler, som investorer/holdere af et kryptoaktiv betaler for aktivet eller en rettighed,	4) Have en vis sammenknytning med det finansielle system,
5) ART'en bliver anvendt i ikke mindre end 7 medlemslande (inklusive grænseoverskridende aktiviteter).	5) Den samme udsteder har også udstedt en række andre EMT, ART og udbyder kryptoaktivtjenester.
6) Have en vis tilknytning til det finansielle system	Hvis en signifikant EMT er udstedt i andre valutaer end euro, og minimum 80 pct. af holderne og aktiviteter finder sted i hjemlandet, vil en sådan EMT dog ikke falde under tilsyn af EBA, men udelukkende hjemlandets tilsyn.
De endelige minimumsgrænser vil dog skulle fastsættes gennem en delegeret retsakt fra Kommissionen.	

Kilde: Kommissionens forslag og formandsskabets kompromisforslag af 19. maj 2021.

Bilag 4: EU-regulering af udstedelser af kryptoaktiver

Figur 2
EU-regulering af udstedelser af kryptoaktiver



Kilde: Kommissionen og egen tilvirkning

Bilag 5: Konsekvenser for dansk ret og lovgivningsmæssige konsekvenser

Gældende dansk ret

Hvorvidt MiCA-forslaget vil få konsekvenser for ift. gældende dansk ret, vil i alle tilfælde bero på en konkret vurdering af det givne kryptoaktiv og de tjenester, der udbydes til offentligheden hermed. I praksis vil et kryptoaktiv kunne blive omfattet af:

- Lov om finansiel virksomhed
- Lov om kapitalmarkeder
- Lov om betalinger
- Lov om forvaltere af alternative investeringsfonde
- Prospektforordningen

Ift. anvendelsen af DLT-pilotregimet, er der i dag ikke regler, der specifikt vedrører anvendelsen af DLT blandt virksomheder, der udbyder finansiel infrastruktur, herunder drift af en multilateral handelsfacilitet eller et værdipapirafviklingssystem.

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Ændringsforslaget sikrer, at kryptoaktiver, der kan karakteriseres som finansielle instrumenter, falder under MiFID II, som i dansk ret er implementeret i kapitalmarkedsloven¹. Reguleringen heraf vil således blive harmoniseret på tværs af EU.

Derudover vil en række nye forretningsmodeller også blive underlagt den nye regulering og tilsyn af Finanstilsynet.

¹ LBK nr. 459 af 24/04/2019

Dagsordenspunkt 2: Forordning om digital operationel modstandsdygtighed i den finansielle sektor

KOM (2020) 595

1. Resume

Kommissionen offentliggjorde 24. september 2020 en pakke på området for digital finansiering. Pakken består bl.a. af et forslag til forordning om digital operationel robusthed ("Digital Operational Resilience Act" – DORA). Baggrunden er et ønske om at imødegå de problemstillinger, som den stadigt stigende digitalisering af den finansielle sektor i EU indebærer, herunder forøget teknisk afhængighed af store it-leverandører (i dag i vid udstrækning placeret uden for EU) samt cyberrisici.

Hensigten med forslaget er overordnet, gennem harmoniserede EU-krav og regler for finansielle virksomheder og deres it-leverandører, at bidrage til at skabe en mere sikker og effektiv digital finansiell sektor. Tiltagene i forordningen falder inden for fire områder: 1) krav til finansielle virksomheders (fx kreditinstitutter, betalingsinstitutter og investeringselskaber) ledelse, risikostyring, rapportering og cybersikkerhed; 2) krav til indholdet af kontrakter mellem finansielle virksomheder og deres it-leverandører; 3) rammer for tilsyn på europæisk niveau med kritiske it-leverandører; og 4) rammer for tilsyn, håndbævelse og samarbejde mellem kompetente myndigheder.

Siden forslagets fremsættelse er der pågået forhandlinger på teknisk niveau. Formandskabet har på baggrund af forhandlingerne fremlagt et kompromisforslag. Sagen er ikke på dagsordenen for ECOFIN 18. juni 2021. Der ventes at kunne opnås enighed i Rådet på teknisk niveau om kompromisforslaget ultimo juni 2021, hvorefter forslaget vil skulle forhandles med Europa-Parlamentet. Der forhandles fortsat om kompromisforslaget.

Regeringen støtter formålet og ser generelt positivt på forslaget. Det er vigtigt at sikre en robust, effektiv og digitalt fremtidsikkert finansiell sektor, som kan fortsætte med at levere de løsninger, som forbrugere og virksomheder efterspørger.

Regeringen arbejder for, at reglerne for mindre finansielle virksomheder på området bliver mere proportionale ift. deres risici. Regeringen arbejder for, at betalingsinfrastrukturer bliver omfattet af anvendelsesområdet, henset til deres væsentlige samfundsmæssige funktion.

Regeringen er overordnet positiv over for formandskabets kompromisforslag, som generelt imødekommer regeringens prioriteter og vil bidrage til en mere effektiv og sikker digital finansiell sektor. Betalingsinfrastruktur er imidlertid ikke omfattet af kompromisforslaget. Forslaget er dog samlet et væsentligt fremskridt ift. at højne finansielle virksomheders it-robusthed sammenlignet med i dag.

Der henvises i øvrigt til samlenotat ifm. ECOFIN 6. oktober 2020 og grund- og nærhedsnotat om forslaget oversendt til Folketingets Europaudvalg 5. januar 2021.

2. Baggrund

Den finansielle sektor undergår i disse år – som samfundet som helhed – en digital omstilling, hvor løsninger i stigende grad er digitale. Sigtet er generelt løsninger, som kan skabe værdi for forbrugere og virksomheder. EU-landene har forskellige

udgangspunkter og nogle lande, herunder Danmark, er relativt langt fremme med digitaliseringen af den finansielle sektor.

Den digitale omstilling af den finansielle sektor har imidlertid medført en række udfordringer, som bl.a. består af ændrede forretningsmodeller, en forøget indbyrdes og grænseoverskridende afhængighed, koncentration på færre – og større – it-leverandører samt øgede risici ift. databeskyttelse. Dertil kommer generelt stigende cyberrisici i den finansielle sektor, herunder i Danmark.² Disse udfordringer falder i væsentligt omfang uden for den eksisterende finansielle regulering og tilsyn i EU.

En særlig gruppe af leverandører af digitale tjenester (it-leverandører), som den finansielle sektor gør øget brug af, er leverandører af cloudtjenester (som udbydes via internettet og som virksomheder fx benytter til at opbevare data og anden digital infrastruktur), som har vundet væsentlige markedsandele i den finansielle sektor i EU, på grund af disse tjenesters fleksibilitet, skalérbarhed og kvalitet.³

Cloudtjenesternes størrelse, forretningsmodeller og kontrakttyper har medført en række udfordringer ift. reguleringen og tilsynet med de finansielle virksomheders it-risikostyring. Fremkomsten af store it-leverandører, herunder cloudtjenester, indebærer, at store dele af it-driften og en væsentlig del af it-udviklingen, i dag bliver varetaget af selskaber, som de finansielle virksomheder ikke har kontrol med og indblik i, og som typisk kun giver virksomhederne valget mellem standardprodukter. Det stiller væsentligt højere krav til virksomhedernes styring af kontrakterne med leverandørerne, og omvendt færre krav til styring af konkret it-drift.

Det forhold, at cloudtjenesterne i vid udstrækning aktuelt er hjemmehørende uden for EU er ligeledes problematisk i tilsynsøjemed, fordi tilsynet ikke kan håndhæves direkte over for virksomheder uden for EU. Det stiller yderligere krav til virksomhedernes håndhævelse af kontrakterne og de kompetente myndigheders håndhævelse af den finansielle lovgivning (der indeholder krav til finansielle virksomheders it-sikkerhed). Cloudtjenesternes grænseoverskridende karakter og det forhold, at reglerne om tilsyn ikke kan håndhæves direkte uden for EU, har skabt et behov for en fundamental revision af EU-reglerne om it-tilsyn.

En styrkelse af den finansielle sektors digitale sikkerhed indgik i en handlingsplan fra Kommissionen om ny finansiel teknologi (FinTech) fra marts 2018.⁴

DORA er en del af en større pakke inden for digitaliseringen af finansielle tjenesteydelser fremsat af Kommissionen i september 2020, der bl.a. også indeholder en

² Forsvarets efterretningstjeneste, efterretningsmæssig risikovurdering, 2020, vurderer bl.a., at den fortsatte digitalisering til gavn for det danske samfund potentielt giver hackere nye muligheder for at spionere, udøve kriminalitet og i sidste ende udføre destruktive angreb mod Danmark. Det skyldes bl.a., at alt digitalt udstyr indeholder sårbarheder. [FE udgiver Efterretningsmæssig Risikovurdering 2020 \(fe-ddis.dk\)](https://www.fe-ddis.dk/udgiver-efterretningsmaessig-risikovurdering-2020).

³ Cloudtjenester er services, som udbydes via internettet af en leverandør og som regel ikke kræver fx intern infrastruktur eller hardware hos den køvende part. Cloudtjenester er fx it-platformer, databaser, software og lignende gennem internettet, fx til håndtering af kundedata. Store leverandører af cloudtjenester er i dag bl.a. Microsoft, Amazon, Google, Apple, IBM og Alibaba.

⁴ Link til handlingsplan: ”[FinTech action plan: For a more competitive and innovative European financial sector | European Commission \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/finance/fin-tech-action-plan_en).”

handlingsplan for detailbetalinger i EU samt et forslag til en EU-ramme for kryptoaktiver, jf. særskilt dagsordenspunkt.

DORA består af en forordning og et ændringsdirektiv, som gennemfører ændringer i allerede eksisterende direktiver på det finansielle område ved at indsætte henvisninger til DORA-forordningen i de relevante EU-retsakter.

Hjemlen til den foreslåede forordning og direktiv er Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TFEU) artikel 114, og både forordningen og direktivet skal vedtages af både Rådet og Parlamentet.

3. Formål og indhold

Formålet med forslaget om digital operationel robusthed ("Digital Operational Resilience Act" – DORA) er at modernisere og harmonisere EU-regler, der gælder for finansielle virksomheders digitale operationelle risici, dvs. it-risici som følge af anvendelsen og forandringer i digitale løsninger i den finansielle sektor, herunder henset til at it-leverandører i dag i vid udstrækning er hjemmehørende uden for EU.

Forslaget ventes at gøre efterlevelsen af reglerne nemmere i lyset af de forhindringer og den fragmentering, som i dag eksisterer i EU ift. de finansielle virksomheders anvendelse af nye digitale muligheder. Lovgivningsmæssigt er området allerede berørt af EU's net- og informationsdirektiv (NIS-direktivet), der har til formål at styrke cybersikkerheden bredt i EU-landene. Til sammenligning er et af formålene med DORA specifikt at adressere cybersikkerhed i den finansielle sektor.

Et væsentligt princip, som Kommissionen følger i dette arbejde, er princippet om "samme risici, samme regler, samme regulering", som grundlæggende handler om at sikre lige konkurrencevilkår og tilstrækkelig robusthed på tværs af EU.

Forordningen indeholder regler på følgende områder:

- 1) Finansielle virksomheder omfattet af forslaget (anvendelsesområde)
- 2) Krav til finansielle virksomheders ledelse, risikostyring, rapportering og cybersikkerhed
- 3) Krav til udformning af kontrakter mellem finansielle virksomheder og it-leverandører
- 4) Rammer for fælles europæisk tilsyn (overvågning) med kritiske tredjeparts it-leverandører
- 5) Rammer for tilsyn, håndhævelse og samarbejde mellem kompetente myndigheder

Kommissionens forslag og formandskabets kompromisforslag på disse områder er uddybet nedenfor og opsummeret i bilag 1.

3.1 Finansielle virksomheder omfattet af forslaget (anvendelsesområde)

Kommissionens forslag omfatter størstedelen af den finansielle sektor. Den brede dækning har til hensigt at fremme en homogen og sammenhængende anvendelse af alle komponenter, der indgår i en digital risikostyring.⁵

Forslaget bygger i al væsentlighed på anbefalinger fra de europæiske tilsynsmyndigheder ("European Supervisory Authorities" – ESA'erne).⁶ Anbefalingerne og forslaget omfatter stort set hele den finansielle sektor, dvs. kredit- og betalingsområdet, forsikrings- og pensionsområdet og kapitalmarkedsområdet, og med delegation til Kommissionen til at gennemføre mere sektorspecifikke delegerede retsakter og gennemførselsbestemmelser.

Forslaget indebærer enkelte undtagelser, bl.a. betalingsinfrastrukturer. Der er endvidere mulighed for proportionalitet, og meget små finansielle virksomheder (de såkaldte mikrovirksomheder) er undtaget fra nogle af kravene.

Med betalingsinfrastrukturer menes i denne sammenhæng operatører af detailbetalingsystemer, dvs. systemer til clearing (sumclearing, intradag clearing og straks-clearing) af almindelige betalinger mellem forbrugere, virksomheder og offentlige myndigheder mv. Nets, Mastercard Payment Services Denmark (som driver danske sum-, intradag- og straksclearinger) og P27 Nordic Payments er eksempler på danske betalingsinfrastrukturer.

I kompromisforslaget fastholdes Kommissionens forslag i høj grad, dog udvides undtagelserne til, udover mikrovirksomheder, også at omfatte små finansielle virksomheder.⁷ Betalingsinfrastrukturer er, som i Kommissionens forslag, ikke omfattet af kompromisforslaget.

Anvendelsesdatoen er udskudt fra 12 måneder fra forordningens ikrafttrædelse i Kommissionens forslag til 24 måneder efter denne dato i kompromisforslaget.

3.2 Krav til finansielle virksomheders ledelse, risikostyring, rapportering og cybersikkerhed

Kommissionens forslag indeholder bl.a. en række krav til de finansielle virksomheders ledelse og risikostyring. Generelt for kravene er, at de har til formål at sikre en konsistent og ensartet håndtering af cyberrisici i de finansielle virksomheder, således at trusler mv. håndteres korrekt både før, under og efter en it-hændelse, fx et cyberangreb. Kravene går bl.a. på retningslinjer for håndteringen af trusler, offentliggørelsesplan mv. For risikostyringsdelen vedrører kravene dialog med de kompetente

⁵ Forslaget omfatter specifikt følgende virksomhedstyper: kreditinstitutter, betalingsinstitutter, e-pengeinstitutter, investeringsselskaber, kryptoaktivtjenester, udstedere af kryptoaktiver o.l., værdipapircentraler, centrale modparter, regulerede markeder, transaktionsregistre, forvaltere af alternative investeringsfonde, investeringsforvaltningsselskaber, udbydere af dataindberetningstjenester, forsikrings- og genforsikringsvirksomheder, forsikringsformidlere, genforsikringsformidlere og accessoriske forsikringsformidlere, arbejdsmarkedspensions-selskaber, kreditvurderingsbureauer, godkendte revisorer og revisionselskaber, administratorer af kritiske benchmarks, crowdfundingtjenesteudbydere, securitisation repositories, og it-leverandører.

⁶ ESA'erne består af Den Europæiske Banktilsynsmyndighed (EBA), Den Europæiske Værdipapir- og Markedsmyndighed (ESMA) og Den Europæiske Pensions- og Forsikringsmyndighed (EIOPA).

⁷ Mikrovirksomheder er virksomheder med under 10 ansatte og en årlig omsætning på mindre end 10 mio. euro. Små finansielle virksomheder har under 50 ansatte og årlig en omsætning på mindre end 10 mio. euro.

myndigheder om håndteringen af risici, løbende risikovurdering/overvågning, opfølgning og afrapportering til ledelsen mv.

Der foreslås også krav om rapportering af it-hændelser til kompetente nationale eller EU-myndigheder, der bl.a. handler om oprettelse af processer for detektering samt håndtering af og notificering af tilsynsmyndighederne om sådanne hændelser.

De kompetente myndigheder kan pålægge finansielle virksomheder at gennemføre tests af it-sikkerheden, såkaldte trusselsbaserede penetrationstests ("Threat Led Penetration Tests" – TLPT), under hensyntagen til bl.a. virksomhedernes størrelse.

Forslaget om god styring af risici vedr. it-leverandører (tredjepartsrisici) indebærer bl.a., at de finansielle virksomheder skal træffe passende foranstaltninger baseret på afhængigheden af tredjeparter, fx it-leverandører.⁸ Herudover er der bl.a. krav om jævnlig rapportering til de kompetente myndigheder om brugen af tredjeparts it-leverandører, herunder hvornår kritiske funktioner er involveret. Virksomhederne skal også udarbejde en strategi for håndtering af risici forbundet med deres brug af tredjeparts it-leverandører. Der stilles også krav til annullering af kontrakter, såfremt disse ikke overholdes af tredjeparterne.

I kompromisforslaget er der fastlagt en mere proportionel tilgang sammenlignet med Kommissionens forslag, hvor nogle regler vedr. de finansielle virksomheders ledelse og risikostyring kan håndhæves under hensyntagen til virksomhedernes størrelse og risikoprofil. Endvidere er rapporteringskravene i kompromisforslaget udvidet til også at gælde væsentlige trusler.

3.3 Krav til udformning af kontrakter mellem finansielle virksomheder og evt. it-leverandører

Kommissionens forslag indeholder bl.a. en række governancekrav og nogle generelle minimumskrav til elementer i kontrakterne mellem finansielle virksomheder og deres væsentlige tredjeparts it-leverandører, ligesom der kan være specifikke krav afhængig af den ydelse, kontrakten angår.

Det kan og vil ofte være en fordel for finansielle virksomheder, at der er minimumskrav til indholdet i kontrakter, da store it-leverandører på grund af det asymmetriske styrkeforhold ellers kan gennemtvunge kontrakter med mere ubalancerede krav, ligesom at kontrakterne giver de finansielle virksomheder sikkerhed for, hvilken service det er, at it-leverandørerne skal levere og hvordan. Kravene skal således styrke de finansielle virksomheders muligheder for at styre de risici, der for dem er forbundet med afhængigheder af it-leverandører.

Kravene omfatter bl.a.:

- Oplysning om alle funktioner og services som tredjeparts it-leverandøren skal levere, herunder om outsourcing af disse
- Oplysning om hvor databehandling finder sted

⁸ En kunde i en finansiell virksomhed, som i kraft af sit kundeforhold leverer data, betragtes som førsteparten, den finansielle virksomhed, fx en bank, som er kunde hos en it-leverandør og efterspørger en it-service, fx cloudtjenester, betragtes som andenparten, og it-leverandøren betragtes som tredjeparten.

- Oplysning om substantielle ændringer hos leverandøren, som kan have konsekvenser for tilkøbte services
- Krav om specifikke sikkerhedsforanstaltninger hos leverandøren
- Krav om beredskabsplaner hos leverandøren
- Krav om forpligtelse af leverandøren til at samarbejde med de kompetente myndigheder
- Krav om den finansielle virksomheds ret til at overvåge leverandørens opgaveløsning
- Krav til leverandørens samarbejde om kundens eventuelle ophør af leverandørforholdet

Kompromisforslaget fastholder generelt Kommissionens forslag.

3.4 Fælles europæisk tilsyn (overvågning) med kritiske tredjeparts it-leverandører

Kommissionens forslag indebærer etablering af et fælles europæisk tilsyn med (overvågning af) tredjeparts it-leverandører, som anses for kritisk vigtige på europæisk niveau, *jf. bilag 2*. Forslaget indebærer et system for vurdering og udpegning af sådanne kritiske tredjeparts it-leverandører på baggrund af en række kriterier.

Det fælles europæiske tilsyn etableres i regi af ESA'erne (ESMA, EBA og EIOPA) og indebærer, at ESA'erne i regi af Det Fælles Udvalg af Europæiske Tilsynsmyndigheder ("Joint Committee of European Supervisory Authorities", som allerede er nedsat med etableringen af ESA'erne i 2010) nedsætter et nyt tilsynsforum, et såkaldt overvågningsforum ("Oversight Forum"). Forummet vil være et underudvalg til det fælles udvalg og bestå af ESA'ernes formænd og repræsentanter fra alle EU-landes nationale kompetente myndigheder (fra Danmark Finanstilsynet).

Forummet skal, med udgangspunkt i forordningens rammer, udpege dels kritiske it-leverandører og dels for hver kritisk leverandør en hovedansvarlig tilsynsmyndighed ("Lead Overseer"), som skal være en af de tre ESA'er (EBA, ESMA eller EIOPA), afhængigt af specifikke forhold hos leverandøren.

Forummet udpegning af kritiske tredjeparts it-leverandører er i Kommissionens forslag dels baseret på en række kriterier, herunder den systemiske konsekvens af et større nedbrud hos leverandøren, omfanget og afhængigheden af finansielle virksomheder, som benytter sig af leverandøren, graden af alternative leverandører på markedet af en given service, samt antallet af EU-lande i hvilke it-leverandørens services bruges, dels på skønsbeføjelser til det nedsatte overvågningsforum. Der skal årligt publiceres en liste over kritiske it-leverandører.⁹

Med forslaget lægges der op til et såkaldt lokaliseringskrav, dvs. at en kritisk tredjeparts it-leverandør skal være etableret inden for EU for at udbyde sine services i EU. Brugen af kritiske it-leverandører, som ikke er etableret i EU, forbydes.

⁹ Det er ikke oplyst, hvilke it-leverandører der vil blive klassificerede som kritiske, men forventningen fra Kommissionen er, at ca. 10-15 virksomheder vil være omfattede. Mulige kandidater er bl.a. Bloomberg, Amazon Web Services, Refinitiv, Google, Microsoft, Alibaba, Huawei, Apple og Cisco.

Det fælles europæiske tilsyn (den hovedansvarlige tilsynsmyndighed i samarbejde med de øvrige ESA'er og nationale tilsynsmyndigheder) vil skulle føre tilsyn med kritiske tredjeparts it-leverandører, som er etableret i EU.

Det fælles tilsyn indebærer overvågning af de kritiske it-leverandører, herunder vurdering af leverandørens ledelse, risikostyring og fysiske sikkerhedsforanstaltninger (fx sikring mod uberettiget adgang til datacentre). Det fælles tilsyn vil bl.a. have ret til alle relevante data, udførelse af inspektioner, herunder på stedet (on-site), og udstedelse af bødeforelæg, såfremt leverandørerne ikke samarbejder om tilsyn og dokumentation. Det fælles tilsyn kan ikke udstede påbud eller forbud mod bestemte aktiviteter hos leverandørerne.¹⁰

Det fælles tilsyn kan rette anbefalinger til de kritiske leverandører. Såfremt leverandørerne ikke efterkommer anbefalinger fra det fælles tilsyn, kan de nationale kompetente tilsynsmyndigheder fx give påbud til de finansielle virksomheder om at afbryde samarbejdet med leverandøren.

Opfølgningen på inspektionsrapporterne fra det fælles tilsyn sker mellem de nationale tilsynsmyndigheder og de finansielle virksomheder, der anvender de pågældende leverandører.

Der vil blive oprettet tilsynskollegier til at koordinere og dele information som led i tilsynet med leverandørerne, som den hovedansvarlige tilsynsmyndighed sammensætter med repræsentanter fra de ift. leverandøren relevante EU-lande.¹¹

Kompromisforslaget fastholder etableringen af et fælles tilsyn med visse ændringer ift. Kommissionens forslag. Den hovedansvarlige tilsynsmyndighed er i kompromisforslaget fastlagt til at være EBA for alle kritiske it-leverandører, og der skal derfor ikke som i Kommissionens forslag udpeges en af de tre ESA'er. Endvidere er EBA's kompetencer tilrettet, så EBA også skal have oplysninger om kritiske tredjeparters underleverandører. Fsva. lokaliseringskrav præciserer kompromisforslaget, at leverandøren som minimum skal være etableret i EU i form et datterselskab eller en filial i EU for at kunne udbyde services.

3.5 Rammer for tilsyn, håndhævelse og samarbejde mellem kompetente myndigheder

Kommissionens foreslår at oprette en fælles rapporteringsfunktion, hvortil rapportering af større it-hændelser kan ske for dermed bl.a. at sikre et tæt samarbejde med det fælles tilsyn og give nationale kompetente myndigheder mulighed for at udveksle viden, erfaringer mv. på området med hinanden. Samarbejdet skal bl.a. bidrage til udviklingen af en koordineret tilgang og respons ved større it-nedbrud.

¹⁰ Det fælles tilsyn har lighed med den nuværende ordning i EU for tilsyn med kreditvurderingsbureauer, hvor ESMA fører tilsyn med kreditvurderingsbureauer etableret i EU, dvs. ESMA – og ikke nationale tilsynsmyndigheder – er den kompetente tilsynsmyndighed for kreditvurderingsbureauer.

¹¹ Tilsynskollegier er generelt et forum for koordination og informationsudveksling mellem relevante nationale og EU-myndigheder vedr. tilsynet med en finansiell virksomhed, som har grænseoverskridende aktiviteter.

I kompromisforslaget er der ift. Kommissionens forslag indsat yderligere forpligtelser til rettidigt samarbejde og videndeling mellem myndigheder.

4. Europa-Parlamentets holdning

Europa-Parlamentet har endnu ikke fastlagt sin holdning til forslaget. Europa-Parlamentet er sammen med Rådet medlovgiver på forslaget. Europa-Parlamentet har tidligere opfordret Kommissionen til at fremsætte lovforslag på området for cybermodstandsdygtighed, herunder fsva. tilsyn med kritiske tredjepartsleverandører samt modernisering og harmonisering af de nuværende regler på området¹².

5. Nærhedsprincippet

Kommissionen angiver, at den grænseoverskridende karakter og udbredte brug af tredjepartsleverandørers digitale tjenester i den finansielle sektor koblet med manglen på harmoniseret regulering kun kan håndteres effektivt på EU-niveau.

Regeringen er enig i Kommissionens vurdering af, at regulering og tiltag i de enkelte EU-lande ikke er tilstrækkeligt til at adressere de grænseoverskridende udfordringer vedr. brugen af digitale tjenester i den finansielle sektor, og det er på den baggrund regeringens vurdering, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

6. Gældende dansk ret og lovgivningsmæssige konsekvenser

Regelsættet i Danmark for forpligtelser til it-risikostyring og betryggende kontrol- og sikringsforanstaltninger på it-området er meget forskellig i både indhold og detaljeringsgrad på de forskellige områder inden for den finansielle sektor.

Reglerne er bl.a. implementeret i:

- Lov om finansiel virksomhed
- Betalingsloven
- Kapitalmarkedsloven

På flere områder har Kommissionen udstedt delegerede retsakter, som gælder direkte, eller henstillinger og vejledninger, hvoraf flere er implementeret ved bekendtgørelser eller som udgør fortolkningsgrundlag ift. mere generelle danske regler. Visse bekendtgørelser gælder for flere områder, herunder outsourcingbekendtgørelser og bilag 5 i bekendtgørelse om ledelse og styring af pengeinstitutter.

Reglerne om outsourcing for kreditinstitutter mv. indebærer bl.a. at for hver enkelt outsourcing skal outsourcingvirksomheden tage hensyn til 1) kompleksiteten af den outsourcete proces, tjenesteydelse eller aktivitet, 2) risici forbundet med den pågældende outsourcing, 3) hvor kritisk eller vigtig den outsourcete proces, tjenesteydelse eller aktivitet er, og 4) den potentielle indvirkning, som den pågældende outsourcing kan have på virksomhedens drift.

¹² www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0265_DA.html

Den nationale lovgivning skal i relevant omfang ændres eller ophæves, da forordningen og delegerede retsakter vil træde i stedet for.

Det bemærkes, at betalingsinfrastrukturer, uagtet at disse ikke er omfattet af anvendelsesområdet i kompromisforslaget, fortsat vil være omfattet af visse EU-regler og de nationale regler, som landene, herunder Danmark, hver især måtte have besluttet. Ifølge EU-reglerne er alle EU-lande forpligtet til at have national regulering af betalingsinfrastruktur, i vid udstrækning ikke er fastlagt i EU-reglerne.

7. Økonomiske konsekvenser

Statsfinansielle konsekvenser (herunder konsekvenser for regioner og kommuner)

Med forordningen indføres nye krav til tilsyn, som også vil omfatte virksomhedstyper, som ikke i dag er under tilsyn. På samme vis vil deltagelsen i et fælles europæisk tilsyn under ESA'erne også være forbundet med en række administrative omkostninger og øget ressourceforbrug. Disse skal som udgangspunkt afholdes inden for ESA'ernes nuværende ramme. ESA'erne er finansieret delvist nationalt af EU-landene og delvist via EU-budgettet. De kritiske it-leverandører vil blive pålagt gebyrer mhp. at dække omkostninger ved driften af tilsynet.

Et øget it-tilsyn i henhold til forordningen kan påvirke ressourcebehovet i Finanstilsynet. Finanstilsynet finansieres af de finansielle virksomheder under tilsyn via gebyropkrævninger.

Forslaget har statsfinansielle konsekvenser fsva. finansieringen af ESA'erne via EU's budget, idet det bemærkes, at Danmark finansieringsandel af EU-budgettet udgør ca. 2 pct.

Samfundsøkonomiske konsekvenser

Forslaget forventes at have positive samfundsøkonomiske konsekvenser, dels ved at styrke cyberrobustheden i den finansielle sektor, dels ved at sikre større klarhed og harmonisering i regelsættet på området på tværs af EU-landene.

Harmoniseringen af reglerne sikrer herudover mod, at virksomheder og aktiviteter tilskyndes til at flytte til EU-lande, der i dag måtte have lempeligere regler på området end fx Danmark (såkaldt regulatorisk arbitrage).

Erhvervsøkonomiske konsekvenser

For visse af de berørte virksomhedstyper i Danmark afspejler reglerne i Kommissionens forslag i vidt omfang de krav, virksomhederne allerede er underlagt i dag. Det er hovedsageligt finansielle virksomheder andre end kreditinstitutter, betalingsinstitutter, finansielle infrastrukturer og datacentraler, som med forslaget vil skulle leve op til nye eller skærpede krav.

De nye regler kan få betydning for måden, hvorpå de finansielle virksomheder organiserer deres it-styring, foretager risikostyring, indgår outsourcingkontrakter, rapporterer hændelser og tester systemer. Størstedelen af de indholdsmæssige krav til

dette stilles imidlertid allerede i dag i Danmark til nogle af de berørte virksomheder, men får med forordningen et mere tydeligt og ensartet ophæng.

Tilsyn med tredjepartsleverandører, som er kritiske på europæisk niveau, vil potentielt kunne lette både de finansielle virksomheder og deres fælles datacentraler for en del af byrden ved at skulle redegøre for disse leverandørers risikostyring mv. Det vil kunne have positive erhvervsøkonomiske konsekvenser.

Det bemærkes, at Danmark i mange år har haft en national ordning for tilsyn med kritiske it-leverandører i den finansielle sektor, som i en national kontekst er sammenlignelig med den foreslåede tilgang under DORA. Den nationale ordning indebærer en væsentlig administrativ lettelse både for små og mellemstore danske finansielle virksomheder og for Finanstilsynet, idet ordningen sparer begge parter for et betydeligt ressourceforbrug, der ellers er forbundet med et detaljeret tilsyn med de mindre finansielle virksomheders styring af deres større leverandører.

8. Høring

Forslaget har været i høring i EU-specialudvalget for den finansielle sektor med svarfrist den 8. oktober 2020. Der er modtaget høringssvar fra Finans Danmark (FIDA) og Forsikring & Pension (F&P). Der henvises i den forbindelse til grund- og nærhedsnotat om forslaget.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

EU-landene ventes generelt at kunne støtte kompromisforslaget eller en løsning tæt på dette forslag. Der er fortsat drøftelser på teknisk niveau. Landene støtter generelt et fælles europæisk tilsyn med kritiske it-leverandører, idet der fortsat er drøftelser om de præcise beføjelserne, struktur og kriterier m.v.

Flere lande har ytret ønske om inklusion af betalingsinfrastrukturer i forslagets anvendelsesområde, herunder på baggrund af forslag fra Danmark, hvilket dog ikke er imødekommet i kompromisforslaget.

10. Regeringens generelle holdning

It-risici får en stadig større betydning for driften i finansielle virksomheder, og regeringen finder det derfor væsentligt, at lovgivningen følger med udviklingen i it-anvendelsen i sektoren, og at overlap i gældende regler på tværs af den finansielle sektor minimeres. Et andet vigtigt element er at sikre ensartede regler og samarbejde på tværs af alle EU-landene, da it-risici er grænseoverskridende, herunder vedrørende tredjelande. Regeringen støtter overordnet forslagets formål om at sikre en mere effektiv og sikker digital finansiell sektor via en række harmoniserede krav og regler. Samlet set vurderes forslaget at styrke cyberrobustheden i Danmark.

Regeringen kan generelt støtte kompromisforslaget eller en løsning tæt på dette forslag, da det vil bidrage til at sikre en mere effektiv og sikker finansiell sektor.

Regeringen støtter, at der kommer mere ensartede og tydeligere regler om ledelse og risikostyring på it-området. Det anses for imødekommet i kompromisforslaget.

Regeringen lægger vægt på og har arbejdet for, at betalingsinfrastrukturer omfattes af forordningens anvendelsesområde. Clearing og afvikling af betalinger er blevet en væsentlig samfundsmæssig funktion i takt med, at næsten alle almindelige danske betalinger sker digitalt. Et cyberangreb mod betalingsinfrastrukturen kan dermed have væsentlige systemiske konsekvenser, hvorfor regeringen finder, at der er behov for også at underlægge disse infrastrukturer krav ift. operationelle risici. Betalingsinfrastrukturer er imidlertid ikke omfattet af kompromisforslaget.

Regeringen arbejder for, at forslaget indeholder klare og fremtidssikrede regler om styring af tredjepartsrisici i sammenligning med nuværende danske regler om outsourcing. Det anses for imødekommet i kompromisforslaget.

Regeringen støtter et fælles europæisk tilsyn med (overvågning af) kritiske it-leverandører, og lægger vægt på, at de nationale tilsynsmyndigheders erfaringer og viden om nationale forhold og markeder inddrages. Det er vigtigt med et stærkt og omkostningseffektivt tilsyn med infrastruktur, der drives af disse leverandører. Et fælles europæisk tilsyn ventes bedre at kunne modvirke, at leverandørerne kan omgå tilsyn ved at placere sig i EU-lande med mindre restriktive tilgange. Der skal etableres et stærkt og effektivt tilsyn, hvor der er et klart rationale herfor, og alene tildeles direkte tilsynskompetencer på de områder, hvor der er tale om væsentlig grænseoverskridende aktiviteter, og hvor området ikke vurderes at kunne håndteres lige så godt eller bedre på nationalt plan. Et fælles europæisk tilsyn må ikke rykke ved ansvarsfordelingen. Det skal fortsat være de finansielle virksomheder, der er forpligtet til at styre risiciene ved outsourcing til tredjepartsudbydere. Disse prioriteter anses for imødekommet i kompromisforslaget.

Regeringen er åben for et krav om, at kritiske it-leverandører skal etablere sig inden for EU (lokaliseringskrav). Dette tilgodeses i kompromisforslaget, som indebærer et krav om etablering af i form af et datterselskab eller filial i EU.

Regeringen finder, at der bør tages hensyn til proportionalitet i forslaget. Regeringen støtter, at ikke kun mikrovirksomheder skal kunne opnå undtagelser fra visse krav til risikostyring, ledelse mv., men at der bør kigges bredere, således at andre mindre virksomheder også kan undtages fra visse krav med en begrænset merværdi. Det anses for imødekommet i kompromisforslaget.

Regeringen arbejder endvidere for, at centrale emner håndteres af lovgiverne i forordningen og ikke uddelegeres til Kommissionen i delegerede retsakter, samt at eventuelle bemyndigelser til delegerede retsakter er tilstrækkeligt afgrænsede og indrammede. Det er i tilstrækkelig grad imødekommet i kompromisforslaget.

Regeringen arbejder endelig for, at sektoren har tilstrækkelig tid til omstilling til det nye regelsæt. Det er i tilstrækkelig grad imødekommet i forslaget. Anvendelsesdatoen for DORA er udskudt fra 12 måneder fra forordningens ikrafttrædelsesdato i Kommissionens forslag til 24 måneder efter denne dato i kompromisforslaget.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Kommissionens pakke om digitalisering finansiering, herunder DORA, har tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg i forbindelse med ECOFIN den 6. oktober 2020, hvor udvalget modtog et samlenotat herom. Der henvises desuden til grund- og nærhedsnotat om forslaget oversendt 5. januar 2021.

Bilag 1: DORA – oversigt over Kommissionens forslag og kompromisforslaget

Tabel 1

DORA – oversigt over Kommissionens forslag og kompromisforslaget

Element	Kommissionens forslag	Formandskabets kompromisforslag
1) Finansielle virksomheder omfattet (anvendelsesområde)	<p>Hele den finansielle sektor, med enkelte undtagelser. Betalingsinfrastrukturer er ikke omfattet</p> <p>Små finansielle virksomheder (mikrovirksomheder) er undtaget fra nogle krav vedr. ledelse, risikostyring mv.</p> <p>Ikrafttrædelse: 12 måneder fra forordningens ikrafttrædelsesdato</p>	<p>Kommissionens forslag fastholdes i høj grad, herunder at betalingsinfrastrukturer ikke er omfattet</p> <p>Små og mindre finansielle virksomheder er undtaget fra nogle krav vedr. ledelse, risikostyring mv.</p> <p>Ikrafttrædelse: 24 måneder fra forordningens ikrafttrædelsesdato</p>
2) Krav til finansielle virksomheders ledelse, risikostyring, rapportering og cybersikkerhed	<p>Krav indebærer bl.a. retningslinjer for håndtering og offentliggørelse af trusler, dialog med og rapportering til tilsynsmyndigheder vedr. risikostyring, herunder om brug af tredjeparts it-leverandører, og løbende risikovurdering</p> <p>Kompetente myndigheder kan pålægge finansielle virksomheder at gennemføre tests af it-sikkerheden ("Threat Led Penetration Tests" – TLPT)</p>	<p>Kommissionens forslag fastholdes i høj grad, dog en mere proportional tilgang, hvor krav vedr. ledelse, risikostyring mv. kan tage hensyn til virksomhedernes størrelse og risikoprofil. Rapporteringskrav udvides til også at gælde væsentlige trusler</p>
3) Krav til kontrakter mellem finansielle virksomheder og it-leverandører	<p>Governancekrav, generelle minimumskrav til elementer i kontrakter med væsentlige it-leverandører, specifikke krav afhængig af den ydelse, kontrakten angår</p> <p>Kravene omfatter bl.a.:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Oplysning om alle funktioner og services, som tredjeparts it-leverandør skal levere, herunder om outsourcing - Oplysning om hvor databehandling finder sted - Oplysning om substantielle ændringer hos leverandøren, som kan have konsekvenser for de tilkøbte services - Krav om sikkerhedsforanstaltninger hos leverandøren - Krav om beredskabsplaner hos leverandøren - Krav om at leverandøren samarbejder med de kompetente myndigheder - Krav om den finansielle virksomheds ret til at overvåge leverandørens opgaveløsning - Krav til leverandørens samarbejde om kundens evt. ophør af leverandørforholdet 	<p>Generel fastholdelse af Kommissionens forslag, dog konsekvensrettet således, at kontrakter med tredjeparter også understøtter andre krav</p>
4) Fælles tilsyn (overvågning) med kritiske tredjeparts it-leverandører	<p>Etablering af et fælles europæisk tilsyn med (overvågning af) tredjeparts it-leverandører</p> <p>Tilsyn etableres i regi af de europæiske tilsynsmyndigheder (ESA'erne – ESMA, EBA og EIOPA) og indebærer, at ESA'erne nedsætter et tilsynsforum / overvågningsforum, som et underudvalg bestående af ESA'ernes formænd og nationale kompetente myndigheder</p> <p>Dette forum skal, med udgangspunkt i forordningens rammer (systemisk betydning, afhængighed, alternativer, tilstedeværelse i EU-landene mv.), udpege kritiske it-leverandører og for hver leverandør en hovedansvarlig tilsynsmyndighed, som skal være enten EBA, ESMA eller EIOPA, afhængigt af specifikke forhold hos leverandøren</p> <p>Der oprettes tilsynskollegier til at koordinere det daglige tilsyn, som den hovedansvarlige tilsynsmyndighed sammensætter med nationale tilsynsmyndigheder fra relevante EU-lande</p> <p>Lokaliseringskrav, dvs. at en kritisk tredjeparts it-leverandør skal være etableret inden for EU for at udbyde sine services i EU</p>	<p>Etablering af et fælles europæisk tilsyn fastholdes, men med visse ændringer ift. Kommissionens forslag</p> <p>Den hovedansvarlige tilsynsmyndighed vil være EBA for alle kritiske leverandører (og dermed ikke også ESMA og EIOPA)</p> <p>EBA kan også bede kritiske leverandører om oplysninger om deres underleverandører</p> <p>Fsva. lokaliseringskrav kan et forbud mod services i EU fraviges, hvis leverandøren har etableret et datterselskab eller en filial i EU.</p>

Tabel 1**DORA – oversigt over Kommissionens forslag og kompromisforslaget**

	<p>Det fælleseuropæiske tilsyn skal i sit tilsyn med kritiske tredjeparts it-leverandører bl.a.:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Føre tilsyn med leverandørens risikostyring, ledelse, sikkerhedsforanstaltninger - Vil have ret til alle relevante data, udføre inspektioner, herunder også på stedet (on-site), udstedelse af bødeforlæg mv. (kan ikke give påbud eller forbud) - Kunne give anbefalinger til kritiske leverandører. Såfremt leverandørerne ikke efterkommer anbefalinger fra det fælles tilsyn, kan de nationale kompetente tilsynsmyndigheder fx give påbud til de finansielle virksomheder om at afbryde samarbejdet med leverandøren. 	
5) Rammer for tilsyn, håndhævelse og samarbejde	Der etableres en fælles rapporteringsfunktion, hvortil større it-hændelser kan rapporteres for dermed bl.a. at sikre et tæt samarbejde mellem det fælles tilsyn og nationale tilsynsmyndigheder	Generel fastholdelse af Kommissionens forslag, dog præcisering af krav om rettidigt samarbejde og videndeling mellem myndigheder

Kilde: Kommissionens forslag, formandskabets kompromisforslag og egen tilvirkning.

Bilag 2: Det fælles europæiske tilsyn med kritiske tredjeparts it-leverandører**Tabel 2****Det fælles europæiske tilsyn med kritiske tredjeparts it-leverandører**

Det Fælles Udvalg af Europæiske Tilsynsmyndigheder ("Joint Committee of European Supervisory Authorities") bestående af ESA'erne (EBA, ESMA og EIOPA)			
Underudvalg: Tilsynsforum / overvågningsforum ("Oversight Forum"): ESA'ernes formænd (EBA, ESMA og EIOPA) og nationale kompetente myndigheder fra alle EU-lande			
Hovedansvarlig tilsynsmyndighed ("Lead Overseer"): EBA			
Udpeger og fører tilsyn med kritiske tredjeparts it-leverandører til finansielle virksomheder			
Kritisk it- leverandør 1	Kritisk it- leverandør 2	Kritisk it- leverandør 3	Kritisk it- leverandør 4
Daglige tilsyn: Det fælles tilsyn og nationale tilsynsmyndigheder gennemfører tilsyn med deres respektive kompetencer	Daglige tilsyn: Det fælles tilsyn og nationale tilsynsmyndigheder gennemfører tilsyn med deres respektive kompetencer	Daglige tilsyn: Det fælles tilsyn og nationale tilsynsmyndigheder gennemfører tilsyn med deres respektive kompetencer	Daglige tilsyn: Det fælles tilsyn og nationale tilsynsmyndigheder gennemfører tilsyn med deres respektive kompetencer
Tilsynskollegie 1: ESA'er og relevante nationale tilsynsmyndigheder Koordinerer og deler information vedr. det daglige tilsyn	Tilsynskollegie 2: ESA'er og relevante nationale tilsynsmyndigheder Koordinerer og deler information vedr. det daglige tilsyn	Tilsynskollegie 3: ESA'er og relevante nationale tilsynsmyndigheder Koordinerer og deler information vedr. det daglige tilsyn	Tilsynskollegie 4: ESA'er og relevante nationale tilsynsmyndigheder Koordinerer og deler information vedr. det daglige tilsyn

Anm.: Der nedsættes tilsynskollegier svarende til antallet af udpegede kritiske it-leverandører.

Kilde: Kommissionens forslag og formandskabets kompromisforslag.

Dagsordenspunkt 3: **Enslydende regler for anvendelse af reducerede momssatser i EU**

KOM(2018)20

1. Resume

Kommissionen fremsatte 18. januar 2018 et forslag, der skal sikre, at EU-landene har ens muligheder for at anvende reducerede momssatser, superreducerede momssatser og nulsatser, og at mulighederne gøres mere fleksible.

Forslaget indebærer konkret, at EU-landene – ud over den eksisterende forpligtelse til at anvende en normalsats for moms på minimum 15 pct. og en mulighed for at anvende to reducerede momssatser på minimum 5 pct. – kan indføre én superreduceret momssats på 0-5 pct. og yderligere én nulsats. Den superreducerede sats og nulsatsen kan ligesom de reducerede satser alene anvendes på udvalgte varer og ydelser.

Forslaget skal ses i lyset af, at Kommissionen ikke længere ser behov for øget harmonisering af EU-landenes momssatser. Det skyldes den udvidede anvendelse af forbrugslandsmoms, som bl.a. følger af Rådets beslutning af 5. december 2017 om nye fælles momsregler ifm. elektronisk salg til forbrugere i EU. Forbrugslandsmomsen indebærer, at der betales moms i det EU-land, hvor køber befinder sig, og efter dette lands regler og satser. De nye regler for elektronisk salg, som træder i kraft 1. juli 2021, udvider forbrugslandsprincippet og indebærer, at reglerne for elektronisk handel i højere grad sidestilles med handel i en fysisk butik, hvor der altid betales moms efter den sats og de regler, som gælder i det EU-land, hvor butikken er beliggende. Reglerne indebærer bl.a., at fx en tysk virksomhed, som sælger varer og ydelser online til en dansk forbruger, skal betale dansk moms af salget, hvis virksomhedens samlede salg af varer og ydelser til forbrugere i andre EU-lande end hjemlandet overstiger 10.000 euro årligt.

Siden forslaget blev fremsat 18. januar 2018 har det alene været behandlet på teknisk niveau, hvor der fortsat er udestående. ECOFIN ventes 18. juni 2021 at have en politisk drøftelse af forslaget pba. formandskabets seneste kompromis.

Regeringen finder, at et neutralt momssystem med én momssats bedst sikrer lige konkurrence og indebærer færrest hhv. administrative omkostninger for myndighederne og erhvervsøkonomiske byrder. Regeringen er derfor generelt kritisk over for anvendelsen af reducerede satser, superreducerede satser og nulsatser. Regeringen kan dog – givet den udvidede brug af forbrugslandsmoms – støtte et forslag på linje med det aktuelle kompromis.

2. Baggrund

Oprindeligt indebar EU's fælles momsregler ikke nogen nedre grænse for momssatsen. Med etableringen af det indre marked var det i udgangspunktet muligt for virksomheder at etablere sig i et EU-land med lempelige momsregler og -satser mhp. at udbyde konkurrencedygtige priser ifm. salg af varer og ydelser til købere i andre EU-lande end hjemlandet. Derfor nødvendiggjorde etableringen af det indre marked en overgangsordning for momsreglerne i EU.

Overgangsordningen fastholdt, at momsen i udgangspunktet skulle betales efter oprindelsesprincippet, dvs. i det EU-land, hvor den sælgende virksomhed er etableret, og efter dette lands regler og satser. Overgangsordningen indebar som noget nyt begrænsninger i EU-landenes muligheder for at anvende differentierede momssatser, ligesom ordningen indebar generelle bestræbelser på at harmonisere momsregler og -satser på tværs af EU-landene.

Bestræbelserne på harmonisering af momsområdet har dog i praksis givet anledning til udfordringer. Derfor besluttede Rådet i 2012 at forlade oprindelsesprincippet og i stedet arbejde for et momssystem, hvor momsen betales efter forbrugslandsprincippet, dvs. i det EU-land, hvor forbrugeren befinder sig, og efter dette lands regler og satser.

Forbrugslandsprincippet indebærer dermed, at to virksomheder etableret i to forskellige EU-lande (med forskellige momsregler) ved grænseoverskridende salg skal efterleve de regler samt opkræve og afregne moms efter den sats, som gælder i forbrugslandet.

Rådet vedtog 5. december 2017 pba. forslag fra Kommissionen nye fælles momsregler ifm. elektronisk salg til forbrugere i EU. Reglerne indebærer, at elektronisk handel i højere grad sidestilles med handel i en fysisk butik, hvor der altid betales moms efter den sats og de regler, som gælder i det EU-land, hvor butikken er beliggende. Reglerne udvider således forbrugslandsprincippet og træder i kraft 1. juli 2021.

Med forslaget ændres bla. den såkaldte *fjernsalgsgrænse* for salg af varer til forbrugere i andre EU-lande end hjemlandet. I dag skal en EU-virksomhed, der sælger *varer* til en forbruger i et andet EU-land (fx Danmark), pålægges moms i forbrugslandet (fx 25 pct. dansk moms i Danmark), når virksomhedens salg til forbrugslandet ligger over *forbrugslandets fjernsalgsgrænse* (fx 280.000 kr. i Danmark). Fjernsalgsgrænserne fastsættes i dag nationalt, men skal ligge mellem 35.000 og 100.000 euro.

Med vedtagelsen af Kommissionens forslag om nye fælles momsregler ifm. elektronisk varesalg til forbrugere i EU erstattes den nationale fjernsalgsgrænse med en *fælles EU-fjernsalgsgrænse* på 10.000 euro for salg til andre EU-lande end hjemlandet. Således vil en EU-virksomhed, der sælger varer til en forbruger i et andet EU-land (fx Danmark), betale moms i forbrugslandet (fx 25 pct. dansk moms i Danmark), når virksomhedens samlede salg af varer og ydelser til forbrugere i andre EU-lande end hjemlandet overstiger 10.000 euro årligt.

Med forslaget ændres også regler ifm. salg af *ydelser*, således at de også vil være omfattet af den nye fælles EU-fjernsalgsgrænse. I dag skal en EU-virksomhed, der sælger ydelser til en forbruger i et andet EU-land, pålægges moms i enten forbrugslandet eller oprindelseslandet alt afhængig af, hvilke konkrete ydelser, der er tale om. I dag pålægges salg af elektroniske ydelser, teleydelser samt restaurant- og cateringydelser moms i forbrugslandet, mens øvrige ydelser i udgangspunktet pålægges moms i oprindelseslandet.

De nye fælles momsregler ifm. elektronisk salg til forbrugere i EU indebærer således, at en virksomhed, som har grænseoverskridende salg af varer *og/eller* ydelser til *forbrugere* i andre EU-lande end hjemlandet, i højere grad skal pålægge salget moms efter regler og satser i det land, hvor den enkelte forbruger befinder sig.

Konkret betyder det, at en EU- virksomhed, der sælger varer og/eller ydelser til en forbruger i et andet EU-land (fx Danmark), pålægges moms i forbrugslandet (fx 25 pct. dansk moms i Danmark), hvis det samlede salg af varer og/eller ydelser til forbrugere i andre EU-lande end hjemlandet overstiger 10.000 euro årligt.

Kommissionen har desuden i en handlingsplan af 2016 foreslået at indføre et såkaldt *endeligt momssystem* baseret på forbrugslandsprincippet. Forslaget indebærer, at en virksomhed i ét EU-land, der sælger varer eller ydelser til en *virksomhed* i et andet EU-land, skal opkræve moms efter de momsregler og -satser, som gælder i det EU-land, hvor køber befinder sig. Forslaget om det endelige momssystem er ikke vedtaget i Rådet.

Kommissionen vurderer, at udvidelsen af forbrugslandsprincippet mindsker behovet for harmonisering af momssatserne i EU. På den baggrund har Kommissionen 18. januar 2018 fremsat forslag om fælles EU-regler til anvendelse af reducerede momssatser, superreducerede momssatser og nulsatser. Forslaget skal sikre, at EU-landenes muligheder for at anvende reducerede satser ligestilles og gøres mere fleksible.

Forslaget er fremsat med hjemmel i artikel 113 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF), der kræver høring af Europa-Parlamentet og Det Økonomiske og Sociale Udvalg samt enstemmig vedtagelse i Rådet.

3. Formål og indhold

I det nuværende momssystem er EU-landene i udgangspunktet forpligtede til at anvende en normalsats for moms på minimum 15 pct. Momsdirektivet giver i sin aktuelle form mulighed for, at EU-landene *kan* anvende op til to reducerede satser på minimum 5 pct.

Anvendelsen af reducerede satser er begrænset til udvalgte varer og ydelser, som fremgår af en såkaldt *positiv* liste, der optegner de varer og ydelser, hvor det er tilladt at anvende reducerede satser. Af den positive liste fremgår bl.a. levnedsmidler, vandforsyning og farmaceutiske produkter.

I tillæg til de reducerede satser har en række EU-lande fået særlig bemyndigelse til – ud over de fælles regler, som giver mulighed for op til 2 reducerede satser – at have landespecifikke undtagelser. De landespecifikke undtagelser indebærer, at nogle lande kan anvende mere end to reducerede satser (minimum 5 pct.) og/eller superreducerede momssatser på 0-5 pct. eller nulsatser og derved således afvige fra de regler, der gælder generelt.

I Danmark anvendes ud over en normalsats for moms på 25 pct. bl.a. en nulsats på aviser.

Kommissionens forslag

Kommissionens forslag af 18. januar 2018 søger at indføre enslydende regler for anvendelse af reducerede momssatser i EU.

Momssatser

Kommissionens forslag fastholder, at EU-landene er forpligtede til at anvende en normalsats for moms på minimum 15 pct. samt har mulighed for at anvende op til to reducerede momssatser på minimum 5 pct. Samtidig foreslår Kommissionen ens regler blandt EU-landene mht. muligheden for yderligere afvigelser. Konkret indebærer forslaget, at EU-landene i tillæg til normalsatsen og de reducerede satser *kan* indføre én superreduceret momssats på 0-5 pct. og yderligere én nulsats, *jf. tabel 1*.

Anvendelsesområde

Kommissionen lægger i sit forslag op til, at den *positive liste*, der i dag optegner de varer og ydelser, hvor det er tilladt at anvende reducerede satser, erstattes af en såkaldt *negativ liste*, der optegner de varer og ydelser, hvor det *ikke* er tilladt at anvende reducerede satser, superreducerede satser eller nul-satser, og som derfor skal pålægges normalsatsen på minimum 15 pct. Af den negative liste fremgår bl.a. alkohol, tobak og biler.

Sikkerhedsmekanisme mod konkurrenceforvridninger

For at sikre, at anvendelsen af reducerede satser, superreducerede satser og nulsatser for moms ikke skaber utilsigtede konkurrenceforvridninger, foreslår Kommissionen desuden som noget nyt at indføre en budgetklausul. Den indebærer, at den gennemsnitlige vægtede momssats skal være mindst 12 pct. i hvert EU-land.

Løbende evaluering

Kommissionen forpligter sig med sit forslag til hvert femte år at forelægge Rådet en gennemgang af den negative liste over varer og ydelser, som ikke er omfattet af muligheden for reducerede momssatser, og som derfor skal pålægges normalsatsen på minimum 15 pct. Revision af den negative liste skal ske ved et ændringsdirektiv.

Formandskabets kompromisforslag

Det portugisiske formandskab har senest 12. maj 2021 fremsendt et kompromisforslag om enslydende regler for anvendelsen af reducerede momssatser i EU.

Momssatser

Formandskabets kompromis fastholder Kommissionens forslag om, at EU-landene er forpligtede til at anvende en normalsats for moms på minimum 15 pct. samt har mulighed for at anvende to reducerede momssatser på minimum 5 pct., én superreduceret sats på 0-5 pct. og yderligere én nulsats.

Anvendelsesområde

Formandskabets kompromis afviger fra Kommissionens forslag om at erstatte den gældende positive liste med en negativ liste. Formandskabet foreslår i stedet at fastholde det i dag gældende princip om en positiv liste.

Kompromisforslaget lægger op til en positiv liste, som er bredere end den, der gælder i dag. Konkret udformes den positive liste, så varer og ydelser kan være omfattet af muligheden for *reducerede momssatser*, hvis de fremmer klimamål eller social- og sundhedspolitiske mål. Ligeledes kan varer og ydelser være omfattet af muligheden for anvendelse af reducerede momssatser, hvis dette kan begrundes med geografiske og territoriale hensyn, eller hvis det tjener mål af almen interesse og kommer den almindelige forbruger til gode. Af den positive liste, formandskabet lægger op til, fremgår dog også en række andre varer og ydelser, der ikke synes at falde under disse kriterier. Det drejer sig om bl.a. import af kunst samt levering af heste og ydelser ifm. hold af heste samt også visse varer, der belaster miljø og klima, herunder pesticider, gødning og brænde.

Formandskabets kompromis lægger op til en såkaldt solnedgangsklausul, der indebærer, at muligheden for at anvende reducerede momssatser på visse varer og ydelser skal udfases senest 1. januar 2035. Det gælder bl.a. varer, der belaster klima og miljø, herunder pesticider, gødning og brænde.

Formandskabets kompromis lægger desuden op til, at *superreducerede satser og nulsatser* alene kan anvendes på en række udvalgte varer på positivlisten. Det drejer sig om bl.a. levnedsmidler, vandforsyning, farmaceutiske produkter, aviser og magasiner samt installation af solpaneler i private hjem.

For at sikre overblik over reglernes anvendelse, anfører kompromisforslaget, at EU-landene senest 1. januar 2023 skal indberette de varer og ydelser, hvorpå de nationalt vælger at anvende reducerede satser, superreducerede satser og nulsats.

Sikkerhedsmekanisme mod konkurrenceforvridninger

Formandskabets kompromis forlader Kommissionens forslag om at indføre en *budgetklausul* for at begrænse graden af konkurrenceforvridning. I stedet foreslår formandskabet at begrænse graden af konkurrenceforvridning ved, at *kun udvalgte varer* på positivlisten må pålægges superreducerede satser og nulsatser, *jf. ovenfor*.

Løbende evaluering

Formandskabets kompromis fastholder, at Kommissionen forpligtes til hvert femte år at forelægge Rådet en rapport med en gennemgang af den positive liste over varer og ydelser, som er omfattet af muligheden for reducerede momssatser. Revision af den positive liste skal ske ved et ændringsdirektiv.

Tabel 1

Regler for momssatser – gældende, iht. Kommissionens forslag og iht. formandskabets kompromis

	Gældende regler	Kommissionens forslag	Formandskabets kompromis
Satser			
Normalsats, min. 15 pct.	x	x	x
Første reducerede sats, min 5 pct.	x	x	x
Anden reducerede sats, min. 5 pct.	x	x	x

Superreduceret sats, 0-5 pct.		x	x
Nulsats, 0 pct.		x	x
Anvendelsesområde			
Reducerede satser	varer og ydelser på den <i>positive</i> liste	varer og ydelser <i>ikke</i> på den <i>negative</i> liste	varer og ydelser på den <i>positive</i> liste
Superreducerede / nulsatser	nationale <i>undtagelser</i> *	varer og ydelser <i>ikke</i> på den <i>negative</i> liste	<i>udvalgte varer og ydelser</i> på den <i>positive</i> liste
Sikkerhedsmekanisme		budgetklausul	<i>udvalgte varer</i> på den <i>positive</i> liste

Anm.: *Der findes i det gældende momsdirektiv mere end 250 landespecifikke undtagelser fra de generelle regler.

Kilde: Kommissionen

4. Europa-Parlamentets holdning

Forslaget kræver høring af Europa-Parlamentet i overensstemmelse med proceduren i TEUF artikel 113. Europa-Parlamentet har godkendt Kommissionens forslag, men har en række ønsker til ændringer.

5. Nærhedsprincippet

Regulering af EU-landenes muligheder for at anvende reducerede momssatser, superreducerede satser og nulsatser kræver fælles EU-lovgivning. Regeringen vurderer derfor, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

6. Gældende dansk ret og lovgivningsmæssige konsekvenser

I Danmark anvendes i udgangspunktet enhedsmoms, således at der ifm. levering af alle varer og ydelser omfattet af momspligten anvendes en momssats på 25 pct. Derudover anvender Danmark bl.a. nulsats på trykte og elektroniske aviser.

Den danske enhedsmoms fremmer det grundlæggende hensyn, at momsen er neutral ift. virksomhedernes konkurrencesituation og ift. forbrugerens dispositioner. Brugen af reducerede momssatser er i princippet et brud med neutraliteten i moms-systemet.

Anvendelse af reducerede satser, en superreduceret sats eller udvidet omfang af varer omfattet af nulsatsen vil det kræve en ændring af momsloven.

For en uddybende beskrivelse af dansk ret og lovgivningsmæssige konsekvenser henvises til Skatteministeriets reviderede grund- og nærhedsnotat oversendt til Folketingets Europaudvalg 11. april 2018.

7. Økonomiske konsekvenser

Statsfinansielle konsekvenser (herunder konsekvenser for regioner og kommuner)

EU-lande, der vælger at gøre brug af øgede muligheder for reducerede momssatser m.v. vil opleve negative statsfinansielle konsekvenser. Hvis Danmark ikke vælger at gøre brug af muligheden for at anvende reducerede momssatser, vurderes forslaget alene at påvirke de offentlige finanser i det omfang anvendelsen af reducerede

momssatser i andre EU-lande fører til ændringer i grænsehandlen. Et konkret skøn herfor vil afhænge af eventuelle fremtidige ændringer i momssatserne i andre EU-lande.

Desuden vurderes forslaget at medføre øgede administrative omkostninger i de EU-lande, der vælger at gøre brug af mulighederne for at anvende flere og/eller forskellige satser ift. i dag, idet myndighederne i EU-landene er forpligtede til ajourføre et register over de anvendte satser (reducerede, superreducerede og nulsatser). Hertil kan forslaget medføre øgede administrative omkostninger for myndighederne i Danmark, fordi danske virksomheder kan få større behov for Skatteforvaltningens rådgivning, i det omfang de lande, virksomhederne opererer i, vil anvende flere forskellige satser end i dag.

Samfundsøkonomiske konsekvenser

Hvis Danmark ikke vælger at gøre brug af muligheden for at anvende reducerede momssatser, vurderes forslaget i sig selv ikke at have samfundsøkonomiske konsekvenser.

Erbvervsøkonomiske konsekvenser

Forslaget ventes at kunne medføre erhvervsøkonomiske konsekvenser for de erhverv, som er påvirket af grænsehandel, fordi grænsehandel med varer pålagt reducerede satser, superreducerede satser eller nulsatser virker konkurrenceforvridende. Det ventes desuden, at forslaget kan medføre øgede administrative byrder for erhvervslivet, i det omfang andre EU-lande vælger at gøre brug af mulighederne for at anvende flere forskellige satser end i dag. I så fald vil danske virksomheder skulle tage højde herfor ved salg til andre EU-lande.

8. Høring

For høringssvar henvises til Skatteministeriets reviderede grund- og nærhedsnotat af 11. april 2018.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der har traditionelt været uenighed blandt EU-landene om udformning af fællesregler for momssatser. Der er således fortsat en række substantielle udeståender i forhandlingerne.

Nogle lande trækker i retning af færre muligheder for anvendelse af reducerede satser, superreducerede satser og nulsatser samt hurtig udfasning af muligheder for at anvendes reducerede satser på visse varer og ydelser, mens andre lande argumenterer for behovet for øget national fleksibilitet, herunder særligt ift. nationale særinteresser.

Samtidig ønsker nogle lande at genindføre Kommissionens forslag om, at en mere fleksibel anvendelse af reducerede satser, superreducerede satser og nulsatser skal ledsages af en sikkerhedsmekanisme, om end denne kan udformes mere hensigtsmæssigt, end Kommissionen oprindeligt har foreslået. Andre lande er skeptiske over for en sikkerhedsmekanisme, som kan begrænse den nationale fleksibilitet.

Derudover er der også uenighed om brugen af solnedgangsklausuler for udfasning af reducerede satser på varer, der belaster klima og miljø. Nogle lande er skeptiske over for anvendelsen af reducerede satser på disse varer, mens andre lande fremhæver, at varerne fortsat vigtige for deres økonomi, og at muligheden for at anvende reducerede momssatser på disse varer derfor ikke skal udfases.

10. Regeringens generelle holdning

Regeringen finder, at et neutralt momssystem med én momssats bedst sikrer lige konkurrence samt indebærer færrest administrative og erhvervsøkonomiske byrder. Regeringen står derfor fast på, at Danmark, som forslaget også giver mulighed for, fastholder den nuværende danske enhedsmoms.

For at begrænse brugen af reducerede satser, superreducerede satser og nulsatser mest muligt, har regeringen arbejdet aktivt for at fastholde princippet om en positiv liste, der optegner varer og ydelser, hvor det er tilladt at anvende reducerede satser frem for Kommissionens forslag om en negativ liste, der optegner de varer og ydelser, hvor det *ikke* er tilladt at anvende reducerede satser, og som derfor skal pålægges normalsatsen på minimum 15 pct.

Regeringen vurderer ikke, at reducerede momssatser er et effektivt værktøj til at regulere forbrug og adfærd, idet forbrugeren sjældent får fuld gavn af reducerede momssatser, som medfører samfundsøkonomiske tab. Regeringen vurderer, at reducerede momssatser til fremme af andre politiske mål ikke er et effektivt instrument og indebærer væsentlige administrative omkostninger, og at klimapolitiske, sundhedspolitiske og socialpolitiske mål bedst fremmes gennem andre initiativer.

Regeringen arbejder for at begrænse muligheden for anvendelse af reducerede satser på varer og ydelser, som hæmmer EU's klimamål eller er til skade for miljøet, eller alternativt for hurtig udfasning af denne mulighed.

Regeringen støtter Kommissionens forslag om at indføre en budgetklausul, som begrænser konkurrenceforvridninger som følge af forslaget, om end denne kan defineres på anden vis end ud fra den vægtede gennemsnitlige momssats. Regeringen støtter ligeledes, at muligheden for at anvende superreducerede satser og nulsatser begrænses mest muligt og alene omfatter udvalgte varer på den positive liste.

Regeringen støtter generelt et momssystem, der baseres på forbrugslandsprincippet, da forbrugslandsbeskatning medfører, at virksomheder kan konkurrere på mere lige vilkår og derfor skaber mindre behov for harmonisering af momsregler. Regeringen kan på baggrund af den øgede anvendelse af forbrugslandsmoms som følge af nye fælles momsregler ifm. elektronisk salg til forbrugere i EU acceptere formandskabets kompromis, men bemærker, at reducerede momssatser uanset øget forbrugslandsbeskatning kan skabe forvridninger i den fysiske grænsehandel.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.

Dagsordenspunkt 4: Momsfritagelser af varer med almen interesse

KOM(2021)181

1. Resume

Kommissionen har 12. april 2021 fremsat et forslag om, at Kommissionen og andre EU-agenturer i særlige krisesituationer skal have mulighed for momsfri import fra lande uden for EU og leveringer fra EU-virksomheder af visse varer og ydelser, som er i offentlighedens interesse, og som hovedsageligt doneres til EU-landene som led i en koordineret EU-indsats. Kommissionens forslag indebærer, at muligheden for momsfri import og leveringer er tidsbegrænset, men i den enkelte krisesituation kræver et EU-mandat. Kommissionen begrundet forslaget med, at COVID-19-krisen har understreget behovet for, at man i krisesituationer hurtigt og effektivt kan aktivere særlige muligheder for momsfri import og leveringer mhp. at afbøde negative effekter af sådanne kriser.

Kommissionen foreslår desuden, at muligheden for momsfri import og leveringer ledsages af et elektronisk certifikat, som skal erstatte det papircertifikat, der anvendes i dag. Kommissionen og EU-agenturer skal ifm. momsfri import og leveringer således sørge for, at certifikatet attesteres og overleveres til den virksomhed, som leverer varerne. Det elektroniske certifikat skal iflg. Kommissionen sikre, at ordningen om momsfri import og leveringer er fremtidssikret.

Kommissionen foreslår, at muligheden for momsfri import og leveringer af varer og ydelser skal gælde med tilbagevirkende kraft fra 1. januar 2021.

Regeringen er generelt enig i, at exceptionelle krisesituationer af særligt vidtrækkende karakter, herunder COVID-19-krisen, kræver, at man hurtigt og effektivt kan aktivere en ekstraordinær indsats. I sådanne exceptionelle krisesituationer af særligt vidtrækkende karakter, som det ikke er muligt for de enkelte EU-lande at håndtere nationalt, kan håndteringen med fordel koordineres mellem EU-landene. Regeringen vurderer dog, at Kommissionens forslag umiddelbart har et bredere anvendelsesområde end sådanne exceptionelle krisesituationer af særligt vidtrækkende karakter. Regeringen arbejder derfor sammen med en række andre lande for en klar og mere snæver definition af typen og omfanget af kriser, som er omfattet af forslaget.

Det portugisiske formandskab lægger op til, at ECOFIN 18. juni 2021 mhp. hurtig vedtagelse skal drøfte muligheden for i første omgang at arbejde videre med en smal variant af forslaget, som afgrænser muligheden for momsfri import og leveringer til COVID-19-krisen. Målet er dog fortsat på sigt at udvide muligheden for momsfri import og leveringer til også at omfatte andre, fremtidige kriser.

2. Baggrund

Til håndtering af COVID-19 har man i EU indført *midlertidige* tiltag, som sikrer, at EU-landene har mulighed for at momsfritage levering af visse varer fra virksomheder i EU og anvende reducerede momssatser, herunder også nulsatser, samt momsfritage import af visse varer fra lande uden for EU. Varer omfattet af muligheden for momsfri levering og anvendelse af reducerede momssatser og nulsatser er fx masker, testudstyr og respiratorer. Med virkning fra 1. januar 2021 er vacciner og medicinsk udstyr til bekæmpelse af COVID-19 også omfattet af muligheden for

lempeligere momsregler. De midlertidige tiltag er indført mhp. at sikre, at EU-landene hurtigt og omkostningseffektivt kan håndtere COVID-19 og gælder frem til 31. december 2022.

Kommissionen og andre EU-agenturer har ifm. krisesituationer ikke tilsvarende muligheder for at foretage momsfri indkøb af varer, som doneres til brug for bekæmpelse mv. af COVID-19 i EU-landene. Kommissionen og andre EU-agenturer udgør offentlige myndigheder, hvorfor de i medfør af momsdirektivet anses som endelige forbrugere, når de indkøber varer og ydelser. Kommissionen og andre EU-agenturer har derfor efter gældende regler *ikke* fradragsret for købsmoms ifm. levering af varer og ydelser og er således omfattet af den momspligt, som gælder generelt. Købsmomsen bliver således en direkte omkostning, som fordyrer indkøbene. Momspligten betyder således i sidste ende, at Kommissionen og andre EU-agenturer inden for samme budgetramme kan indkøbe færre og/eller billigere varer, end det ville være tilfældet, hvis der havde været mulighed for at fradrage købsmomsen.

Kommissionen har derfor 12. april 2021 fremsat forslag, som indfører en *generel og tidsubegrænset* mulighed for, at Kommissionen og andre EU-agenturer skal have mulighed for momsfri leveringer fra virksomheder i EU og import fra lande uden for EU ifm. indkøb af visse varer og ydelser i særlige krisesituationer.

Forslaget er fremsat med hjemmel i artikel 113 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF), der kræver høring af Europa-Parlamentet og Det Økonomiske og Sociale Udvalg samt enstemmig vedtagelse i Rådet.

3. Formål og indhold

Kommissionen vurderer, at de lempelige momsregler har haft en positiv, om end begrænset betydning for EU-landenes håndtering af COVID-19. Det skyldes dels, at ikke alle EU-lande har gjort brug af mulighederne for momsfritagelse og anvendelse af reducerede momssatser og dels, at tiltagene er midlertidige og efter planen udfases med udgangen af 2022.

I det lys vurderer Kommissionen, at COVID-19 har understreget behovet for, at man i krisesituationer hurtigt og omkostningseffektivt kan aktivere særlige muligheder for momsfritagelser mhp. at afbøde negative effekter af sådanne kriser.

Kommissionen har derfor 12. april 2021 fremsat forslag om en *generel og tidsubegrænset* mulighed for, at Kommissionen og andre EU-agenturer i særlige krisesituationer (fx naturkatastrofer, humanitære kriser og ekstraordinære situationer af tilsvarende omfang) får mulighed for momsfri levering af varer og ydelser fra virksomheder i EU samt momsfri import af varer fra lande uden for EU, når leverancerne efterfølgende hovedsageligt doneres til brug i kriseramte EU-lande. Kommissionen forslår, at muligheden for momsfri import og leveringer i udgangspunktet alene gælder, når Kommissionen og andre EU-agenturer på baggrund af et EU-mandat foretager indkøb med henblik på efterfølgende donation til brug i kriseramte EU-lande.

Kommissionen foreslår konkret, at varer og ydelser, som er i offentlighedens interesse, og som hovedsageligt doneres til EU-landene som led i en koordineret EU-indsats ifm. krisesituationer, skal omfattes af muligheden for momsfri import og leveringer. Varer og ydelser omfattet er bl.a.

- laboratorieudstyr, testudstyr, beskyttelsesudstyr og telte
- fødevarer, tøj, sandsække og redningsudstyr
- udvikling og produktion af nødvendige produkter
- forskning
- udveksling af ydelser fra lægevidenskabelige eksperter
- administration af lagre, faciliteter for patienter, karantænefaciliteter og desinfektion af områder og bygninger.

Kommissionen foreslår ligeledes, at muligheden for momsfri import og leveringer ledsages af et elektronisk certifikat, som erstatter det papircertifikat, som anvendes ifm. de momsfrigørelser, som gælder i EU i dag. Kommissionen og andre EU-agenturer skal ifm. momsfri import og leveringer således sørge for, at certifikatet attesteres og overleveres til den virksomhed, som leverer varerne. Virksomheden har pligt til herefter at opbevare certifikatet. Det elektroniske certifikat skal sikre, at ordningen om momsfri import og leveringer er fremtidssikret.

Kommissionen foreslår, at forslaget skal gælde med tilbagevirkende kraft fra 1. januar 2021.

4. Europa-Parlamentets holdning

Forslaget kræver høring af Europa-Parlamentet i overensstemmelse med proceduren i TEUF artikel 113. Der foreligger på nuværende tidspunkt ikke en udtalelse fra Europa-Parlamentet.

5. Nærhedsprincippet

En ændring af mulighederne for momsfri import og leveringer for Kommissionen og andre EU-agenturer kræver fælles EU-lovgivning.

Regeringen vurderer derfor, at nærhedsprincippet er overholdt.

6. Gældende dansk ret og lovgivningsmæssige konsekvenser

Danske virksomheder skal som udgangspunkt opkræve og afregne moms, når de leverer varer og ydelser til offentlige myndigheder, herunder Kommissionen og andre EU-agenturer.

Kommissionens forslag kræver således ændring af den danske momslov.

7. Økonomiske konsekvenser

Statsfinansielle konsekvenser (herunder konsekvenser for regioner og kommuner)

Forslaget kan have statsfinansielle konsekvenser i form af dels et mindre momsprovenu og dels et heraf afledt højere dansk BNI-bidrag til EU-budgettet.

Forslaget kan indebære et mindre dansk momsprovenu fra de varer og ydelser, som danske virksomheder sælger til Kommissionen og EU's agenturer. Størrelsen af mindre-provenuet vil afhænge af forslagets endelige udformning, herunder dets definition af typen og omfanget af kriser, som er omfattet; hyppigheden af sådanne fremtidige krisesituationer i EU, samt omfanget af varer og ydelser Kommissionen og EU-agenturer vil købe fra danske virksomheder i en krisesituation.

Fsva. EU-budgettet vil forslaget fjerne moms som en omkostningsfaktor for EU-programmer. Med samme budget vil EU således kunne købe flere varer og ydelser. Ved at indføre en ny momsfritagelse kan forslaget som nævnt mindske de momsindtægter, som EU-landene opkræver, og dermed de momsbaserede egne indtægter. Dette vil ikke have negative virkninger for EU's budget, da EU-landenes BNI-bidrag kompenserer for udgifter, der ikke dækkes af de resterende indtægtskilder. Det danske BNI-bidrag bliver til gengæld højere.

Samfundsøkonomiske konsekvenser

Det vil først være muligt at foretage skøn af forslagets samfundsøkonomiske konsekvenser, når Kommissionen har foretaget en tilstrækkelig konsekvensanalyse.

Erhvervsøkonomiske konsekvenser

Det vil først være muligt at foretage skøn af forslagets erhvervsøkonomiske konsekvenser, når Kommissionen har foretaget en tilstrækkelig konsekvensanalyse.

8. Høring

For høringssvar henvises til Skatteministeriets grund- og nærhedsnotat om forslaget oversendt til Folketingets Europaudvalg 7. maj 2021.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der er generelt blandt EU-landene en forståelse for hensigten med forslaget, men der er forud for ECOFIN 18. juni 2021 fortsat en række udestående og ubesvarede spørgsmål.

En række lande mener, at Kommissionens forslag umiddelbart er mere vidtrækkende end nødvendigt for at håndtere helt særligt krisesituationer, hvor det ikke er muligt for de enkelte EU-lande at håndtere situationen nationalt. Disse lande har derfor udtrykt ønske om en præcisering af definitionen af typen og omfanget af kriser, som er omfattet af mulighed for momsfri import fra lande uden for EU og leveringer fra virksomheder i EU.

Generelt er EU-landene skeptiske overfor Kommissionens forslag om, at momsfritagelsen skal gælde med tilbagevirkende kraft, hvilket både principielt og i praksis skaber nationale udfordringer i EU-landene.

Endelig har nogle EU-lande stillet spørgsmål til det foreslåede elektroniske certifikat, herunder systembehov og udviklingsomkostninger.

10. Regeringens generelle holdning

Regeringen er enig i, at exceptionelle krisesituationer af særligt vidtrækkende karakter, herunder COVID-19-krisen, kræver, at man hurtigt og effektivt kan aktivere en ekstraordinær indsats. I sådanne exceptionelle krisesituationer af særligt vidtrækkende karakter, som det ikke er muligt for de enkelte EU-lande at håndtere nationalt, kan håndteringen med fordel koordineres mellem EU-landene. Regeringen vurderer dog, at Kommissionens forslag umiddelbart er bredere end exceptionelle krisesituationer af særligt vidtrækkende karakter. Regeringen arbejder derfor for en

klar og mere snæver definition af typen og omfanget af kriser, som er omfattet af forslaget, idet muligheden for momsfri import og leveringer bør begrænses til exceptionelle kriser af særligt vidtrækkende karakter.

Regeringen er umiddelbart skeptisk over for Kommissionens forslag om, at moms-fritagelsen skal gælde med tilbagevirkende kraft og arbejder for, at udformningen af den tilbagevirkende kraft ikke får nævneværdige negative administrative konsekvenser for virksomhederne. Samtidig er det væsentligt for regeringen, at EU-landene tildeles en realistisk frist for gennemførelse af forslaget i national ret.

Regeringen støtter indførelsen af et elektronisk certifikat, men fremhæver behovet for, at EU-landene tildeles tilstrækkelig implementeringstid og at der er et rimeligt forhold mellem certifikatets merværdi og nationale it-omkostninger forbundet med udarbejdelse heraf.

Endelig mener regeringen, at der fortsat udestår væsentlige vurderinger af forslagets konsekvenser, herunder særligt Kommissionens skøn over forslagets økonomiske effekter.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Sagen er ikke tidligere forelagt Folketingets Europaudvalg.

Der henvises til Skatteministeriets grund- og nærhedsnotat om sagen oversendt til Folketingets Europaudvalg 7. maj 2021.

Dagsordenspunkt 5: Fremskridtsrapport om styrkelse af bankunionen

KOM-dokument foreligger ikke

1. Resume

ECOFIN 18. juni 2021 ventes forelagt en halvårlig fremskridtsrapport fra formandskabet om styrkelse af bankunionen (det styrkede banksamarbejde). Fremskridtsrapporten til ECOFIN redegør for status for arbejdet med at styrke bankunionen. Fra dansk side forventer man at kunne tage fremskridtsrapporten til efterretning.

Aktuelt pågår et arbejde blandt EU-landene med at styrke bankunionen, dels på teknisk niveau og dels i den udvidede eurogruppe (uformelle møder for finansministrene fra alle EU-lande). EU-landene drøfter bl.a. mulighederne for etablering af en sektorfinansieret fælles indskyderforsikringsordning (EDIS) for landene i bankunionen, styrkelse af EU-rammerne for håndtering af nødlidende kreditinstitutter samt tiltag til at styrke kreditinstitutters robusthed og mindske risikoen for finansielle kriser i EU-landene.

En højniveauarbejdsgruppe ventes at rapportere om drøftelserne i 1. halvår 2021 til udvidet eurogruppe forud for ECOFIN 18. juni 2021. Udvidet eurogruppe ventes at drøfte en arbejdsplan, som fastlægger områder og overordnet retning for det videre arbejde med styrkelse af bankunionen, men som ikke indebærer beslutninger om konkrete tiltag. Drøftelserne om styrkelse af bankunionen ventes at fortsætte i 2. halvår 2021.

Evt. konkrete lovgivningsforslag fra Kommissionen i opfølgning på drøftelserne vil skulle fremsættes og drøftes i de sædvanlige EU-lovgivningsprocesser, og vil i den forbindelse skulle behandles i ECOFIN på et senere tidspunkt.

Der henvises i øvrigt til tidligere samlenotater om styrkelse af bankunionen oversendt til Folketingets Europaudvalg, senest forud for ECOFIN 1. december 2020.

2. Baggrund

Bankunionen består af et fælles tilsyn ("Single Supervisory Mechanism" – SSM) i regi af Den Europæiske Centralbank, ECB, samt en fælles afviklingsmyndighed ("Single Resolution Mechanism/Board" – SRM/SRB), herunder en sektorfinansieret afviklingsfond ("Single Resolution Fund" – SRF). Bankunionen (ECB/SSM og SRM/SRB) er i funktion. Eurolandene deltager automatisk i bankunionen og ikke-eurolande kan vælge at deltage. Siden juli 2020 har ikke-eurolandene Bulgarien og Kroatien deltaget i bankunionen.

Kommissionen foreslog i 2015 en sektorfinansieret fælles indskyderforsikringsordning ("European Deposit Insurance Scheme" – EDIS) i bankunionen. ECOFIN vedtog i juni 2016, at politiske drøftelser om EDIS først indledes, når der er sket tilstrækkelige fremskridt med risikoreduktion i kreditinstitutterne, dvs. tiltag til at forbedre institutternes robusthed og reducere risikoen for kriser (risikoreduktions-

tiltag). EDIS vil alene omfatte bankunionens deltagerlande, mens risikoreduktions-tiltag o.l. er finansiel regulering, der vedrører det indre marked og som udgangspunkt vil gælde for alle EU-lande og ikke kun for lande i bankunionen.

På det udvidede eurotopmøde i december 2018 besluttede EU-landene at nedsætte en højniveauarbejdsgruppe ("High Level Working Group" – HLWG), som skal skabe fremskridt mod etableringen af EDIS sammen med andre tiltag til styrkelse af bankunionen, herunder risikoreduktionstiltag. HLWG rapporterer løbende til EU-landenes finansministre i udvidet eurogruppe.

Drøftelserne blandt EU-landene om at styrke bankunionen finder også sted i en arbejdsgruppe i Rådet ("Ad Hoc Working Party on the Strengthening of the Banking Union" – AHWP) samt i en arbejdsgruppe i Kommissionen ("Expert Group on Banking, Payments and Insurance" – EGBPI).

Rådets formandskab ventes i forbindelse med ECOFIN 18. juni 2021 at fremlægge en fremskridtsrapport om styrkelse af bankunionen.

3. Formål og indhold

EU-landenes drøftelser som led i styrkelsen af bankunionen handler bl.a. om krisehåndtering af nødlidende kreditinstitutter i EU-landene, fælles indskyderforsikringsordning (EDIS) for landene i bankunionen, tiltag til at styrke bankers grænseoverskridende aktiviteter ("Cross Border Integration") og EU-regulering af institutters beholdninger af statsobligationer ("Regulatory Treatment of Sovereign Exposures" – RTSE).

Udvidet eurogruppe ifm. ECOFIN 18. juni 2021 ventes at drøfte en arbejdsplan, som fastlægger områder og overordnet retning for det videre arbejde med styrkelse af bankunionen. Drøftelserne om bankunionen ventes at fortsætte i 2. halvår 2021.¹³

Krisehåndtering af nødlidende kreditinstitutter

EU-landene drøfter, hvordan de fælles europæiske rammer for at håndtere nødlidende kreditinstitutter kan styrkes. Disse rammer består i EU's krisehåndteringsdirektiv ("Bank Recovery and Resolution Directive" – BRRD) for alle EU-lande og forordningen om afviklingsmekanismen for bankunionens deltagerlande (SRM-forordningen, "Regulation on Single Resolution Mechanism"). Rammerne for krisehåndtering og eventuelle ændringer heri omfatter i udgangspunktet alle EU-lande.

Drøftelserne omfatter en række sammenhængende emner, herunder:

- **Styrkelse af de fælles EU-rammer for krisehåndtering af nødlidende kreditinstitutter (BRRD/SRM-forordningen):** Det afgørende kriterie for, om krisehåndtering af nødlidende institutter sker inden for rammerne af de

¹³ Det nuværende arbejde med bankunionen foregår på basis af en køreplan besluttet i ECOFIN i juni 2016: [Council Conclusions on a roadmap to complete the Banking Union - Consilium \(europa.eu\)](https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/06/23-council-conclusions-on-a-roadmap-to-complete-the-banking-union/).

fælles europæiske regler i BRRD/SRM-forordningen er, om afviklingsmyndigheden (SRB i bankunionen og nationale myndigheder i lande uden for bankunionen) vurderer, at det er i *offentlighedens interesse* at afvikle et institut ("Public Interest Assessment" – PIA).¹⁴

- BRRD/SRM-forordningen indebærer bl.a., at aktionærer og kreditorer i nødlidende institutter bærer tab (bail-in). En sektorfinansieret afviklingsfond kan anvendes til at dække tab og rekapitalisere instituttet, når der er gennemført bail-in svarende til mindst 8 pct. af instituttets passiver. Alternativt, såfremt instituttet ikke håndteres inden for rammerne af BRRD/SRM-forordningen, håndteres instituttet iht. nationale regler og procedurer for insolvens o.l. i det land, hvor instituttet er hjemmehørende.
- Drøftelserne handler om, hvorvidt (fortolkningen af) kriteriet (offentlighedens interesse) for at krisehåndtere nødlidende institutter inden for rammerne af BRRD/SRM-forordningen skal ændres og evt. udvides, så flere nødlidende institutter kan forventes håndteret inden for disse fælleseuropæiske rammer, frem for nationale (insolvens)rammer.
- **Krisehåndtering af mindre og mellemstore kreditinstitutter**, som ikke håndteres inden for rammerne af BRRD/SRM-forordningen:
- Drøftelserne handler om, hvorvidt der skal indføres et nyt fælleseuropæisk regime for krisehåndtering af mindre og mellemstore kreditinstitutter, som ikke krisehåndteres inden for rammerne af BRRD/SRM-forordningen, og hvordan regimet i givet fald skal udformes, herunder ift. regler for at aktionærer og kreditorer i nødlidende institutter bærer tab (bail-in). Overordnet skal det nye regime sikre, at nødlidende institutter likvideres og ophører (exit) på ordentlig vis.
- De videre drøftelser vil kunne omfatte en mulig yderligere harmonisering af EU-landenes nationale regler for insolvensbehandling af nødlidende institutter, herunder vedr. kreditorhierarki, dvs. rækkefølgen i hvilken kreditorer i nødlidende institutter bærer tab.
- Drøftelserne vedrører også rammerne for brug af indskydergarantifonde ("Deposit Guarantee Schemes" – DGS) til krisehåndtering, dvs. i hvilke situationer, der nærmere kan gøres brug af indskydergarantifonde til at understøtte krisehåndtering af et institut i problemer. Indskydergarantifonde kan bruges til at udbetale penge til indskydere som led i indskydergarantien (udbetalingssituationer), men kan – på visse betingelser – også bruges til at forhindre, at der opstår behov herfor (forebyggende/alternative tiltag), hvis den forebyggende/alternative anvendelse er billigere for indskydergarantifonden.
- **Rammerne for brug af offentlige midler til krisehåndtering.** EU's statsstøtteregler indeholder krav om byrdefordeling, dvs. at aktionærer og kredi-

¹⁴ Krisehåndtering iht. BRRD/SRM-forordningen er i offentlighedens interesse, hvis det er nødvendigt for at opnå afviklingsmålene fastlagt i BRRD/SRM-forordningen, som er at **a)** sikre videreførelsen af kritiske funktioner, **b)** undgå betydelige negative virkninger for finansiel stabilitet, **c)** beskytte offentlige midler ved at minimere afhængigheden af ekstraordinær finansiel støtte fra det offentlige, **d)** beskytte indskydere omfattet af indskydergaranti, **e)** beskytte kundernes midler og aktiver.

torer bærer tab, før der kan gives statsstøtte ifm. krisehåndtering af kreditinstitutter, men indeholder ikke som BRRD/SRM-forordningen et konkret krav om bail-in på mindst 8 pct. af et nødlidende instituts passiver, førend afviklingsfonden kan anvendes til at dække tab eller rekapitalisere instituttet.

- Det drøftes bl.a., om Kommissionens meddelelse fra 2013 om EU-rammerne for statsstøtte til kreditinstitutter ("Banking Communication") skal ændres og i højere grad svare til reglerne i BRRD/SRM-forordningen, så reglerne for at aktionærer og kreditorer i nødlidende institutter bærer tab, skal være mere ensartede, uanset om institutterne krisehåndteres inden for BRRD/SRM-forordningen eller inden for nationale insolvensrammer og statsstøttereglerne.

Kommissionen ventes ultimo 2021 at fremlægge forslag til revision af rammerne for krisehåndtering (revision af BRRD/SRM-forordningen og direktiv om nationale indskydergarantier (DGSD)). I sammenhæng med dette arbejde ventes Kommissionen at gennemføre en revision af rammerne for statsstøtte til kreditinstitutter (revision af bankmeddelelsen).

Fælles indskyderforsikring, EDIS

EU-landene drøfter, om der skal være en fælles indskyderforsikringsordning i bankunionen, og om der fortsat skal være nationale indskydergarantiordninger, samt hvordan sammenhængene mellem disse ordninger i givet fald skal være.

Man drøfter bl.a., hvordan indledende faser af EDIS kan se ud, og hvordan en endelig løsning for EDIS kan udformes og indføres, samt hvordan EDIS kan etableres i sammenhæng med risikoreduktionstiltag. Derudover drøftes, hvilke finansielle institutter EDIS nærmere skal omfatte, i hvilke situationer EDIS vil kunne anvendes samt sammenhæng mellem EDIS og de øvrige krisehåndteringsrammer.

Fælles for alle de drøftede modeller for en indledende fase af EDIS er, at der alene ydes likviditetsstøtte og ikke tabsdeling, dvs. at et deltagende lands nationale indskydergarantifond kan opnå lån fra de øvrige landes fonde, hvor lånene skal tilbagebetales. Et spørgsmål er, om man efter en mulig første fase med likviditetsdækning skal gå over til fuld risikodeling mellem deltagerlandenes institutter, hvor der etableres en egentlig fælles indskyderforsikring, som både kan dække likviditet og tab. Både likviditets- og tabsdækning er en del af Kommissionens 2015-forslag.

Tiltag til at styrke kreditinstitutters grænseoverskridende aktiviteter

EU-landene drøfter tiltag til at styrke kreditinstitutters grænseoverskridende aktiviteter på tværs af det indre marked.

Drøftelserne handler bl.a. om, hvorvidt balancen mellem kompetencer til tilsyns- og afviklingsmyndigheder i EU-landene skal ændres i retning af flere kompetencer til hjemlande ("home" – det land hvor et institut er hjemmehørende) og færre kompetencer til værtslande ("host" – det land hvor et institut har et datterselskab). Det kaldes home-host-balancen. Det kan fx vedrøre kompetencer vedr. tilsyn og regulering af kreditinstitutters kapital og likviditet samt afvikling, herunder krav til nedskrivningsegne passiver i kreditinstitutter (NEP).

Det drøftes, om værtslandene så til gengæld skal have nogle sikkerhedsmekanismer ("safeguards"), som kan værne dem mod utilsigtede konsekvenser af en ændret home-host-balance og sikre finansiell stabilitet i værtslandene.

Regulering af statseksponeeringer (RTSE) og etablering af et sikkert aktiv ("safe asset")

Kreditinstitutternes statseksponeeringer (beholdninger af statsobligationer) opnår i dag en særbehandling i reguleringen (i EU's kapitalkravsforordning), hvor der som hovedregel ikke er krav til institutterne om kapital til at modstå tab på statseksponeeringerne eller grænser for, hvor store statseksponeeringerne må være.

EU-landene drøfter, om den nuværende regulering af institutternes statseksponeeringer skal ændres, fx i retning af kapitalkrav afhængig af statseksponeeringernes størrelse ("koncentrationsrisiko") og evt. ift. risikoen ved enkelte statseksponeeringer ("kreditrisiko"). En reform af reguleringen af statseksponeeringer (RTSE-reform) vil i udgangspunktet gælde for alle EU-lande.

I sammenhæng hermed drøftes, om der bør etableres et såkaldt sikkert aktiv ("safe asset"), dvs. et finansielt aktiv med lav risiko, som institutterne kan investere i som et alternativ til statseksponeeringer mod deres hjemland. Drøftelserne er endnu på et tidligt stadie.

Reform af eurolandenes lånefacilitet og fælles offentlig bagstopper for afviklingsfonden

Der arbejdes derudover på nationalt at ratificere en aftalt reform af eurolandenes lånefacilitet, ESM ("European Stability Mechanism"), og en aftalt tidlig indførelse af en fælles offentlig bagstopper (fra 1. januar 2022 i stedet for 1. januar 2024), der i sidste ende kan yde lån til bankunionens sektorfinansierede afviklingsfond, SRF, efter at et nødlidende kreditinstituts aktionærer og kreditorer har båret tab (bail-in) og midlerne i SRF er opbrugt. Lån skal altid tilbagebetales, således at bagstopperen er finanspolitisk neutral på mellemlang sigt.¹⁵

Reformen af ESM og en tidlig indførelse af bagstopperen for SRF blev besluttet i udvidet eurogruppe ifm. ECOFIN 1. december 2020. Den tidlige indførelse af bagstopperen blev muliggjort af, at der vurderedes at være sket tilstrækkeligt fremskridt med at styrke EU-landenes institutternes robusthed (risikoreduktion).

Ikke-eurolande, som vælger at deltage i bankunionen, vil kunne deltage i bagstopperen på ligeværdige vilkår med eurolande via bilaterale kreditlinjer, som også er lån, der altid skal tilbagebetales af afviklingsfonden (SRF).

4. Europa-Parlamentets holdning

Europa-Parlamentet skal ikke udtale sig om fremskridtsrapporten.

¹⁵ Kun eurolande er omfattet af og ratificerer ændringen af ESM-traktaten. Den tidligere indførelse af bagstopperen sker med en ændring af en mellemstatslig aftale om SRF ("Intergovernmental Agreement on SRF"), som alle EU-lande (undtagen Sverige) har underskrevet. Danmark ratificerer først ændringen af IGA, hvis Danmark måtte vælge at deltage i bankunionen.

5. Nærhedsprincippet

Ikke relevant.

6. Gældende dansk ret og forslaget's konsekvenser herfor

ECOFIN's drøftelse af status for bankunionen har ikke i sig selv konsekvenser for gældende dansk ret. Tiltag vedr. finansiel regulering for alle EU-lande, som drøftes i sammenhæng med styrkelsen af bankunionen, kan have konsekvenser for gældende dansk ret. Det vil afhænge af udformningen af de enkelte tiltag.

7. Økonomiske konsekvenser

Statsfinansielle konsekvenser

ECOFIN's drøftelse af status for bankunionen har ikke i sig selv statsfinansielle konsekvenser.

Samfunds- og erhvervsøkonomiske konsekvenser

ECOFIN's drøftelse af status for bankunionen har ikke i sig selv samfunds- og erhvervsøkonomiske konsekvenser. Tiltag til at styrke bankunionen kan have sådanne konsekvenser. Det vil afhænge af udformningen af det enkelte tiltag.

8. Høringer

Ikke relevant.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

EU-landene ventes at tage fremskridtsrapporten til efterretning og støtte et videre arbejde med muligheder for at styrke bankunionen.

10. Regeringens generelle holdning

Regeringen forventer at kunne tage fremskridtsrapporten til efterretning. Regeringen støtter generelt arbejdet med at styrke bankunionen.

Der arbejdes overordnet for at styrke bankunionen, det indre marked og EU-landenes kreditinstitutters robusthed gennem passende og målrettede tiltag i den finansielle regulering omfattende alle EU-lande.

Det skal sikres, at ikke-eurolande kan vælge at deltage i bankunionen på ligeværdige vilkår med eurolande, hvilket foreløbig generelt vurderes at være sikret.

De gældende rammer for krisehåndtering og indskudsgarantiordninger fungerer generelt godt i Danmark. Regeringen er åben overfor målrettede justeringer af EU-reglerne for at sikre øget ensartethed og effektivitet. Der skal dog fortsat sikres en passende fleksibilitet, så det er muligt at bevare den danske tilgang til krisehåndtering, hvor nødlidende institutter som udgangspunkt afvikles kontrolleret, og bankkunder dermed vil have uhindret adgang til deres konti og bankforretninger, samtidig med, at der undgås brug af skatteydernes penge ifm. bankkriser.

Det støttes, at statsstøttere reglerne for finansielle institutter bringes i overensstemmelse med BRRD, herunder i relation til tabsabsorbering, så det i endnu højere grad

end i dag sikres, at det er institutternes aktionærer og kreditorer, som betaler regningen for bankkriser – ikke skatteyderne.

En reform af reguleringen af statsobligationer mv. (RTSE-reform) støttes, således at kapitalkrav afspejler risikoen for tab på disse obligationer.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Tidligere fremskridttrapper om styrkelse af bankunionen har været forelagt Folketingets Europaudvalg, senest ifm. ECOFIN 1. december 2020.

Dagsordenspunkt 6: Økonomisk genopretning i EU: Implementering af genopretningsfaciliteten (RRF)

KOM (2020)408

1. Resume

EU's genopretningsfacilitet trådte i kraft i februar 2021, og de fleste EU-lande har primo juni afleveret deres genopretningsplaner til Kommissionen. Genopretningsplanerne skal herefter godkendes af ECOFIN efter indstilling fra Kommissionen.

ECOFIN ventes 18. juni 2021 igen at gøre status for arbejdet med implementering af genopretningsfaciliteten og landenes respektive genopretningsplaner. ECOFIN drøftede også sagen 19. januar 2021, 16. februar, 16. marts og 16. april 2021.

Kommissionen ventes også at orientere om den forventede proces for Kommissionens forslag til Rådets godkendelse af landenes genopretningsplaner i løbet af sommeren 2021. Kommissionen ventes også at orientere om, at samtlige EU-lande har ratificeret aftalen om en ny ordning for EU's egne indtægter, således at Kommissionen kan rejse finansiering til genopretningsfaciliteten ved at foretage obligationsudstedelser.

Udbetalinger af midler fra genopretningsfaciliteten til landene vil blive besluttet, når genopretningsplanerne er godkendt og i takt med at landene opnår milepæle og målsætninger i deres genopretningsplaner.

Der henvises til tidligere samlenotater og forelæggelser om forordningen om genopretningsfaciliteten i Folketingets Europaudvalg, senest forud for ECOFIN 16. april 2021.

2. Baggrund

EU-landene har i lyset af COVID-19-krisen aftalt et genopretningsinstrument ("Next Generation EU"), der tilvejebringer finansiering i form af fælles EU-lån på i alt 750 mia. euro, som udmøntes gennem en række EU-programmer, særligt en genopretningsfacilitet ("Recovery and Resilience Facility") på 672,5 mia. euro, heraf direkte støtte (tilskud) for op til 312,5 mia. euro, som følger en fastlagt fordelingsnøgle, og udlån for op til 360 mia. euro (alle 2018-priser). Rammerne for genopretningsfaciliteten er fastlagt i en forordning, som trådte i kraft 19. februar 2021.

Genopretningsplaner – prioriteter

Arbejdet med at operationalisere genopretningsfaciliteten er i gang. For at modtage midler fra genopretningsfaciliteten skal EU-landene hver især udarbejde nationale genopretningsplaner ("Recovery and Resilience Plans"), hvor landene beskriver de tiltag (reformer og investeringer), som den finansielle assistance fra genopretningsfaciliteten (direkte støtte og lån) skal finansiere.

Genopretningsplanerne skal bidrage til at adressere landespecifikke anbefalinger som led i det økonomiske samarbejde i EU (*det europæiske semester*), grøn og digital

omstilling samt til at understøtte vækst, arbejdspladser, økonomisk robusthed og til økonomisk, social og territorial samhørighed.¹⁶

Genopretningsplaner – proces

De afleverede genopretningsplaner skal vurderes af Kommissionen og efter forslag fra Kommissionen godkendes af ECOFIN med kvalificeret flertal.

Med EU-landenes ratificering af aftalen om en ny ordning for EU's egne indtægter ultimo maj kan Kommissionen foretage obligationsudstedelser til at rejse finansiering til af udbetalinger under genopretningsfaciliteten. Udbetalingerne vil blive besluttet, når ECOFIN har godkendt genopretningsplanerne, og i takt med at landene opnår milepæle og målsætninger i deres genopretningsplaner.

Udbetalinger fra genopretningsfaciliteten vil generelt ske i takt med, at landene opnår milepæle og målsætninger for reformer og investeringer, som er fastlagt i deres respektive genopretningsplaner og afspejlet i Rådets afgørelser om planerne. Kommissionen træffer beslutning om de enkelte udbetalinger efter høring af EU's økonomiske og finansielle komité (EFC).

Tabel 1
Genopretningsfaciliteten – tidslinje for operationalisering

Trin	Tidsperspektiv
Mulighed for at EU-landene afleverer udkast til genopretningsplaner til Kommissionen	Efter 15. oktober 2020
Dialog mellem Kommissionen og land	Løbende og/eller efter aflevering af udkast til genopretningsplan
Lande afleverer formelt deres genopretningsplaner	Fra forordning om genopretningsfaciliteten træder i kraft og som hovedregel inden 30. april 2021 ¹⁷
Kommissionen vurderer genopretningsplan iht. de i forordningen fastlagte kriterier	Inden for to måneder fra aflevering
Rådet tager stilling til godkendelse af genopretningsplan efter forslag fra Kommissionen iht. de fastlagte kriterier	Inden for fire uger fra forslag
Lande anmoder løbende om udbetalinger af finansiel assistance i takt med opnåelse af milepæle og målsætninger som fastlagt i genopretningsplaner	Kommissionen vurderer anmodning inden for to måneder fra anmodning

Kilde: Kommissionen, forordningen og genopretningsfaciliteten og egen tilvirkning.

Der har løbende været en uformel bilateral dialog mellem de enkelte lande og Kommissionen om landenes genopretningsplaner, herunder på basis af udkast til genopretningsplaner. Formålet med dialogen har været, at landene har haft mulighed for at styrke deres genopretningsplaner, forud for at planerne afleveres, herunder mhp.

¹⁶ Link til Kommissionens hjemmeside om genopretningsfaciliteten, herunder retningslinjer for genopretningsplaner: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility_en.

¹⁷ EU-landene kan vælge at aflevere deres genopretningsplaner i perioden 2021-23 (fra 15. oktober og som hovedregel inden 30. april i et givent år) mhp. at opnå adgang til den til landet allokerede direkte støtte og evt. lån fra genopretningsfaciliteten. 70 pct. af den direkte støtte tilkendes i 2021-22, mens de 30 pct. tilkendes i 2023. Et land kan vælge at aflevere en genopretningsplan, som vedrører den samlede direkte støtte i perioden 2021-23. Et land kan i perioden også vælge at aflevere en ny genopretningsplan, som ændrer eller træder i stedet for den oprindelige plan.

at sikre, at planerne lever op til de krav, som er fastlagt i forordningen om genopretningsfaciliteten.

Den danske genopretningsplan

Den danske genopretningsplan blev offentliggjort og afleveret til Kommissionen 30. april 2021.

Det blev i forbindelse med Aftale om Finansloven for 2021 og tilhørende delaftaler om stimuli og grøn genopretning, grøn skattereform og grøn vejtransport m.fl. besluttet at tilvejebringe finansiering fra EU's genopretningsfacilitet til aftalerne. Den danske genopretningsplan er udarbejdet med afsæt i de tiltrådte initiativer.

Kommissionen offentliggør kvartalvist prognoser for EU-landenes økonomiske nøgletal. På baggrund af Kommissionens seneste prognose skønnes den danske økonomi at klare sig relativt bedre end øvrige EU-lande, hvilket har betydning for skønnet for tildelingen af genopretningsmidler. Dansk tildeling afhænger af EU-landenes udvikling i BNP i perioden 2020-21. Den endelige danske tildeling fra EU's genopretningsfacilitet fastlægges i sommeren 2022 pba. den faktiske udvikling i EU-landenes BNP.

3. Formål og indhold

På rådsmødet 18. juni 2021 ventes ECOFIN i forlængelse af drøftelserne 19. januar, 16. februar, 16. marts og 16. april 2021 at gøre status for implementering af genopretningsfaciliteten og arbejdet med landenes nationale genopretningsplaner. De fleste EU-lande har primo juni afleveret deres genopretningsplaner til Kommissionen, *jf. bilag.*

Kommissionen ventes at give en overordnet status for udviklingen i arbejdet, herunder status for Kommissionens arbejde med at vurdere de afleverede genopretningsplaner, samt orientere om forventet proces for Kommissionens forslag til Rådets godkendelse af landenes genopretningsplaner i form af implementerende retsakter (*Council Implementing Decisions*). Det ventes, at ECOFIN skal tage stilling til forslagene fra Kommissionen hen over sommeren 2021.

Kommissionen ventes også at orientere om, at alle EU-lande har ratificeret aftalen om en ny ordning for EU's egne indtægter, som ligger til grund for genopretningsinstrumentet, der tilvejebringer finansiering til en række genopretningstiltag, særligt genopretningsfaciliteten.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet ventes ikke at udtale sig om ECOFIN-drøftelsen om implementering af genopretningsfaciliteten. Europa-Parlamentet lægger generelt vægt på, at lande som modtager finansiering fra genopretningsfaciliteten efterlever EU's fundamentale rettigheder og retsstatsprincipper, og at genopretningsplaner bidrager til bl.a. grøn og digital omstilling, samhørighed samt en styrket krisehåndtering.

5. Nærhedsprincippet

Ikke relevant.

6. Gældende dansk ret

Drøftelserne om implementering af genopretningsfaciliteten har ikke i sig selv lovgivningsmæssige konsekvenser for gældende dansk ret.

Det bemærkes, at der med finansloven for 2021 er indarbejdet virkningen af en forventet hjemtagelse af midler fra EU's genopretningsfacilitet.

7. Konsekvenser

Statsfinansielle konsekvenser

Drøftelserne om implementering af genopretningsfaciliteten har ikke i sig selv statsfinansielle konsekvenser.

Udmøntningen af genopretningsfaciliteten vil have direkte negative statsfinansielle konsekvenser for Danmark, idet Danmark ikke vil modtage direkte støtte fra genopretningsfaciliteten i et omfang, som svarer til den andel af den direkte støtte, som Danmark skal finansiere med genopretningsinstrumentet.

Genopretningsplanerne kan have afledte positive statsfinansielle konsekvenser, i det omfang de opnår formålet med genopretningsfaciliteten, herunder økonomisk genopretning, grøn og digital omstilling samt vækst og arbejdspladser.

Samfundsøkonomiske konsekvenser

Drøftelserne om forberedelse af EU-landenes genopretningsplaner har ikke i sig selv samfundsøkonomiske konsekvenser.

Genopretningsplanerne kan have positive samfundsøkonomiske konsekvenser, i det omfang de opnår formålet med faciliteten. Midler til Danmark som led i genopretningsinstrumentet kan understøtte den økonomiske genopretning, vækst, arbejdspladser samt grøn og digital omstilling i Danmark.

Erhvervsøkonomiske konsekvenser

Drøftelserne om forberedelse af EU-landenes genopretningsplaner har ikke erhvervsøkonomiske konsekvenser.

Genopretningsplaner kan have positive erhvervsøkonomiske konsekvenser, i det omfang de opnår formålet med faciliteten.

8. Høring

Sagen har ikke været i ekstern høring.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

EU-landenes ventes generelt at tage en drøftelse om implementering af genopretningsfaciliteten til efterretning.

10. Regeringens generelle holdning

Regeringen vil tage en drøftelse om implementering af genopretningsfaciliteten til efterretning.

Regeringen støtter generelt, at finansiel assistance fra genopretningsfaciliteten base-res på landenes genopretningsplaner, hvor landene fastlægger deres tiltag for at opnå formålene med faciliteten, herunder styrkelse af vækst og beskæftigelse og investeringer i grøn og digital omstilling mv.

For danske generelle prioriteter vedr. genopretningsfaciliteten henvises til samleno-tat og forelæggelser, herunder forhandlingsoplægget i Folketingets Europaudvalg 16. juni 2020 og forelæggelsen forud for ECOFIN 6. oktober 2020.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Samlenotat om Kommissionens forslag til genopretningsfacilitet tilgik Folketingets Europaudvalg forud for ECOFIN 9. juni 2020, forud for forelæggelse til forhand-lingsoplæg 16. juni 2020, forud for ECOFIN 6. oktober 2020, 19. januar, 16. fe-bruar, 16. marts og 16. april 2021.

Grund- og nærhedsnotat om genopretningsfaciliteten er oversendt til Europaud-valget 25. juni 2020.

Bilag

Tabel 1

Status for EU-landenes afleverede genopretningsplaner—primo juni 2021

Land	Plan afleveret	Ansøgt finansiel assistance (mia. euro)	
		Direkte støtte	Lån
Belgien	30. april	5,9	0
Bulgarien			
Cypern	17. maj	1,0	0,2
Danmark	30. april	1,6	0
Estland			
Finland	27. maj	2,1	0
Frankrig	29. april	40,9	0
Grækenland	28. april	17,8	12,7
Irland	28. maj	1,0	0
Italien	30. april	68,9	122,6
Kroatien	15. maj	6,4	0
Letland	30. april	1,8	0
Litauen	15. maj	2,2	0
Luxembourg	30. april	0,1	0
Malta			
Nederlandene			
Polen	3. maj	23,9	12,1
Portugal	22. april	13,9	2,7
Rumænien	31. maj	14,3	15,0
Slovakiet	29. april	6,6	0
Slovenien	30. april	1,8	0,7
Spanien	30. april	69,5	0
Sverige	28. maj	3,2	0
Tjekkiet	2. juni	7,1	0
Tyskland	28. april	27,9	0
Ungarn	12. maj	7,2	0
Østrig	30. april	4,5	0

Kilde: Kommissionens pressemeddelelser om indleverede genopretningsplaner

Dagsordenspunkt 7: Implementering af Stabilitets- og Vækstpagten

KOM (2021) 530

1. Resume

ECOFIN ventes pba. et forslag fra Kommissionen at tildele Rumænien en revideret henstilling om at bringe det faktiske underskud under 3 pct. af BNP med frist i 2024. Forslaget om en revideret henstilling fremsættes, fordi Kommissionen vurderer, at Rumæniens nuværende henstilling (der blev udarbejdet lige i begyndelsen af COVID-19-krisen) ikke længere udgør et relevant grundlag for tilrettelæggelse af finanspolitikken i lyset af COVID-19-krisen. Der ventes generel opbakning blandt EU-landene til Kommissionens forslag om en revideret henstilling.

Regeringen lægger vægt på, at EU-landene lever op til EU's fælles regler om finanspolitik, så der sikres en sund økonomisk udvikling til gavn for vækst og beskæftigelse i de enkelte lande og i EU som helhed, og så man forebygger nye galdskrises. Regeringen kan støtte Kommissionens forslag om en revideret EDP-henstilling til Rumænien.

2. Baggrund

Kommissionen vurderer løbende EU-landenes offentlige finanser i relation til EU's finanspolitiske regler i Stabilitets- og Vækstpagten. Kommissionen har 2. juni 2021 offentliggjort forslag til Rådet til håndtering af Rumæniens eksisterende henstilling under Stabilitets- og Vækstpagten i form af tildeling af en revideret henstilling, som vil erstatte den eksisterende henstilling.

Rumæniens eksisterende henstilling

Rådet tildelte 3. april 2020 Rumænien en henstilling om at nedbringe et uforholdsmæssigt stort underskud (en EDP-henstilling), fordi Rumænien ikke efterlevede reglerne om et faktisk underskud på maksimalt 3 pct. af BNP. Rumæniens underskud blev dengang opgjort til 4,0 pct. af BNP i 2019, og det ventedes at stige til 6,9 pct. af BNP i 2020 og 7,7 pct. af BNP i 2021.

Henstillingen af 3. april 2020 indebar krav om at bringe det faktiske underskud under 3 pct. af BNP i 2022 samt krav om strukturelle forbedringer (både angivet ved mål for den strukturelle saldo og for nettoudgiftsvæksten¹⁸, jf. tabel 1).

Tabel 1			
Krav til de offentlige finanser i Rumæniens nuværende EDP-henstilling af 3. april 2020			
<i>Pct. af BNP</i>	2020	2021	2022
Krav til niveauet af den faktiske saldo	Mindst -3,6	Mindst -3,4	Mindst -2,8
Krav til forbedring af den strukturelle saldo	Mindst 0,5	Mindst 0,8	Mindst 0,8
Krav til nettoudgiftsvækst	Højst 8,2	Højst 5,5	Højst 5,5

Kilde: Rådets EDP-henstilling til Rumænien, 3. april 2020 (2020/C 116/01)

¹⁸ Nettoudgiftskravet i EDP-henstillingen sætter et benchmark for væksten i et konkret mål for de offentlige udgifter (bl.a. justeret for renteudgifter og konjunkturbetingede ledighedsudgifter), som er kalibreret med henstillingens krav til forbedring af den faktiske og den strukturelle saldo. Hvis et land gennemfører diskretionære tiltag, som øger indtægterne (fx indførelse af eller stigning i konkrete skatter), kan udgifterne øges yderligere og fortsat være forenelige med tilpasningen i struktursaldoen og den faktiske saldo.

Rumæniens efterlevelse af henstillingen overvåges løbende af Kommissionen. Kommissionen offentliggjorde således en meddelelse 18. november 2020, som fulgte op på den oprindelige henstilling. Det blev i meddelelsen vurderet, at Rumænien ikke så ud til at være på sporet til at efterleve henstillingen. I lyset af den exceptionelle situation og store usikkerhed i forbindelse med COVID-19-krisen, konkluderede Kommissionen dog, at der ikke skulle tages nye skridt i sagen på daværende tidspunkt. Kommissionen ville i stedet revurdere situationen i foråret 2021 på baggrund af konkrete regnskabstal for 2020.

Hjemmel

Forslag under Stabilitets- og Vækstpagtens korrigerende del¹⁹, herunder tildeling og revidering af EDP-henstillinger, har hjemmel i TEUF artikel 126. Ved rådsbeslutninger om uforholdsmæssigt store underskud og tildeling af (reviderede) henstillinger under artikel 126 træffer Rådet afgørelse med kvalificeret flertal, hvor landene ikke kan stemme om deres egne sager. Danmark har stemmeret i sager om andre ikke-eurolande (herunder Rumænien), men ikke i sager om eurolande. Forordning 1467/97, som bl.a. udmønter TEUF artikel 126, giver mulighed for at revidere et lands EDP-henstilling i tilfælde af et alvorligt økonomisk tilbageslag i EU, forudsat at det ikke er til fare for den finanspolitiske holdbarhed på mellemlang sigt (denne fleksibilitetsmulighed er en del af den fleksibilitet, som Kommissionen omtaler som ”den generelle undtagelsesklausul”), *jf. forordning 1467/97, artikel 3(5)*. Der henvises til separat dagsordenspunkt i samlenotatet vedr. ”Det europæiske semester” for udbygning vedr. den generelle undtagelsesklausul.

3. Formål og indhold

Kommissionen har 2. juni 2021 fremsat forslag til Rådet om en revideret EDP-henstilling til Rumænien med nye krav til Rumæniens finanspolitik i lyset af, at den finanspolitiske og økonomiske situation har ændret sig betydeligt, siden Rumæniens oprindelige EDP-henstilling blev vedtaget i april 2020. Kommission vurderer således, at Rumæniens nuværende henstilling ikke længere udgør et relevant grundlag for tilrettelæggelse af finanspolitikken i den aktuelle situation. Kommissionen henviser til, at forordning 1467/97, artikel 3(5), tillader, at Rumænien tildeles en revideret henstilling, der er tilpasset situationen.

Den foreslåede reviderede henstilling indeholder et krav om at nedbringe **det faktiske underskud** til 8,0 pct. af BNP i 2021, 6,2 pct. af BNP i 2022, 4,4 pct. af BNP i 2023 og 2,9 pct. af BNP i 2024 samt forbedre **den strukturelle saldo** med 0,7 pct. af BNP i 2021, 1,8 pct. af BNP i 2022, 1,7 pct. af BNP i 2023 og 1,5 pct. af BNP i 2024. Det fremgår, at kravet om forbedring af den strukturelle saldo indebærer, at Rumænien skal sikre en **nettoudgiftsvækst** på højst 3,4 pct. i 2021, 1,3 pct. i 2022, 0,9 pct. i 2023 og 0,0 pct. af BNP i 2024.

¹⁹ Dvs. reglerne om, at det faktiske underskud ikke må overstige 3 pct. af BNP (*”3 pct.-grænsen”*), og at den offentlige bruttogæld ikke må overstige 60 pct. af BNP eller skal falde i et passende tempo, hvis den alligevel overstiger 60 pct. af BNP.

Kravene indebærer, at Rumænien skal gennemføre sin allerede planlagte finanspolitik i 2021 og sikre yderligere tiltag i 2022 og frem for at bringe underskuddet under 3 pct. af BNP til fristen i 2024.

Rumænien skal 15. oktober 2021 rapportere om sine gennemførte tiltag mhp. at nå målene i den reviderede henstilling.

Tabel 2
Udvalgte nøgletal for de offentlige finanser i Rumænien og krav i den foreslåede reviderede henstilling

<i>Pct. af BNP</i>	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Faktisk saldo	-4,4	-9,2	-8,0	-7,1	-6,8	-6,8
- <i>Krav i henstilling</i>	-	-	<i>Mindst -8,0</i>	<i>Mindst -6,2</i>	<i>Mindst -4,4</i>	<i>Mindst -2,9</i>
Strukturel saldo	-4,7	-7,5	-6,9	-6,4	-6,5	-6,9
Ændring i strukturel saldo	-1,5	-2,8	0,7	0,5	-0,1	-0,4
- <i>Krav i henstilling</i>	-	-	<i>Mindst 0,7</i>	<i>Mindst 1,8</i>	<i>Mindst 1,7</i>	<i>Mindst 1,5</i>
Nettoudgiftsvækst (pct.)	14,0	16,2	3,4	5,5	6,5	5,7
- <i>Krav i henstilling (pct.)</i>	-	-	<i>Højest 3,4</i>	<i>Højest 1,3</i>	<i>Højest 0,9</i>	<i>Højest 0,0</i>
Bruttogæld	35,3	47,3	49,7	52,7	-	-

Anm.: Ændringerne i den strukturelle saldo kan afvige fra år-til-år-forskellen i niveauerne pga. afrundinger.

Kilde: Kommissionens forårsprognose (maj 2021) samt Kommissionens forslag til en revideret EDP-henstilling til Rumænien (COM(2021) 530) og tilhørende *staff working document* (SWD(2021) 530).

4. Europa-Parlamentets holdning

Ikke relevant.

5. Nærhedsprincippet

Spørgsmålet om nærhedsprincippet er ikke relevant.

6. Gældende dansk ret og lovgivningsmæssige konsekvenser

Sagen har ingen konsekvenser for dansk ret.

7. Økonomiske konsekvenser

Sagen har ingen direkte statsfinansielle eller erhvervsøkonomiske konsekvenser.

Sunde og holdbare offentlige finanser i EU-landene generelt, herunder efterlevelse af landenes henstillinger og dermed lavere underskud, gæld og renter, vil understøtte stabilitet, vækst og beskæftigelse i EU.

Andre EU-landes sikring af sunde og holdbare offentlige finanser kan således have positive effekter på den samlede økonomiske udvikling i Europa og dermed Danmark.

8. Høring

Sagen har ikke været i ekstern høring.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

EU-landene ventes generelt at kunne støtte Kommissionens forslag om en revideret henstilling til Rumænien.

10. Regeringens generelle holdning

Regeringen lægger generel vægt på, at EU-landene lever op til EU's fælles regler om finanspolitik, således at der sikres en sund økonomisk udvikling til gavn for vækst og beskæftigelse i de enkelte lande og i EU som helhed. Det væsentligste overordnede hensyn hermed er at forebygge nye gældskriser og skadevirkningerne heraf for beskæftigelse og velfærd. Der skal i den aktuelle situation tages højde for COVID-19-krisen på linje med de gældende regler.

Regeringen kan støtte Kommissionens vurderinger og forslag om en revideret henstilling til Rumænien.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Sagen om tildeling af Rumæniens oprindelige henstilling i april 2020 blev forelagt Folketingets Europaudvalg til skriftlig orientering forud for ECOFIN 17. marts 2020 (ECOFIN-mødet blev sidenhen aflyst). Der henvises til samlenotat oversendt til udvalget 5. marts 2020.

Dagsordenspunkt 8: Kommissionens pakke vedr. det europæiske semester mv.

KOM(2021)500-527, KOM(2021)529

1. Resume

Kommissionen offentliggjorde 2. juni 2021 en pakke vedr. det europæiske semester og det finanspolitiske samarbejde i EU.

Pakken indeholder bl.a. Kommissionens udkast til landeanbefalinger om finanspolitik. Kommissionen lægger op til to enslydende anbefalinger til alle EU-landene med fokus på at sikre finanspolitisk holdbarhed på mellemlang sigt og forbedre kvaliteten og sammensætningen af de offentlige finanser. Foruden de to enslydende anbefalinger modtager EU-landene en anbefaling om finanspolitikken i 2022, der tager højde for det pågældende lands gældsniveau.

Kommissionens pakke indeholder også dybdegående analyser for de 12 EU-lande, der i Kommissionens varslingsrapport blev vurderet til at være i risiko for makroøkonomiske ubalancer. Kommissionen konkluderer p.b.a. de dybdegående analyser, at alle 12 lande har makroøkonomiske ubalancer, hvoraf tre lande (Grækenland, Italien og Cypern) har alvorlige makroøkonomiske ubalancer.

I en horisontal meddelelse, der opsummerer Kommissionens pakke, meddeler Kommissionen, at betingelserne er opfyldt for, at den generelle undtagelsesklausul også er aktiv i 2022. Kommissionen oplyser, at der er tale om en helbedsvurdering af økonomien, som bl.a. inddrager, at BNP-niveauet i EU som helhed ventes at nå tilbage på 2019-niveauet i 4. kvartal 2021, mens BNP-niveauet i euroområdet først ventes at nå 2019-niveauet i 1. kvartal 2022.

Kommissionens pakke indeholder også en rapport om EU-landenes efterlevelse af de finanspolitiske regler, hvori det vurderes, at der på nuværende tidspunkt ikke bør træffes beslutninger om at tildele henstillinger til EU-landene under proceduren for uforholdsmæssigt store underskud.

Regeringen noterer sig indholdet i Kommissionens pakke og kan generelt støtte Kommissionens udkast til landeanbefalinger og konklusioner i de dybdegående analyser. Regeringen vil tage Kommissionens vurdering af betingelserne for den fortsatte anvendelse af den generelle undtagelsesklausul samt Kommissionens beslutning om ikke at tildele henstillinger på nuværende tidspunkt til efterretning.

2. Baggrund

Kommissionen offentliggjorde 2. juni 2021 en pakke vedr. det europæiske semester og det finanspolitiske samarbejde i EU. Pakken indeholder bl.a. Kommissionens udkast til landeanbefalinger om finanspolitik, dybdegående analyser vedr. makroøkonomiske ubalancer samt en horisontal meddelelse om bl.a. den generelle undtagelsesklausul og rapporter om EU-landenes finanspolitik.

Landeanbefalinger om finanspolitik

Som led i det europæiske semester fremlægger EU-landene hvert år senest i april stabilitets- eller konvergensprogrammer (SCP) og nationale reformprogrammer (NRP).

Stabilitets- og konvergensprogrammerne (programmer for henholdsvis eurolande og ikke-eurolande) fremlægger normalt det enkelte lands mål og økonomisk-politiske tiltag vedr. udviklingen i de offentlige finanser på kort og mellemlang sigt samt mål for finanspolitikens langsigtede holdbarhed. Programmerne redegør for landenes planer for overholdelse af reglerne i Stabilitets- og Vækstpagten, herunder efterlevelse af eventuelle henstillinger om at bringe underskuddet under 3 pct. af BNP. Ikke-eurolande redegør desuden for penge- og valutakurspolitikken.

De nationale reformprogrammer redegør bl.a. for landenes opfølgning på EU's landeanbefalinger fra året før samt for indsatsen med at efterleve FN's verdensmål.

På baggrund af EU-landenes programmer offentliggør Kommissionen hvert år i maj eller juni udkast til landeanbefalinger og udtalelser om landenes programmer. Kommissionen har dog indført en række midlertidige tilpasninger af det europæiske semester i 2021 mhp. at tilpasse semesteret til arbejdet med genopretningsplaner mv. under genopretningsfaciliteten. De midlertidige tilpasninger af det europæiske semester for 2021 medfører bl.a., at Kommissionen ikke fremlægger udkast til normale landeanbefalinger i 2021 med fokus på bl.a. strukturpolitiske udfordringer, men blot fremlægger anbefalinger vedr. landenes finanspolitik. Kommissionens udkast til rådsudtalelse vil også primært vedrøre stabilitets- og konvergensprogrammerne og således ikke de nationale reformprogrammer. Temaerne i de nationale reformprogrammer, herunder strukturpolitik, reformer og investeringer, håndteres i stedet ifm. landenes genopretningsplaner og Kommissionens vurderinger heraf.

Dybdegående analyser om makroøkonomiske ubalancer

Tilpasningerne af det europæiske semester for 2021 har også medført, at Kommissionen ikke offentliggør sine vanlige landerapporter i 2021 (offentliggøres normalt i februar), der bl.a. indeholder dybdegående analyser for de EU-lande, der er blevet vurderet til at have risici for ubalancer ifm. samarbejdet om makroøkonomiske ubalancer. De dybdegående analyser om ubalancer for 2021 er som følge af tilpasningerne af semesteret blevet offentliggjort sammen med Kommissionens udkast til landeanbefalinger om finanspolitik og rådsudtalelser om EU-landenes stabilitets- og konvergensprogrammer. Kommissionen offentliggjorde således dybdegående analyser for de 12 lande²⁰, der i Kommissionens varslingsrapport af 18. november 2020 blev vurderet til at være i fare for at opleve makroøkonomiske ubalancer.

²⁰ Tyskland, Irland, Spanien, Nederlandene, Sverige, Frankrig, Kroatien, Italien, Portugal, Cypern, Rumænien og Grækenland.

Horisontal meddelelse om den generelle undtagelsesklausul mv.

Parallelt med anbefalingerne vedr. landenes finanspolitik og de dybdegående analyser har Kommissionen også offentliggjort en horisontal meddelelse, der blandt andet opsummerer anbefalingerne og de dybdegående analyser.

Meddelelsen gør også status for den overordnede håndtering af EU-landenes finanspolitik og de finanspolitiske regler i lyset af krisen, herunder Kommissionens anvendelse af den såkaldte generelle undtagelsesklausul og betingelserne for dens fortsatte anvendelse i **2022**. Med den generelle undtagelsesklausul henviser Kommissionen til fleksibilitet i EU's fælles finanspolitiske regler i Stabilitets- og Vækstpagten, der overordnet indebærer, at der kan tages højde for *alvorlige økonomiske tilbageslag i EU eller euroområdet* ifm. vurderinger af EU-landenes finanspolitik.

Kommissionen offentliggjorde oprindeligt 20. marts **2020** en meddelelse (KOM(2020)123) om aktivering af den generelle undtagelsesklausul. I meddelelsen henviste Kommissionen til, at EU var ramt af et alvorligt økonomisk tilbageslag.

Kommissionen meddelte efterfølgende ifm. sin årlige strategi for bæredygtig vækst af 17. september 2020 og i et offentligt brev til EU-landene af 19. september 2020²¹, at undtagelsesklausulen også ville være aktiv i **2021**.

Kommissionen har senest i en meddelelse af 3. marts 2021 oplyst, at man i vurderingen af, om undtagelsesklausulen fortsat vil finde anvendelse i **2022**, vil bero på en helhedsvurdering af økonomien med et hovedkriterium om, hvornår BNP i EU og euroområdet skønnes at nå et niveau omtrent som i 2019 inden COVID-19 krisen²².

Rapport om EU-landenes offentlige finanser

Som en del af pakken 2. juni 2021 offentliggjorde Kommissionen også **rapporter om EU-landenes efterlevelse af de fælles finanspolitiske regler**, idet TEUF artikel 126.3 fastslår, at Kommissionen skal offentliggøre en rapport om et EU-land, hvis det pågældende land vurderes ikke at efterleve de fælles finanspolitiske reglers kriterier vedrørende offentlig gæld (gælden må højst udgøre 60 pct. af BNP eller skal reduceres tilstrækkeligt hurtigt, hvis den alligevel overskrider 60 pct. af BNP) og faktiske underskud (det faktiske underskud må højst udgøre 3 pct. af BNP) i et givent år.

I rapporterne skal der foretages en helhedsvurdering mhp. at vurdere, om der foreligger et uforholdsmæssigt stort underskud og bør tildeles en henstilling om at nedbringe underskuddet/gælden. Vurderingen omfatter bl.a., hvorvidt en overskridelse af underskudsgrænsen er *lille*, *midlertidig* og *exceptionel*, samt hvorvidt gæld over 60 pct. af BNP reduceres tilstrækkeligt hurtigt. Dertil inddrages en række relevante

²¹ https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/stability-and-growth-pact/applying-rules-stability-and-growth-pact_en

²² KOM(2021)105

faktorer, bl.a. vedr. landenes finanspolitiske holdbarhed og den økonomiske situation.

Kommissionen offentliggjorde også sidste år (20. maj 2020) rapporter under artikel 126.3 om de offentlige finanser i alle EU-landene undtagen Rumænien (som havde en eksisterende henstilling, *jf. separat punkt i samlenotatet om Implementering af Stabilitets- og Vækstpagten*). Her konkluderede Kommissionen, at alle lande bortset fra Bulgarien overskred Stabilitets- og Vækstpagtens kriterium om offentlige underskud, mens Frankrig, Spanien og Belgien ikke vurderedes at opfylde kriteriet om gælds niveauer under 60 pct. af BNP. Kommission vurderede i sine rapporter i maj 2020, at der på tidspunktet ikke burde træffes beslutninger om at igangsætte proceduren for uforholdsmæssigt store underskud og tildele landene henstillinger i lyset af situationen med COVID-19 og den store usikkerhed om den økonomiske udvikling.

Videre proces og hjemmel

Kommissionens pakke vedr. det europæiske semester og det finanspolitiske samarbejde i EU ventes drøftet på ECOFIN 18. juni. anbefalingerne til landenes finanspolitik og Rådets udtalelser om landene stabilitets- og konvergensprogrammer ventes godkendt i skriftlig procedure i løbet af juni.

Vedtagelse af landeanbefalinger har hjemmel i TEUF artikel 121, stk. 2, og artikel 148, stk. 4. Vedtagelse af udtalelse om stabilitets- og konvergensprogrammer har hjemmel i Stabilitets- og Vækstpagtens forordning 1466/97 som senest ændret ved forordning 1175/2011.

3. Formål og indhold

Kommissionen offentliggjorde 2. juni 2021 en pakke med udkast til landeanbefalinger om finanspolitik og rådsudtalelser om EU-landenes konvergens- eller stabilitetsprogrammer samt dybdegående analyser om lande i risiko for at opleve ubalancer. Som del af pakken offentliggjorde Kommissionen også en tilhørende horisontal meddelelse om Kommissionens fokus i anbefalingerne og de dybdegående analyser samt Kommissionens anvendelse af de finanspolitiske regler, herunder den generelle undtagelsesklausul. Kommissionen offentliggjorde endvidere rapporter om alle EU-landes efterlevelse af de finanspolitiske regler på nær Rumænien, der har en henstilling om at nedbringe sit offentlige underskud. (Rumæniens sag behandles separat i samlenotatet om Implementering af Stabilitets- og Vækstpagten).

Kommissionens udkast til anbefalinger om EU-landenes finanspolitik

For alle EU-lande på nær Rumænien (der har en henstilling) lægger Kommissionen op til **tre finanspolitiske landeanbefalinger**; dels to enslydende anbefalinger til alle lande og dels én anbefaling, der tager højde for det pågældende lands offentlige gælds niveau.

Kommissionen lægger for alle EU-lande (på nær Rumænien) op til følgende enslydende anbefalinger:

5. Når de økonomiske forhold tillader det, skal EU-landene føre finanspolitik mhp. at sikre sunde offentlige finanser og finanspolitisk holdbarhed på mellem-lang sigt. Samtidig skal investeringerne styrkes mhp. at øge vækstpotentialet.
6. For at sikre en bæredygtig og inklusiv genopretning bør EU-landene være særligt opmærksomme på kvaliteten og sammensætningen af de offentlige finanser – både på indtægts- og udgiftssiden. EU-landene skal prioritere bæredygtige og væksthæmrende investeringer, herunder særligt investeringer der understøtter den grønne og digitale omstilling. EU-landene skal endvidere prioritere finanspolitiske strukturreformer, der bidrager til at sikre finansiering til politiske prioriteringer og til de offentlige finansers langsigtede holdbarhed, herunder ved at styrke dækningsgraden, tilstrækkeligheden og holdbarheden af sundhedssystemerne samt sikre adgang til sociale sikkerhedsnet for alle.

Foruden de to enslydende anbefalinger lægger Kommissionen op til, at EU-lande, som Kommissionen i denne sammenhæng vurderer til at have lav og moderat gæld af Kommissionen (anbefalingen foreslås til lande, der i 2020 havde gæld op til ca. 90 pct. af BNP), modtager en anbefaling, der lægger vægt på følgende:

7. EU-landene (med lave og moderate offentlige gælds niveauer) anbefales at forsatte med at føre lempelig finanspolitik i 2022, herunder vha. genopretningsfaciliteten, og samtidig fastholde investeringer, der finansieres nationalt.

Danmark, Estland, Luxembourg, Bulgarien, Tjekkiet, Sverige, Letland, Litauen, Malta, Nederlandene, Polen, Slovakiet, Finland, Tyskland, Ungarn, Slovenien, Øst-rig og Kroatien vurderes af Kommissionen at have lav eller moderat offentlig gæld, og de modtager således et udkast til anbefaling med fokus på ovenstående indhold. Der er mindre variationer i de enkelte landes anbefalinger, men Danmarks anbefaling har ovenstående ordlyd.

Foruden de to enslydende anbefalinger lægger Kommissionen op til, at EU-lande, som Kommissionen i denne sammenhæng vurderer til at have høj offentlig gæld (anbefalingen foreslås til lande, der i 2020 havde en gæld over ca. 110 pct. af BNP), modtager en anbefaling, der lægger vægt på følgende:

8. EU-landene (med høje offentlige gælds niveauer) anbefales at benytte genopretningsfaciliteten til at finansiere investeringer, der understøtter genopretningen, og samtidig føre sund finanspolitik. EU-landene anbefales at fastholde investeringer, der finansieres nationalt, men samtidig begrænse væksten i nationalt finansierede løbende udgifter.

Belgien, Frankrig, Cypern, Spanien, Portugal, Italien og Grækenland vurderes af Kommissionen at have høj offentlig gæld, og de modtager derfor et udkast til anbefaling med fokus på ovenstående indhold. Der er dog mindre variationer i de enkelte landes anbefalinger.

Kommissionen lægger op til, at Rumænien tildeles en landeanbefaling, der afspejler indholdet i Rådets henstilling til Rumænien om at nedbringe landets offentlige underskud, *jf. separat punkt i samlenotatet om Implementering af Stabilitets- og Vækstpagten.*

Kommissionens udkast til rådsudtalelse om det danske konvergensprogram

Kommissionen lægger med sin pakke af anbefalinger og rådsudtaleser op til, at Rådet skal vedtage en udtalelse om det danske konvergensprogram, der bl.a. lægger vægt på følgende:

- Danmarks offentlige underskud var i 2020 på 1,1 pct. af BNP, mens den offentlige gæld steg til 42,2 pct. af BNP. Den primære saldo blev svækket med 5,1 pct.-point af BNP i 2020, hvilket bl.a. dækker over diskretionære finanspolitiske tiltag mhp. at understøtte økonomien svarende til i alt 2,8 pct. af BNP og automatiske stabilisatorer. Danmark har derudover gennemført en række tiltag mhp. at sikre likviditet til virksomheder og husholdninger via. bl.a. udskudt skat og garantier svarende til i alt 28 pct. af BNP.
- Kommissionen offentliggjorde 20. maj en rapport om Danmarks offentlige finanser. I rapporten vurderes det overordnet set, at Danmark ikke vil opfylde kriteriet om et offentligt underskud på maksimalt 3 pct. af BNP i 2021 ifølge Danmarks konvergensprogram, mens Kommissionen i sin forårsprognose selv skønner et dansk underskud på under 3 pct. af BNP i 2021.
- De makroøkonomiske antagelser, der ligger til grund for budgetfremskrivningerne i konvergensprogrammet vurderes at være forsigtige i 2021 og realistiske i 2022. I konvergensprogrammet for 2021 skønnes en realvækst i BNP på 2,1 pct. i 2021 og 3,8 pct. i 2022. Til sammenligning skønner Kommissionen i sin prognose af 12. maj 2021 en realvækst i Danmarks BNP på 2,9 pct. i 2021 og 3,5 pct. i 2022. Forskellene i skønnene i konvergensprogrammet og Kommissionens prognose skyldes forskelle i antagelserne om udviklingen i pandemien og de relaterede restriktioner.
- I konvergensprogrammet skønnes et faktisk offentligt underskud på 1,1 pct. af BNP i 2020, som øges til 3,3 pct. af BNP i 2021, mens den offentlige gæld ventes at falde fra 42,2 pct. af BNP i 2020 til 40,7 pct. af BNP i 2021. Konvergensprogrammet viser en ændring i den primære saldo i 2021 på -3,2 pct. af BNP sammenlignet med niveauet fra før krisen i 2019, hvilket bl.a. dækker over diskretionære finanspolitiske tiltag på 1,2 pct. af BNP og automatiske stabilisatorer. Kommissionens prognose af 12. maj skønner et lavere underskud end konvergensprogrammet på den primære saldo i 2021 som følge af mere optimistiske bagvedliggende antagelser (i Kommissionens prognose skønnes et underskud på 2,1 pct. af BNP i 2021).
- Som reaktion på pandemien og den medfølgende økonomiske krise har Danmark gennemført en række tiltag mhp. at øge kapaciteten i sundhedssystemet, inddæmme pandemien og understøtte de sektorer og borgere, der har været særligt udfordret af pandemien. Tiltagene har begrænset det økonomiske tilbageslag, hvilket på sigt også vil begrænse krisens effekt på offentlige underskud og gæld. Finanspolitiske tiltag skal understøtte genopretningen uden at foregribe den fremtidige finanspolitiske udvikling. Derfor skal tiltagene ikke medføre en

vedvarende byrde for de offentlige finanser. Hvis EU-landene gennemfører permanente tiltag, skal de finansieres, så effekten af tiltagene på de offentlige finanser er neutral på mellemlang sigt. Tiltagene gennemført i Danmark i 2020 og 2021 har været på linje med Rådets landeanbefalinger fra 20. juli 2020. De diskretionære finanspolitiske tiltag gennemført i 2020 og 2021 var midlertidige eller blev modvirket af modgående tiltag.

- I konvergensprogrammet antages investeringerne og reformerne finansieret af genopretningsfaciliteten at udgøre 0,2 pct. af BNP i 2021, 0,2 pct. af BNP i 2022, 0,1 pct. af BNP i 2023, 0,1 pct. af BNP i 2024 og 0,03 pct. af BNP i 2025. Kommissionen har inkluderet tilskuddene fra genopretningsfaciliteten i sine skøn.
- I konvergensprogrammet skønnes det faktiske offentlige underskud at falde til 0,9 pct. af BNP i 2022, herunder særligt som følge af en tilbagerulning af støttetiltagene gennemført i 2020 og 2021. Den offentlige gæld skønnes at stige til 41,3 pct. af BNP i 2022. Disse skøn er i overensstemmelse med skønnene i Kommissionens prognose fra 12. maj 2021 (i Kommissionens prognose skønnes et faktisk underskud på 1,4 pct. af BNP i 2022 og en offentlig gæld på 38,8 pct. af BNP i 2022). Baseret på Kommissionens prognose, estimeres den samlede finanspolitiske lempelse i Danmark i 2022 at udgøre 1,6 pct. af BNP. Bidragene til lempelsen fra genopretningsfaciliteten ventes at forblive positive. De nationalt finansierede investeringer vil have en neutral effekt, mens nationalt finansierede primære løbende udgifter skønnes at have en negativ effekt.
- Kvaliteten af budget- og udgiftstiltag er særligt vigtig. Finanspolitiske struktur-reformer mhp. at forbedre sammensætningen af de nationale budgetter kan styrke vækstpotentialet, øge råderummet og bidrage til den langsigtede finanspolitiske holdbarhed. Pandemien har øget behovet for reformer mhp. at sikre mere efficiente og retfærdige skatte- og afgiftssystemer. Pandemien har samtidigt øget behovet for at øge kvaliteten og niveauet af bærdygtige og væksthremmende investeringer, der fremme vækstpotentialet, økonomisk og social robusthed samt den grønne og digitale omstilling. Genopretningsfaciliteten vil bidrage til at forbedre sammensætningen af de nationale offentlige finanser.
- I konvergensprogrammet skønnes det faktiske offentlige underskud at falde fra 0,7 pct. af BNP i 2023 til 0,6 pct. af BNP i 2024 inden den faktiske saldo skønnes i balance i 2025. Baseret på konvergensprogrammets skøn estimeres den overordnede finanspolitiske lempelse er være på 0,2 pct. af BNP i hhv. 2023 og 2024. Bidragene til lempelsen i 2023 og 2024 fra genopretningsfaciliteten ventes at forblive positiv, men 0,1 pct.-point lavere end i 2022 målt som andel af BNP. De nationalt finansierede investeringer skønnes at have negativ effekt, mens nationalt finansierede primære løbende udgifter skønnes at have en neutral effekt. De gennemsnitlige potentielle årlige vækst over de kommende 10 år estimeres til 3,5 pct. Dette estimat tager dog ikke højde for reformer indeholdt i Danmarks genopretningsplan, som kan fremme vækstpotentialet yderligere.
- I konvergensprogrammet ventes den offentlige gæld at fælde fra 41,6 pct. af BNP i 2023 til 41,3 pct. af BNP i 2024. Danmark vurderes til at have lave risici relateret til den finanspolitiske holdbarhed.

Kommissionens dybdegående analyser

Kommissionen bemærker i sin horisontale meddelelse, at der generelt er identificeret de samme makroøkonomiske ubalancer som i 2020, men at der generelt er forøgede risici forbundet med ubalancerne. Kommissionen vurderer, at implementeringen af genopretningsfaciliteten vil kunne bidrage til at reducere de makroøkonomiske ubalancer.

I de 12 dybdegående analyser når Kommissionen frem til, at **12 lande oplever makroøkonomiske ubalancer**, hvoraf tre lande vurderes at have alvorlige ubalancer, jf. *tabel 1*. Det er de samme tre lande, som blev vurderes til at have alvorlige makroøkonomiske ubalancer ifm. med samarbejdet om makroøkonomiske ubalancer i 2020.

Kommissionen vurderer, at COVID-19-pandemien ikke har skabt nye ubalancer, men har medført øgede risici forbundet med eksisterende ubalancer, herunder ift. offentlig og privat gæld, der er steget betragteligt. Gældsstigningerne skyldes bl.a. finansiering af støttetiltag under COVID-19. Kommissionen nævner desuden, at andelen af misligholdte lån kan stige, når støttetiltagene udfases.

Tabel 1**Konklusioner i de dybdegående analyser vedr. makroøkonomiske ubalancer, juni 2021**

	Kategorisering	Beskrivelse af ubalancer
Lande		
Cypern	Alvorlige ubalancer	Høj offentlig og privat gæld til ind- og udland. Højt niveau af misligholdte lån. Stort betalingsbalanceunderskud.
Italien	Alvorlige ubalancer	Høj offentlig gæld, svag udvikling i produktiviteten og vækstpotentialet. Udfordret banksektor og højt niveau af misligholdte lån. Høj ledighed.
Grækenland	Alvorlige ubalancer	Høj offentlig gæld og høj udlandsgæld. Banksektoren er udfordret af en høj andel misligholdte lån. Høj ledighed og lav potentiel økonomisk vækst.
Kroatien	Ubalancer	Høj offentlig og privat gæld til ind- og udland. Lav potentiel vækst.
Frankrig	Ubalancer	Høj offentlig gæld, lav produktivitetsvækst og svag konkurrenceevne.
Irland	Ubalancer	Høj offentlig og privat gæld til ind- og udland.
Nederlandene	Ubalancer	Stort overskud på betalingsbalancen. Høj privat gæld.
Portugal	Ubalancer	Høj offentlig og privat gæld til ind- og udland og lav produktivitetsvækst. Banksektor udfordret af en høj andel misligholdte lån.
Spanien	Ubalancer	Høj offentlig og privat gæld til ind- og udland. Høj ledighed.
Sverige	Ubalancer	Høj og voksende gæld blandt husholdningerne. Overvurderede boligpriser.
Tyskland	Ubalancer	Højt og vedvarende overskud på betalingsbalancen som følge af lavt investeringsniveau i den private og offentlige sektor.
Rumænien	Ubalancer	Stort betalingsbalanceunderskud som et resultat af lempelig finanspolitik.

Kilde: Anneks 1 i Kommissionens meddelelse om økonomisk samarbejde 2021, KOM(2021)500,

Den generelle undtagelsesklause

Kommissionen vurderer i sin pakke af 2. juni 2021 på basis af Kommissionens forårsprognose af 12. maj 2021, **at betingelserne er opfyldt for, at den generelle undtagelsesklause også er aktiv i 2022**. Kommissionen oplyser, at der er tale om en helhedsvurdering af økonomien, som bl.a. inddrager, at BNP-niveauet i EU ventes at nå tilbage på 2019-niveauet i 4. kvartal 2021, mens BNP-niveauet i euroområdet i 2019 først nås i 1. kvartal 2022. Kommissionen peger også på, **at betingelserne for at deaktivere klausulen i 2023 ventes opfyldt på baggrund af forårsprognosen**, dog uden at Kommissionen konkluderer endeligt på dette.

Den konkrete virkning af undtagelsesklause afhænger fortsat af Kommissionens implementering, herunder eventuelle udspil til egentlige formelle beslutninger i Rådet om gennemførelse af de fælles finanspolitiske rammer og regler.

Kommissionen har i lyset af den store usikkerhed om de offentlige finanser og den økonomiske udvikling foreløbig valgt ikke at tage initiativ til anvendelse af reglerne i form af tildeling af nye henstillinger om korrektion af underskud over 3 pct. af BNP eller om efterlevelse af reglerne om mål for strukturel saldo og strukturelle budgetforbedringer.

Kommissionens rapport vedr. EU-landenes offentlige finanser

Kommissionen har 2. juni 2021 offentliggjort en rapport om de offentlige finanser i 2020 og 2021 i relation til Stabilitets- og Vækstpagtens grænser for alle EU-lande undtagen Rumænien.

Ift. **underskudskriteriet**, oplyser Kommissionen, at alle lande har et underskud, der overstiger 3 pct. af BNP i 2020 og/eller 2021. For Danmarks vedkommende er underskuddet under 3 pct. af BNP i 2020 (både Danmarks konvergensprogram og Kommissionens forårsprognose opgør underskuddet i 2020 til 1,1, pct. af BNP). I 2021 er det danske underskud opgjort til 3,3 pct. af BNP i Danmark konvergensprogram, mens Kommissionen forårsprognose skønner et underskud på 2,1 pct. af BNP.

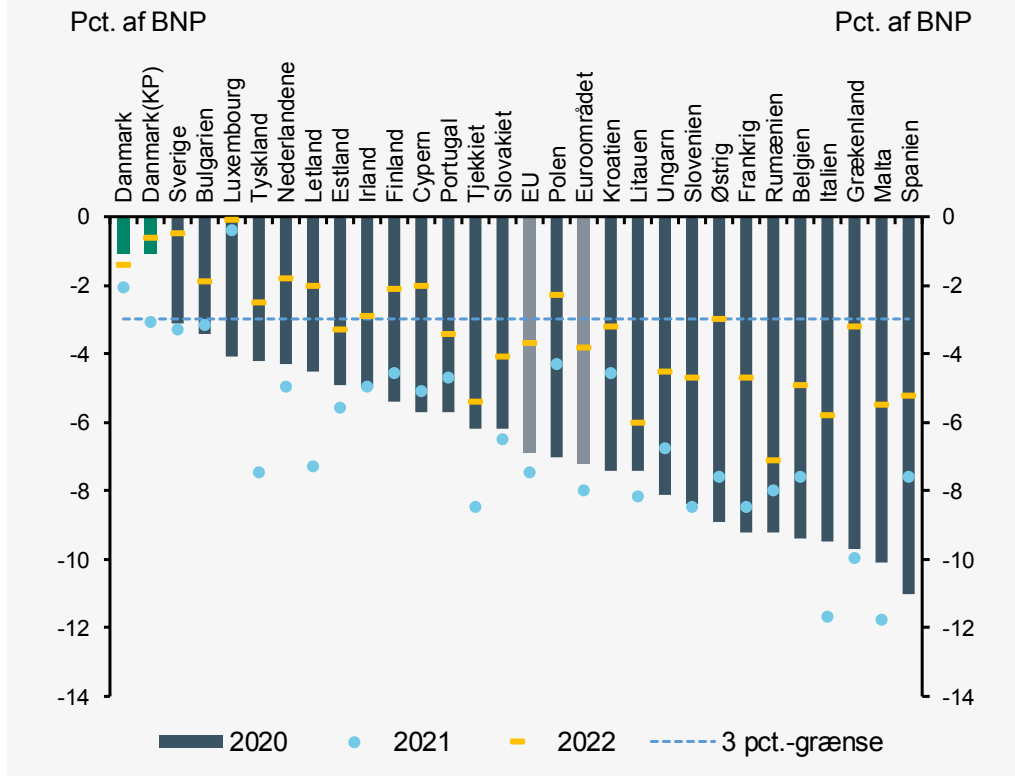
Kommissionens helhedsvurdering peger på, at overskridelserne af 3 pct.-grænsen i Danmark, Sverige og Bulgarien er både *exceptionelle, små og midlertidige*. I det lys vurderer Kommissionen, at underskudskriteriet er overholdt i Danmark, Sverige og Bulgarien. For de øvrige 23 lande i rapporten (alle andre EU-lande undtagen Rumænien), finder Kommissionen derimod i sin helhedsvurdering, at underskudskriteriet *ikke* er overholdt.

Ift. **gældskriteriet**, oplyser Kommissionen, at Belgien, Tyskland, Grækenland, Spanien, Frankrig, Kroatien, Italien, Cypern, Ungarn, Østrig, Portugal, Slovenien, Slovakiet og Finland havde gæld på over 60 pct. af BNP i slutningen af 2020. Kommissionens helhedsvurdering peger på, at Belgien, Tyskland, Grækenland, Spanien, Frankrig, Kroatien, Italien, Cypern, Ungarn, Østrig, Portugal, Slovenien og Finland ikke overholder gældskriteriet, fordi deres gæld ikke reduceres tilstrækkeligt hurtigt. Omvendt overholder Slovakiet gældskriteriet, idet de ventes at bringe gælden under 60 pct. af BNP i 2021.

Samlet set konkluderer Kommissionen, at der på nuværende tidspunkt **ikke bør træffes beslutninger om at tildele henstillinger** og placere lande i proceduren for uforholdsmæssigt store underskud. Det skal ses i lyset af: 1) fortsat stor usikkerhed, 2) det aftalte finanspolitiske modsvar under COVID-19-krisen i EU og 3) Rådets landespecifikke anbefalinger af 20. juli 2020.

Figur 1

Faktisk saldo i EU-landene

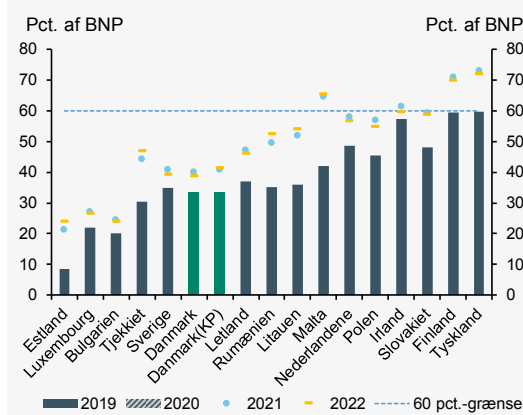


Anm.: Danmark(KP) angiver tallene fra Danmarks konvergensprogram 2021. Øvrige tal stammer fra Kommissionens forårsprognose 2021.

Kilde: Danmarks konvergensprogram, april 2021, og Kommissionens forårsprognose, maj 2021.

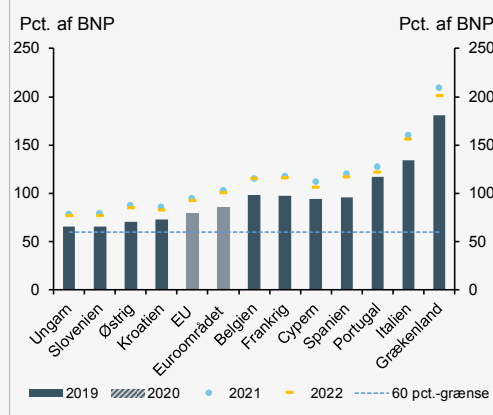
Figur 2

Bruttogæld i EU-lande med gæld under 60 pct. af BNP i 2019



Figur 3

Bruttogæld i EU-lande med gæld over 60 pct. af BNP i 2019



Anm.: Danmark(KP) angiver tallene fra Danmarks konvergensprogram 2021. Øvrige tal stammer fra Kommissionens forårsprognose 2021.

Kilde: Danmarks konvergensprogram, april 2021, og Kommissionens forårsprognose, maj 2021.

4. Europa-Parlamentets holdning

Europa-Parlamentet skal ikke høres om sagen.

5. Nærhedsprincippet

Spørgsmålet om nærhedsprincippet er ikke relevant.

6. Gældende dansk ret og lovgivningsmæssige konsekvenser

Sagen har ikke lovgivningsmæssige konsekvenser.

7. Økonomiske konsekvenser

Kommissionens pakke vedr. det europæiske semester og samarbejdet om finanspolitik ventes ikke i sig selv have samfundsøkonomiske, erhvervsøkonomiske eller statsfinansielle konsekvenser.

8. Høring

Sagen har ikke været i ekstern høring.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der har foreløbigt været støtte til en finanspolitisk strategi med midlertidige og målrettede finanspolitiske lempelser i lyset af krisen, og landene ventes generelt at støtte Kommissionens konkrete landeanbefalinger om finanspolitik, der generelt lægger op til fortsat finanspolitisk understøttelse af de europæiske økonomier samt fokus på at sikre finanspolitisk holdbarhed på mellemlang sigt.

EU-landene ventes samtidig at notere sig Kommissionens vurdering af, at betingelserne for, at den generelle undtagelsesklausul er aktiv i 2022, vil være opfyldt.

EU-landene ventes at notere sig Kommissionens rapporter om landenes finanspolitik og de dybdegående analyser. EU-landene ventes generelt tilfredse med, at ingen lande (på nær Rumænien) tildeles EDP-henstillinger på nuværende tidspunkt.

10. Regeringens generelle holdning

Man kan fra dansk side støtte landeanbefalinger om finanspolitik og rådsudtalelser på linje med de foreliggende udkast fra Kommissionen.

Fra dansk side noterer man sig Kommissionens udkast til Rådets udtalelse om det danske konvergensprogram samt udkast til anbefalinger til Danmark, der generelt vurderes at være på linje med regeringens prioriteter.

Regeringen noterer sig Kommissionens horisontale meddelelse om bl.a. den videre implementering af EU's finanspolitiske regler, herunder Kommissionens anvendelse af den generelle undtagelsesklausul.

Regeringen noterer sig Kommissionens rapport om EU-landenes efterlevelse af de finanspolitiske regler og beslutning om ikke at foreslå EDP-henstillinger til EU-landene.

Regeringen støtter generelt, at EU-landene gennemfører målrettede og midlertidige tiltag afstemt med den sundhedsmæssige og økonomiske situation. Samtidig bør landene – i takt med at økonomierne kommer tilbage på sporet – gradvist rette mere fokus på at sikre sunde og holdbare offentlige finanser, så det finanspolitiske råderum i landene genopbygges over tid for at være forberedt på nye kriser.

Regeringen noterer sig Kommissionens dybdegående analyser om makroøkonomiske ubalancer og støtter generelt konklusionerne heri. Regeringen støtter generelt en effektiv implementering af makroubalanceproceduren mhp. at EU-lande med ubalancer kan få reduceret disse, så svage konjunkturer og økonomiske tilbageslag i enkelte lande ikke medfører kriser i hele EU med vidtrækkende konsekvenser for de europæiske borgere, herunder ikke mindst de dårligst stillede.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Sagen er ikke tidligere forelagt Folketingets Europaudvalg.

Kommissionens varslingsrapport af 18. november 2020 med udpegning af 12 lande til dybdegående analyser i 2021, blev forelagt Folketingets Europaudvalg til orientering forud for ECOFIN 1. december 2020.

Folketingets Europaudvalg blev orienteret skriftligt om Kommissionens aktivering af den såkaldte *generelle undtagelsesklausul* ifm. det uformelle videomøde i ECOFIN 23. marts 2020. Kommissionens udmelding om den fortsatte brug af klausulen i 2021 blev forelagt Folketingets Europaudvalg til orientering ifm. punktet ”Evaluering af det europæiske semester 2020 og vejen frem i en genopretningskontekst” forud for ECOFIN 6. oktober 2020. Kommissionens meddelelse om finanspolitik i lyset af COVID-19-krisen af 3. marts 2021 blev forelagt Folketingets Europaudvalg til orientering forud for ECOFIN 16. marts 2021.

Dagsordenspunkt 9: Aldringsrapporten for 2021

1. Resume

ECOFIN ventes 18. juni at drøfte aldringsrapporten for 2021 samt vedtage rådskonklusioner vedr. rapporten og dens fremskrivninger og vurderinger af de aldringsrelaterede udgifter.

Aldringsrapporten viser, at de samlede aldringsrelaterede offentlige udgifters andel af BNP i EU som helhed ventes at stige med 1,9 pct.-point fra 2019 til 2070, hvor de skønnes at udgøre 25,9 pct. af BNP. Størstedelen af udviklingen kan tilskrives øgede udgifter til sundheds- og ældrepleje. Der er dog store variationer landene imellem.

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

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

2. Baggrund

Den økonomisk-politiske komite (EPC) og Kommissionen har udarbejdet en opdateret rapport om budgetmæssige udfordringer relateret til den aldrende befolkning, *aldringsrapporten for 2021*, på baggrund af Eurostats opdaterede befolkningsfremskrivning fra 2020 samt et sæt af fælles fremskrivningsmetoder og antagelser. Aldringsrapporten blev senest udgivet i 2018.

3. Formål og indhold

ECOFIN ventes 18. juni 2021 at drøfte og endossere aldringsrapporten for 2021 samt vedtage rådskonklusioner vedr. rapporten og dens fremskrivninger af aldringsrelaterede offentlige udgifter.

Aldringsrapporten for 2021

Aldringsrapporten indeholder en fremskrivning af alle 27 EU-landes aldringsrelaterede offentlige udgifter – opdelt på fire hovedområder (pensioner, sundhed, ældrepleje og uddannelse) – frem til 2070.

Rapportens fremskrivninger peger på, at de samlede aldringsrelaterede offentlige udgifters andel af BNP i EU som helhed stiger med 1,9 pct.-point fra 2019 til 2070 (hvor de ventes at udgøre 25,9 pct. af BNP). Det afspejler især en stigning i udgifterne til sundhed og ældrepleje på hhv. 1,1 pct.-point og 0,9 pct.-point. Offentlige pensioner skønnes derimod kun at vokse med 0,1 pct.-point som andel af BNP frem mod 2070, trods en stigning på 1,1 pct.-point i perioden frem til 2045. Udviklingen varierer dog væsentligt mellem landene afhængigt af deres fremskridt med pensionsreformer. Udgifter til uddannelse i EU som helhed skønnes at falde med 0,2 pct.-point som andel af BNP i perioden.

Ifølge rapporten skønnes de samlede aldersrelaterede udgifters andel af BNP at falde frem mod 2070 i otte EU-lande: Grækenland, Estland, Portugal, Frankrig, Letland, Spanien, Kroatien, Italien, Litauen og Spanien. I alle disse lande skønnes

pensionsomkostningernes andel af BNP desuden at falde (med over 3 pct.-point i Grækenland og Portugal). De aldersrelaterede udgifters andel af BNP skønnes at stige moderat i fem lande: Danmark, Litauen, Cypern, Bulgarien og Sverige. Der skønnes større stigninger (mere end 3 pct.-point) i de aldersrelaterede udgifters andel af BNP i de øvrige 14 EU-lande: Tyskland, Finland, Østrig, Polen, Nederlandene, Belgien, Tjekkiet, Irland, Rumænien, Ungarn, Malta, Slovenien, Luxembourg og Slovakiet.

De samlede aldersrelaterede udgifters andel af BNP skønnes at stige 0,4 pct.-point mere i perioden fra 2019 til 2070 end i rapporten fra 2018. Det skyldes især, at en større andel af befolkningen skønnes at være ældre, samt at en række lande har udskudt eller tilbagerullet tidligere pensionstiltag, hvilket skønnes at øge pensionsudgifterne.

For Danmark skønnes en *stigning* i de samlede aldringsrelaterede offentlige udgifters andel af BNP på i alt 1,5 pct.-point i perioden (fra 25,4 til 26,9 pct. af BNP). Stigningen i Danmarks samlede aldringsrelaterede udgifter er således lidt lavere end den gennemsnitlige stigning i EU i perioden, mens niveauet er lidt højere i Danmark. Udviklingen i Danmark afspejler, at udgifter til sundhed og ældrepleje skønnes at *stige* med 4,3 pct.-point som andel af BNP, mens udgifter til pensioner og uddannelse skønnes at *falde* over perioden (med hhv. 2,0 og 0,8 pct.-point som andel af BNP), hvilket bl.a. skal ses i lyset af, at pensionsalderen er levetidsindekseret. Ift. aldringsrapporten fra 2018 er væksten i de aldringsrelaterede udgifter frem mod 2070 opjusteret med ca. 0,3 pct.-point. Det skyldes primært en teknisk justering i opgørelsen af udgifter til ældrepleje.

Fremskrivningen bygger på en række antagelser vedrørende den demografiske og makroøkonomiske udvikling. I rapporten antages, at den potentielle realvækst i BNP forbliver forholdsvis stabil over fremskrivningsperioden, men lavere end tidligere årtier. Den gennemsnitlige potentielle årlige realvækst forventes at være 1,2 pct. frem til 2030 for derefter at stige til 1,3 pct. i perioden 2030-2040 og 1,4 pct. fra 2040 til 2070. Væksten skønnes at stige over perioden som følge af en antagelse om øget arbejdsproduktivitetsvækst. Over fremskrivningsperioden som helhed (2019-2070) ligger den ventede gennemsnitlige potentielle årlige realvækst i BNP i EU på 1,3 pct. (mod 1,7 pct. i perioden 1996-2019).

I rapporten beskrives en række alternative scenarier, hvor der er ændret på centrale bagvedliggende antagelser i fremskrivningerne, herunder bl.a. et scenarie hvor forventningerne til væksten i totalfaktorproduktiviteten nedjusteres, hvilket medfører lavere forventet realvækst i BNP og dermed større stigninger i aldringsudgifterne som andel af BNP. Derudover medtager rapporten to scenarier med alternative antagelser om udviklingen i COVID-19-pandemien og dens påvirkning på den demografiske og økonomiske udvikling. De alternative scenarier for pandemien viser bl.a., at aldringsomkostningernes andel af BNP vil stige, hvis COVID-19-krisen medfører negative strukturelle ændringer af de europæiske økonomier.

Rådskonklusioner vedr. aldringsrapporten 2021

ECOFIN ventes på baggrund af aldringsrapporten 2021 at vedtage rådskonklusioner med følgende hovedindhold:

- Rådet understreger, at de aldrende befolkninger i EU medfører væsentlige udfordringer ift. finanspolitikens langsigtede holdbarhed, særligt i lyset af den øgede offentlige gæld sfa. COVID-19-krisen. Den offentlige gæld i EU ventes generelt at forblive høj et stykke tid, omend der er stor usikkerhed om den økonomiske situation. Rådet understreger, at det er særdeles vigtigt, at finanspolitikkerne tager højde for risici relateret til finanspolitisk holdbarhed samt genopretningen. Rådet er enig i, at indtil sundhedskrisen er overstået, og genopretningen har fået tilstrækkeligt fat, er det nødvendigt at understøtte økonomien med finanspolitikken på passende vis. Rettidige, midlertidige og målrettede tiltag mhp. at understøtte den økonomiske aktivitet og reducere krisens langsigtede økonomiske konsekvenser er vigtige for den langsigtede finanspolitiske holdbarhed, og en for tidlig tilbagerulning af den finanspolitiske støtte skal undgås. Rådet bekræfter vigtigheden af ambitiøse reformer og produktive investeringer mhp. at fremme vækstpotentialet og fuldt ud udnytte mulighederne fra genopretningsfaciliteten og de øvrige genopretningstiltag i EU.
- Rådet endosserer aldringsrapporten for 2021 og prognoserne for EU-landene og noterer, at prognoserne i rapporten dækker aldringsrelaterede offentlige udgifter (pension, sundhed og ældrepleje og uddannelse).
- Rådet fremhæver hovedkonklusionerne fra aldringsrapporten for 2021:
 1. Andelen af ældre ift. personer i den erhvervsaktive alder i EU skønnes at stige på lang sigt. Mens der i dag er tre personer i den erhvervsaktive alder for hver person over 65 år, vil der i 2070 være mindre end to. Den fortsatte forøgelse af levetiden vil bidrage til aldringen af befolkningen. Fertilitetsraten vil samtidig fortsat ligge under det niveau, der isoleret set vil opretholde befolkningstallet. Aldringen af befolkningen og den lave fertilitetsrate skønnes ikke opvejet af immigration til EU.
 2. Det forventede fald i andelen af personer i den erhvervsaktive alder vil hæmme væksten på lang sigt, og arbejdsproduktiviteten alene vil skulle drive væksten. Den gennemsnitlige årlige BNP-vækst i EU ventes overordnet stabil på 1,3 pct. på langt sigt under antagelse af en væsentlig stigning i totalfaktorproduktiviteten. Under mere pessimistiske antagelser om væksten i totalfaktorproduktiviteten skønnes den gennemsnitlige årlige vækst at være 1,1 pct. Der er væsentlige forskelle i vækstpotentialet på tværs af EU-landene.
 3. De samlede aldringsrelaterede udgifters andel af EU's BNP skønnes at stige med 1,9 pct.-point mellem 2019 og 2070 og dermed nå 25,9 pct. af BNP i 2070, omend der er store forskelle landene imellem. I et scenarie med lavere vækst i totalfaktorproduktiviteten ventes udgifternes andel af BNP at stige med 2,4 pct.-point i perioden og dermed beløbe sig til 26,4 pct. af BNP i 2070. Medtages ikke-demografiske udgifter (fx udgifter til medicin og teknologi) samt andre udgifter til sundheds- og ældreplejen skønnes en stigning i udgifternes andel af BNP på op mod 4,9 procentpoint. I euroområdet skønnes de samlede aldringsrelaterede udgifter at stige

- med 1,7 procentpoint i basisscenariet, mens udgifternes skønnes at stige med 2,2 procentpoint i scenariet med lavere vækst i totalfaktorproduktiviteten og med 4,4 procentpoint i scenariet med ikke-demografiske udgifter.
4. De offentlige udgifter til pension forventes at stige med 1,1 pct.-point af BNP i perioden frem til 2045 og efterfølgende at falde frem mod 2070 til ca. samme niveau som i 2019 (11,6 pct. af BNP i EU). De skønnede pensionsudgifters andel af BNP er dog højere under mindre positive makroøkonomiske og demografiske antagelser. Fx vil der være tale om en stigning på 1,3 procentpoint frem mod 2045, og de samlede udgifter vil udgøre 12,2 pct. af BNP i 2070, i et scenarie med lavere vækst i totalfaktorproduktiviteten. Også i dette scenarie er der signifikante forskelle landene imellem, herunder som følge af forskelle i den demografiske udvikling, pensionssystemerne og reformgennemførelsen.
 5. De offentlige udgifter til sundhed og ældrepleje ventes at stige med 2 pct.-point af BNP i basisscenariet og udgøre 10,3 pct. af BNP i 2070, hvilket primært tilskrives befolkningsudviklingen. Medtages ikke-demografiske udgifter samt andre udgifter til sundheds- og ældreplejen skønnes en stigning i udgifternes andel af BNP på op mod 4,9 procentpoint fra 2019 til 2070.
 6. Den ekstraordinære usikkerhed om BNP-væksten sfa. COVID-19-krisen er forsøgt reflekteret i to supplerende scenarier. Det første antager en langsommere genopretning i fremskrivningsperiodens første år, mens det andet antager en permanent lavere BNP-vækst som følge af en negativ strukturel effekt af krisen, herunder især på arbejdsstyrken.
- Rådet bekræfter, at håndteringen af udfordringerne, der fremhæves i aldringsrapporten, vil kræve, at EU-landene adresserer deres landespecifikke udfordringer. Rådet opfordrer til, at EU-landene adresserer de økonomiske og budgetmæssige konsekvenser af aldringen ved at øge beskæftigelsen og produktiviteten, herunder bl.a. ved at reducere kønsforskelle på arbejdsmarkedet og reformere pensionssystemerne samt sundheds- og plejesektoren. Rådet opfordrer EU-landene til at implementere landespecifikke anbefalinger under det europæiske semester vedr. de offentlige financers holdbarhed, herunder også i relation til genopretningsfaciliteten.
 - Rådet bifalder, at der inden for de sidste 10 år er gennemført pensionsreformer i mange lande, der styrker de offentlige finanser og øger tilbagetrækningsalderen. Rådet understreger behovet for, at pensionssystemerne både er tilstrækkelige og holdbare. Rådet noterer, at reformerne i flere lande ikke står mål med behovet for at dæmpe stigningen i offentlige pensionsudgifter, og at reformer i visse tilfælde er blevet rullet tilbage. Rådet noterer, at risiciene for tilbagerulning af reformer kan modgås ved at sikre nationalt ejerskab til de konkrete reformer. Rådet understreger, at EU-landene fortsat skal gennemføre tiltag mhp. at øge den effektive pensionsalder, fremme incitamenter for ældre til at blive på arbejdsmarkedet samt i højere grad at koble pensionsalderen til den forventede levetid. Samtidig skal tilbagerulning af allerede gennemførte tiltag undgås.

- Rådet genbekræfter, at der bør sikres både finanspolitisk holdbarhed og adgang til sundheds- og ældrepleje af høj kvalitet for alle ved at forbedre effektiviteten af sundheds- og ældreplejen. I den forbindelse fremhæver Rådet, at investeringer i forebyggelse og primær pleje er afgørende for at styrke sundhedssystemerne. Rådet understreger, at COVID-19-krisen har tydeliggjort vigtigheden af reformer og investeringer i sundhedssektoren, herunder med henblik på at øge krisehåndteringskapaciteten og forbedre kriseberedskaber.
- Rådet opfordrer Kommissionen til at tage højde for resultaterne i aldringsrapporten i analyser og overvågning under det europæiske semester og generelt tage højde for udfordringerne identificeret i rapporten i koordineringen af den økonomiske politik.
- Rådet opfordrer Kommissionen til at gennemføre den regelmæssige vurdering af holdbarheden af de offentlige finanser i EU-landene frem mod begyndelsen af 2022 ved hjælp af aldringsrapportens resultater og fremskrivninger.
- Rådet understreger vigtigheden af en transparent og aktiv informationsudveksling mellem Eurostat og de nationale statistiske institutioner. Rådet opfordrer Eurostat til generelt at prioritere befolkningsfremskrivningerne højt og fortsat forbedre afrapporteringen til den økonomisk-politiske komité (EPC). Rådet opfordrer Kommissionen og den økonomisk-politiske komité til at forberede den næste aldringsrapport i 2024.

4. Europa-Parlamentets holdning

Europa-Parlamentet ventes ikke at udtale sig i sagen.

5. Nærhedsprincippet

Spørgsmålet om nærhedsprincippet er ikke relevant.

6. Gældende dansk ret og lovgivningsmæssige konsekvenser

Sagen har ikke lovgivningsmæssige konsekvenser.

7. Økonomiske konsekvenser

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

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

8. Høring

Sagen har ikke været i ekstern høring.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

EU-landene ventes at tilslutte sig aldringsrapporten 2021 og vedtage rådskonklusionerne med det ventede hovedindhold.

10. Regeringens generelle holdning

Regeringen kan tilslutte sig aldringsrapporten 2021 og støtte rådskonklusionerne med det ventede hovedindhold. Regeringen lægger generelt vægt på, at der sikres holdbare offentlige finanser som grundlag for en sund økonomisk udvikling i de enkelte lande og i EU som helhed.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Sagen er ikke tidligere forelagt Folketingets Europaudvalg. Aldringsrapporten fra 2018 blev forelagt Folketingets Europaudvalg forud for ECOFIN 25. maj 2018.

Dagsordenspunkt 10: Forberedelse af G20-finansministermøde, 7.-10. juli 2021

1. Resume

ECOFIN skal drøfte en fælles EU-holdning til G20-mødet for finansministre og centralbankchefer 7.-10. juli 2021. Der foreligger endnu ikke udkast til fælles EU-holdning til G20-mødet, men EU-holdningerne til disse møder ventes generelt at afspejle de fælles EU-holdninger til de seneste internationale møder, herunder G20-mødet for finansministre og centralbankchefer 7. april 2021.

2. Baggrund

Italien overtog 1. december 2020 det roterende formandskab for G20 fra Saudi-Arabien. Der afholdes G20-topmøde for stats- og regeringschefer 30.-31. oktober 2021 i Rom, Italien. De økonomiske og finansielle emner vil løbende blive forberedt under G20-møderne for finansministre og centralbankschefer, hvor næste møde afholdes 7.-10. juli 2021.

Senest blev der afholdt G20-møde for finansministre og centralbankchefer 7. april 2021. På mødet lagde EU blandt andet vægt på følgende:

- Genopretningen efter COVID-19 pandemien ventes at tage til i anden halvdel af 2021 som følge af lempelige økonomisk-politiske tiltag og udrulningen af vacciner. Genopretningen ventes dog at være ulige på tværs af lande og sektorer, og den vil være afhængig af tilgængeligheden af effektive vacciner.
- EU ser fortsat behov for en lempelig finanspolitik, der er rettidig, målrettet og midlertidig, og som løbende justeres i lyset af pandemiens udvikling og tilpasses de enkelte landes situationer. Det er vigtigt, at støttetiltagene ikke trækkes tilbage for tidligt. Når genopretningen er godt på sporet, bør fokus øges på tiltag, der styrker holdbarheden af de offentlige finanser, samtidig med at investeringsniveauet understøttes, og sammensætningen af de offentlige finanser forbedres.
- EU ser frem til en status og kommende opdateringer af G20's COVID-19-handlingsplan vedr. samarbejde om understøttelse af den globale økonomi og sundhedsmæssige tiltag under COVID-19-pandemien. Opdateringen bør specielt fokusere på passende økonomisk-politiske tiltag, der fremmer en stærk, bæredygtig og retfærdig genopretning, der bl.a. udnytter de grønne og digitale muligheder.
- Håndteringen af klimaforandringerne bør være centralt placeret på G20-dagsordenen. Klimaforandringerne er forbundet med store økonomiske konsekvenser og kræver derfor en globalt koordineret indsats.
- EU støtter, at bæredygtig finansiering igen er en del af G20's diskussioner og støtter det videre arbejde med at analysere klimarisici i relation til det finansielle system. EU ser også frem til evalueringer vedr. de foreløbige erfaringer med den økonomiske håndtering af COVID-19, grænseoverskridende betalinger og muligheden for digitale valutaer udstedt af centralbanker. EU-landene finder, at ingen såkaldte *globale "stablecoins"* (dvs. kryptoaktiver, hvis værdi knyttes til værdien af f.eks. en eller flere valutaer udstedt af centralbanker og med potentiale for global udbredelse) bør benyttes, før alle lovgivningsmæssige og tilsynsmæssige krav for disse er tilstrækkeligt behandlet.

- EU finder, at det bør have den højeste prioritet at finde globale løsninger vedr. beskatningen af den digitale økonomi. EU-landene opfordrer til, at der opnås en global konsensusløsning senest medio 2021. EU støtter det italienske G20-formandskabs prioriteter om at fremme implementering af BEPS-anbefalingerne (*Base Erosion and Profit Shifting*), som bekæmper udhuling af selskabsskattebasen og kunstig flytning af overskud til lavskattelande. EU støtter også G20-formandskabets prioriteter vedr. at sikre robuste skattesystemer og skattegenomsigtighed samt fortsat at støtte udviklingslande i arbejdet med at styrke deres nationale skattesystemer.
- EU støtter en gennemsigtig implementering af det fælles G20-Parisklub²³ gælds-henstandsinitiativ (*Debt Service Suspension Initiative, DSSI*), der skal lette gældsbe- talingsbyrden for lavindkomstlande ifm. COVID-19-pandemien. EU er åben for at forlænge DSSI frem til slutningen af 2021 under særlige betingelser, her- under betinget af en detaljeret vurdering af IMF og Verdensbanken.
- EU-landene opfordrer til, at G20/Parisklub-aftalen om en fælles ramme for be- handling af uholdbare gældsudfordringer²⁴ implementeres hurtigt. EU er åben for at se nærmere på, om den fælles ramme skal udvides for mellemindkomst- lande med gældsudfordringer, alt imens det anerkendes, at ressourcer til gælds- lettelse bør prioriteres til lavindkomstlande. EU er også åben for at drøfte øv- rige muligheder for at håndtere lavindkomstlandes finansieringsudfordringer, hvis der er behov.
- EU-landene støtter fortsat et stærkt, kvotebaseret IMF med tilstrækkelige res- sourcer. Internationale finansielle institutioner som IMF skal fortsat undersøge nye værktøjer, der kan bistå lande, i takt med at krisen udvikler sig. EU er her villig til at støtte en ny generel tildeling af IMF's reserveaktiv SDR²⁵ på basis af IMF's vedtægter og et detaljeret IMF-forslag, der dokumenterer behov og ef- fekter (en ny generel SDR-tildeling vil indebære, at IMF skaber nye SDR til alle centralbanker i IMF-landene, hvorefter lavindkomstlande kan veksle de nye SDR til brugbar valuta hos andre centralbanker i udviklede økonomier).

Skriftlig kommuniké fra G20-møde 7.- april 2021

Det italienske G20-formandskab har efter mødet 7. april 2021 offentliggjort et kom- muniké, som angiver, at G20 nåede til enighed om bl.a. følgende:

- De globale økonomiske udsigter er fortsat usikre, men forbedrede i lyset af særligt vaccineudrulning og fortsatte støttetiltag.
- G20 vil gøre brug af alle tilgængelige tiltag, så længe det er nødvendigt, for at understøtte genopretningen – herunder ved at understøtte beskæftigel- sen, bekæmpe den stigende ulighed og styrke den finansielle stabilitet – samtidig med, at der sikres finanspolitisk holdbarhed.

²³ Parisklubben er et internationalt forum af offentlige kreditorlande, herunder Danmark, der bl.a. forhandler gældsomlægning for mellem- og lavindkomstlande.

²⁴ For uddybning af aftalen henvises til punkt 5 i samlenotatet vedr. uformel videokonference for EU's øko- nomi- og finansministre 1. december 2020 oversendt til Folketingets Europaudvalg 18. december 2021.

²⁵ SDR er IMF's regnskabsenhed, som IMF benytter internt og over for IMF-landene, og er et aktiv, der kan bruges som betalingsmiddel imellem centralbanker inden for IMF. SDR er værdisat ud fra en samling ("kurv") af de store valutaer, dvs. amerikanske dollars, euro, britiske pund, japanske yen og kinesiske ren-minbi.

- G20 er enige om en sidste forlængelse af det fælles G20-Parisklub gælds-henstandsinitiativ (DSSI), der giver lavindkomstlande mulighed for at suspendere gældbetalingsbyrden til udgangen af 2021. G20 tilskynder til, at både offentlige og private kreditorer deltager i DSSI.
- G20 vil fortsætte samarbejdet om et globalt fair, bæredygtigt og moderne internationalt skattesystem mhp. at opnå en global konsensusløsning medio 2021. Man anerkender hidtidige fremskridt i OECD og opfordrer til, at udestående håndteres mhp. at opnå en aftale inden for den fastsatte frist.
- G20 opfordrer IMF til at fremlægge et detaljeret forslag til en ny generel tildeling af såkaldte SDR på ca. 650 mio. USD mhp. at øge den globale likviditet og understøtte genopretningen. Man opfordrer også IMF til at undersøge eventuelle muligheder for, at lande frivilligt kan omfordele deres SDR til sårbare lande.

3. Formål og indhold

Der foreligger endnu ikke et udkast til fælles EU-holdning til G20-mødet 7.-10. juli 2021. ECOFIN ventes at give Rådets Økonomiske og Finansielle Udvalg (EFC) mandat til at færdiggøre EU's position i forlængelse af hidtidige EU-prioriteringer ift. G20-møderne. Holdningerne ventes generelt at afspejle den fælles EU-holdning til G20-mødet for finansministre og centralbankchefer 7. april 2021.

4. Europa-Parlamentets holdning

Europa-Parlamentet udtaler sig ikke i sagen.

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, samfundsøkonomiske eller erhvervsøkonomiske konsekvenser.

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

8. Høring

Sagen har ikke været i ekstern høring.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Landene ventes generelt at kunne støtte en fælles EU-holdning til G20-mødet 7.-10. juli 2021 i forlængelse af hidtidige EU-prioriteringer.

10. Regeringens generelle holdning

Regeringen kan støtte en fælles EU-holdning til G20-mødet 7.-10. juli i forlængelse af hidtidige EU-prioriteringer.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Sagen om G20-mødet 7.-10. juli 2021 er ikke tidligere forelagt Folketingets Europaudvalg.