



24. november 2022

Samlenotat vedrørende rådsmødet (ECOFIN) den 6. december 2022

- | | |
|--|-----|
| 1) Forslag til direktiv om genopretning og afvikling af forsikringselskaber
<i>KOM (2021) 582</i> | 2 |
| Materialet er udarbejdet af Finansministeriet og Erhvervsministeriet | |
| 2) Rådsbeslutning om tiltag til beskyttelse af EU's budget mod overtrædelser af retsstatsprincippet i Ungarn
<i>KOM(2022) 485</i> | 24 |
| Materialet er udarbejdet af Finansministeriet og Udenrigsministeriet | |
| 3) Genopretning: RFF implementering og Ungarns genopretningsplan
<i>KOM(2020) 408</i> | 29 |
| Materialet er udarbejdet af Finansministeriet | |
| 4) Forslagspakke til makrofinansiel assistance til Ukraine i 2023
<i>KOM(2022) 595, KOM(2022) 596, KOM(2022) 597</i> | 39 |
| Materialet er udarbejdet af Finansministeriet | |
| 5) EU-implementering af OECD's spor 2 om minimumsbeskatning
<i>KOM(2021) 823</i> | 47 |
| Materialet er udarbejdet af Finansministeriet og Skatteministeriet | |
| 6) Revision af EU's energibeskatningsdirektiv (ETD)
<i>KOM(2021) 563</i> | 52 |
| Materialet er udarbejdet af Finansministeriet og Skatteministeriet | |
| 7) Nye indtægtskilder til EU's budget
<i>KOM (2021) 569 og KOM (2021) 570</i> | 71 |
| Materialet er udarbejdet af Finansministeriet | |
| 8) Meddelelse om reform af EU's finanspolitiske og økonomiske regler
<i>KOM(2022) 583</i> | 78 |
| Materialet er udarbejdet af Finansministeriet | |
| 9) Det europæiske semester 2023
<i>KOM(2022) 780, KOM(2022) 781, KOM(2022) 782</i> | 92 |
| Materialet er udarbejdet af Finansministeriet | |
| 10) Revisionsrettens årsberetning om budgetgennemførelsen i 2021
<i>KOM-dokument foreligger ikke</i> | 104 |
| Materialet er udarbejdet af Finansministeriet | |

Dagsordenspunkt 1: Forslag til direktiv om genopretning og afvikling af forsikringselskaber

KOM (2021) 582

1. Resume

Kommissionens forslag til direktiv om en fælles EU-ramme for nationale regimer for genopretning og afvikling af forsikringselskaber, som er en del af en pakke af forslag på forsikringsområdet præsenteret 22. september 2021, forhandles aktuelt i Rådet. Formandskabet har sidst på dagen 23. november 2023 fremlagt et første samlet kompromisforslag.

Sagen er ikke på dagsordenen for ECOFIN 6. december, men formandskabet sigter efter enighed snarest muligt og om muligt inden udgangen af året. Efter enighed i rådet ("generel indstilling") skal forslaget forhandles med Europa-Parlamentet.

Formålet med forslaget er at sikre en harmoniseret ramme for at håndtere forsikringselskaber, der bliver nødlidende, dvs. er i fare for ikke at overholde deres kapitalkrav og ikke kan udbetale deres forsikringsforpligtelser. Forslaget skal bl.a. sikre, at der i alle EU-lande er myndigheder, der kan foretage en kontrolleret afvikling, fx gennem nedskrivning af virksomhedskapitalen eller videresalg af dele af selskaberne.

Forslaget ventes at have positive samfundsøkonomiske konsekvenser. Den konkrete nationale implementering af reglerne, primært hvilken myndighed, som skal have rollen som afviklingsmyndighed, og finansieringsmodellen for en national afviklingsmyndighed, kan medføre statsfinansielle konsekvenser. Forslaget kan have indirekte positive statsfinansielle konsekvenser, idet det fastlægger rammer for håndtering af nødlidende selskaber, herunder for at aktionærer og kreditorer bærer tabene, frem for de forsikrede og i sidste ende de offentlige finanser.

Fra dansk side støtter man generelt forslaget. Fra dansk side finder man det vigtigt, at de nye rammer skal bidrage med merværdi og tage højde for eksisterende, velfungerende regler på forsikrings- og pensionsområdet i EU-landene, herunder i Danmark, hvorfor man fra dansk side støtter, at Kommissionen har fremsat forslag til et minimumsdirektiv.

Fra dansk side støttes målet om, at afvikling skal sikre, at selskabets aktionærer og andre kreditorer skal bære tabene forud for de forsikrede. Denne tilgang vurderes at kunne medføre en begrænsning af de tab, som bliver båret af de forsikrede.

Der tages med udgangspunkt i de beskrevne danske prioriteter nærmere stilling til kompromisforslaget fremlagt 23. november 2022. Fra dansk side vil man tiltræde et kompromisforslag, hvis det i tilstrækkelig grad samlet set imødekommer danske prioriteter.

2. Baggrund

Kommissionen har den 22. september 2021 fremlagt en pakke af forslag på forsikringsområdet. Pakken består af:

1. Et forslag til revision af Solvens II-direktivet;

2. Et forslag til et nyt EU-direktiv for genopretning og afvikling af forsikrings- og pensionselskaber; samt
3. En meddelelse, hvori Kommissionen bl.a. redegør for sine overvejelser i forhold til at harmonisere reglerne for nationale forsikringsgarantiordninger for forsikringstagere i EU.

Dette notat omhandler alene punkt 2. For de øvrige dele af pakken henvises til grund- og nærhedsnotater fra 25. oktober 2021 (punkt 3) og 15. december 2021 (punkt 1). For punkt 1 henvises derudover til samlenotat af 11. maj 2022 samt forelæggelse af sagen til forhandlingsoplæg i Folketingets Europaudvalg 19. maj 2022.

Forsikringsområdet er grundlæggende reguleret i EU gennem det gældende direktiv om adgang til og udøvelse af forsikrings- og genforsikringsvirksomhed¹ (herefter Solvens II-direktivet), der indfører ensartede regler for forsikrings- og genforsikringsvirksomhed på tværs af EU/EØS. Dette direktiv udgør, sammen med særligt den tilknyttede delegerede forordning 2015/35 (herefter den delegerede Solvens II-forordning), EU's overordnede regelsæt for forsikrings- og pensionselskaber, kaldet Solvens II-reglerne.

Formålet med Solvens II-reglerne er at sikre beskyttelse af forsikringstagerne, at understøtte den finansielle stabilitet, at give selskaberne ensartede regler inden for det indre marked og at øge europæiske selskabers konkurrenceevne internationalt.

Solvens II-reglerne omfatter de fleste typer af forsikringsselskaber, herunder skadesforsikringsselskaber, genforsikringsselskaber samt livsforsikringsselskaber.² De fleste danske pensionselskaber er livsforsikringsselskaber og er dermed underlagt Solvens II. I dansk ret er det derudover fastlagt, at de fleste danske pensionselskaber, der ikke er livsforsikringsselskaber, men er organiseret som pensionskasser, også skal være underlagt Solvens II-reglerne. Dette er ud fra hensynet til, at kunderne i hele pensionssektoren skal have en ensartet beskyttelse, samt for at sikre lige konkurrencevilkår på det danske pensionsmarked.³

Solvens II-reglerne fastsætter bl.a. betingelser for, at et selskab kan opnå tilladelse til at operere som forsikringsvirksomhed, regler for udøvelse af grænseoverskridende tjenesteydelsesvirksomhed, regler for tilsyn samt kapitalkrav for forsikrings- og pensionselskaber, der skal sikre, at de er solvente, dvs. overholder Solvens II-reglernes kapitalkrav, *jf. bilag 1*. Solvens II-reglernes kapitalkrav skal bl.a. sikre, at forsikrings- og pensionselskaber har tilstrækkelig kapital til at imødekomme deres

¹ Genforsikring betegner, at et forsikringsselskab forsikringsmæssige risici delvis videregives eller afgives til et andet forsikringsselskab, der beregnes *genforsikringsselskab*,

² Livsforsikringsselskaber er selskaber, hvor den forsikredes liv er af interesse. De kan fx indebære pensionsudbetalinger, (en såkaldt livrente) eller udbetalinger i tilfælde af dødsfald.

³ Den eneste type pensionselskab, der ikke er underlagt Solvens II-reglerne, er de såkaldte firmapensionskasser, der har eget lovgrundlag (lov om firmapensionskasser). De udgør i Danmark ca. 1 pct. af markedet målt på alle selskabernes hensættelser til pension.

forpligtelser over for deres kunder (fx forsikrings- og pensionsudbetalinger). Solvens II-reglerne regulerer imidlertid ikke spørgsmålene om genopretning og afvikling af forsikringsselskaber, såfremt de bliver nødlidende.

Efter gældende danske regler afvikles skadesforsikringsselskaber i konkurs efter de konkursretlige regler, mens de forsikrede er dækket gennem garantifonden for skadesforsikringsselskaber. For livsforsikringsselskaber gælder reglerne om administrationsbo, hvor forsikringsforpligtelser først forsøges overdraget til andre selskaber, og i sidste ende kan forpligtelserne overdrages til et selskab oprettet til formålet. Derudover er der fastlagt nationale regler for forebyggende kapitalnødplaner, der indebærer, at forsikringsselskaber skal fastsætte nogle foranstaltninger til at afhjælpe en potentiel forværring af deres økonomiske situation.

Baggrund for forslaget

Kommissionen anmodede i februar 2019 Den Europæiske Tilsynsmyndighed for Forsikrings- og Arbejdsmarkedspensionsordninger (EIOPA) om at udarbejde en forberedende teknisk evaluering af Solvens II-reglerne, som resulterede i, at Kommissionen 22. september 2021 fremsatte en pakke af forslag på forsikringsområdet.

Forslaget om et direktiv om nationale regimer for genopretning og afvikling af forsikringsselskaber bygger på anbefalingerne fra EIOPA, og siden er der pågået drøftelser på teknisk niveau i rådsarbejdsgruppen.

Proces

Formandskabet har sidst på dagen 23. november 2022 fremlagt et første samlet kompromisforslag. Det bemærkes, at et endeligt kompromisforslag kan ændre sig væsentligt i forhold til det beskrevne kompromisforslag.

Sagen er ikke på dagsordenen for ECOFIN 6. december, men formandskabet sigter efter enighed snarest muligt og om muligt inden udgangen af året. Herefter skal sagen forhandles med Europa-Parlamentet.

Retsgrundlaget for forslaget 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

Formålet med forslaget til et nyt direktiv om nationale regimer for genopretning og afvikling af forsikringsselskaber er overordnet at begrænse forsikredes økonomiske tab i forbindelse med, at et forsikringsselskab kommer i økonomiske vanskeligheder og eventuelt går konkurs og dermed ikke kan opfylde sine forpligtelser. Ensartede regler vil derudover gøre det nemmere at håndtere og afvikle forsikringsselskaber, der opererer i flere lande, samt sikre, at der skabes mere lige konkurrencevilkår ved at forsikringsselskaberne er underlagt samme regelsæt.

Forslaget skal herved sikre, at forsikringsselskaber og myndigheder er bedre forberedt på situationer, hvor forsikringsselskaber kommer i økonomiske vanskeligheder og er i fare for ikke at overholde Solvens II-reglernes kapitalkrav, *jf. bilag 1*.

En af de primære årsager til, at et forsikringsselskab kan komme i økonomiske vanskeligheder, dvs. i fare for ikke at overholde sine kapitalkrav, er, at forsikringsselskabet undervurderer sine samlede forpligtelser til sine forsikringsaftaler og ikke har tilstrækkelige afsatte midler til at imødekomme de forsikringsmæssige forpligtelser.

En væsentlig del af hensigten med forslaget er at begrænse tabene for de forsikrede og statsfinanserne, da en genopretning eller solvent afvikling af forsikringsselskabet vil medføre færre tab for både de forsikrede og samfundet end almindelig konkurs. Solvent afvikling indebærer, at et forsikringsselskab, der stadig er helt eller delvist i stand til at dække sine forpligtelser, kan fortsætte med at servicere sine nuværende forsikringsforpligtelser, imens det afvikles, frem for en fuldstændig konkurs efter de konkursretlige regler, som blandt andet anvendes i Danmark for skadesforsikringsselskaber.

De to hovedelementer i forslaget er:

- Genopretning, som retter sig mod de forebyggende foranstaltninger, som et forsikringsselskab skal iværksætte i tilfælde af, at selskabet kommer i økonomiske vanskeligheder, med henblik på at undgå at ende i afvikling og konkurs,
- Afvikling, som retter sig mod de værktøjer, *jf. tabel 2*, som myndigheder kan tage i brug for at begrænse de økonomiske tab, som ellers ville være forbundet med et forsikringsselskabs konkurs.

Genopretningsplaner

Som et centralt element i krisehåndteringen opstiller forslaget et krav om, at forsikringsselskaber skal udarbejde en forebyggende genopretningsplan. Genopretningsplanen skal indeholde en række retningslinjer for, hvordan forsikringsselskabet vil kunne rette op på sin økonomiske situation i tilfælde af væsentlig forværring af denne, fx hvis perioder med stor makroøkonomisk og finansiell usikkerhed medfører en stor negativ indvirkning på værdien af selskabets aktiver. Retningslinjerne indebærer bl.a. en række kvalitative og kvantitative indikatorer, som identificerer de situationer, hvor det bør overvejes at træffe afhjælpende foranstaltninger, såsom at igangsætte en kapitalfremskaffelsesplan, nedbringe risikoen på investeringsporteføljen eller sælge dele af eller hele kundeporteføljer. Derudover skal der være en beskrivelse af, hvordan den forebyggende genopretningsplan er blevet udarbejdet, hvordan den vil blive ajourført, og hvordan den vil blive anvendt. Genopretningsplanen skal løbende vedligeholdes i overensstemmelse med forsikringsselskabets forhold.

Tilsynsmyndighederne skal identificere, hvilke forsikringsselskaber der er forpligtet til at udarbejde genopretningsplaner, ud fra en række fastlagte risikofaktorer, herunder selskabets størrelse, forretningsmodel, risikoprofil, og deres grænseoverskridende virksomhed.

Kompromisforslaget fastholder generelt Kommissionens forslag fsva. kravene til genopretningsplanernes indhold, men indeholder ændringer til, hvilke forsikringsselskaber, der er omfattet af krav om at udarbejde og vedligeholde genopretningsplanerne, herunder at forsikringsselskaberne vil kunne udvælges både pba. fastlagte risikofaktorer og ud fra en fastsat national markedsandel.

Anvendelsesområde og oprettelse af en afviklingsmyndighed

Forslaget omfatter forsikringsselskaber, herunder både livs- og skadesforsikringsselskaber, samt genforsikringsselskaber, som også er omfattet af Solvens II-reglerne. Derudover omfatter forslaget en række selskaber, som er forbundne til forsikringsselskaber. I det følgende anvendes alene betegnelsen ”forsikringsselskaber”.

Kommissionens forslag forpligter EU-landene til hver især at udpege en national offentlig afviklingsmyndighed, som skal have beføjelser til at anvende genopretnings- og afviklingsværktøjer på de forsikringsselskaber, der har hjemsted i det pågældende EU-land. Afviklingsmyndigheden kan enten være selvstændig eller være en centralbank, et ministerie, en styrelse, andre offentlige administrative myndigheder eller myndigheder, som er bemyndiget med offentlige administrative beføjelser. Såfremt afviklingsmyndigheden er en del af en tilsynsmyndighed, skal der være funktionsadskillelse mellem de forpligtelser, der er forbundet med afvikling af et forsikringsselskab og myndighedens tilsynsforpligtelser. Afviklingsmyndigheden skal have beføjelser til at benytte de afviklingsværktøjer, som direktivet fastsætter, og er beskrevet i *tabel 2*. Afviklingsmyndighederne skal generelt holde sig inden for rammerne af EU's regler om statsstøtte.

Tabel 1 giver et overblik over de væsentligste punkter i Kommissionens forslag fra 22. september 2021 og kompromisforslaget fra 23. november 2022, idet der må tages forbehold for at kompromisforslaget er modtaget sidst på dagen, og beskrivelserne derfor er foreløbige.

Tabel 1

Centrale elementer: Gældende regler, Kommissionens forslag og kompromisforslaget af 23. november 2023

	Gældende regler	Kommissionens forslag	Foreløbig beskrivelse af Kompromisforslag
Anvendelsesområde	Efter gældende danske regler er der ikke et afviklingsregime for skadesforsikringsselskaber, som afvikles i konkurs. For livsforsikringsselskaber gælder reglerne om administrationsbo, hvor forsikringsforpligtelser først forsøges overdraget til andre selskaber, og i sidste ende kan forpligtelserne overdrages til et	Livs- og skadesforsikringsselskaber, og genforsikringsselskaber.	Uforandret fra Kommissionens forslag

Tabel 1

Centrale elementer: Gældende regler, Kommissionens forslag og kompromisforslaget af 23. november 2023

	Gældende regler	Kommissionens forslag	Foreløbig beskrivelse af Kompromisforslag
	gensidigt selskab (et selskab ejet af medlemmerne/kunderne) oprettet til formålet.		
Forebyggende genopretningsplaner	<p><u>National lovgivning:</u> Forsikringssselskaber skal beslutte en kapitalnødplan, som indeholder operationelle procedurer, der kan anvendes, hvis kapitalplanens forudsætninger brister.</p> <p>Reglerne om kapitalnødplaner har samme formål som forslaget genopretningsplaner, men der stilles væsentligt større krav til indholdet i forslaget.</p>	<p>Krav om forsikringssselskaber skal udarbejde en forebyggende genopretningsplan med retningslinjer for at rette op på sin økonomiske situation i tilfælde af væsentlig forværring af selskabets økonomiske forhold.</p> <p>Tilsynsmyndigheder skal identificere de forsikringssselskaber, der er skal være indeholdt dette krav. Den nationale tilsynsmyndighed er forpligtet til at vurdere, om genopretningsplanen lever op til kravet.</p> <p>Mindst 80 pct. af forsikringsmarkedet skal være omfattet af kravene, og kun lavrisikoselskaber kan undtages ud fra en individuel vurdering.</p>	<p>Ved vurderingen af om et selskab skal være omfattet af kravet om at udarbejde og vedligeholde en genopretningsplan, skal den nationale tilsynsmyndighed vurdere selskabets betydning for økonomien i EU-landet og omfanget af grænseoverskridende virksomhed.</p> <p>Forsikringssselskaber, som nationalt udgør over 3% af markedet for hhv. livs- og skadesforsikringsvirksomhed skal som udgangspunkt være omfattet.</p> <p>Mindst 60 pct. af markedet for hhv. livs- og skadesforsikringssselskaber skal omfattes. Det præciseres at lavrisikoselskaber kun kan undtages ud fra en vurdering af risici herved.</p>
Afviklingsplaner	Der er ikke danske regler om afviklingsplaner	<p>Afviklingsmyndigheden skal udarbejde særskilte afviklingsplaner for hvert omfattet forsikringssselskab.</p> <p>Planerne skal indeholde hvilke beføjelser afviklingsmyndigheden skal anvende, såfremt forsikringssselskabet opfylder betingelserne for afvikling, herunder at forsikringssselskabet overtræder eller forventes at overtræde Solvens II-reglernes minimumskapitalkrav, <i>jf. bilag 1</i>.</p> <p>Mindst 70 pct. af markedet skal være omfattet af kravene ud fra en risikobaseret tilgang. Den nationale afviklingsmyndighed er forpligtet til at udarbejde og vedligeholde afviklingsplanerne, som minimum årligt.</p>	<p>Den nationale tilsynsmyndighed skal vurdere, om forsikringssselskabet kan leve op til afviklingsbetingelserne, herunder om det er i offentlighedens interesser, ifm. vurderingen af, om selskabet er omfattet af reglerne om afviklingsplaner. Derudover skal selskaberne vælges ud fra en risikobaseret tilgang pba. størrelse, forretningsmodel, risikoprofil, mv.</p> <p>Mindst 50 pct. af markedet for hhv. livs- og skadesforsikringssselskaber skal være omfattet af kravet om afviklingsplaner. Den nationale afviklingsmyndighed er forpligtet til at vedligeholde, som minimum hvert andet år.</p>
Betingelser for afvikling	Afvikling sker efter reglerne om konkurs for skadesforsikringssselskaber og administrationsbo for livsforsikrings- og pensionssselskaber.	<p>Forslaget fastsætter fælles betingelser for pligten til at anvende afviklingsværktøjerne, <i>jf. tabel 2</i>.</p> <p>Et forsikringssselskab skal afvikles, når det ikke kan forventes, at selskabet på egen hånd kan afværge sin forværrede økonomiske situation.</p> <p>Anvendelsen af afviklingsreglerne frem for almindelige nationale konkursregler forudsætter, at dette er nødvendigt under hensyn til offentlighedens interesser eller bevarelse og fortsættelse af kritiske funktioner for samfundet.</p>	<p>Afviklingsreglerne skal anvendes, hvis afviklingsmyndigheden ikke vurderer det hensigtsmæssigt at lade et selskab afvikles i konkurs, eller fordi offentlighedens interesse tilsiger det. Det præciseres, at det skal indrages i vurderingen, hvorvidt selskabet er omfattet af nationale forsikringsgarantiordninger.</p> <p>I de tilfælde hvor afviklingsreglerne skal anvendes, der skal afviklingsmyndigheden lægge en strategi for afviklingen (heri afviklingsplanen).</p>
Afviklingsbeføjelser	Der er ikke regler med afviklingsbeføjelser i dansk ret.	For at anvende afviklingsværktøjerne i <i>tabel 2</i> skal afviklingsmyndigheden have beføjelsen til at overtage styringen af det nødlidende forsikringssselskab, overtage aktionærernes og ledelsens rolle, overføre aktiver og gennemføre kontraktændringer.	Afviklingsmyndigheden skal endvidere have beføjelsen til at tegne nye og/eller forlænge eksisterende forsikringsaftaler.
Grænseoverskriende koncernafvikling	Der er ikke regler om grænseoverskridende koncernafvikling i dansk ret	Der skal etableres afviklingskollegier under lederskab af koncernafviklingsmyndigheden.	Svarende til Kommissionens forslag, idet der ændres på nogle områder.

Tabel 1

Centrale elementer: Gældende regler, Kommissionens forslag og kompromisforslaget af 23. november 2023

	Gældende regler	Kommissionens forslag	Foreløbig beskrivelse af Kompromisforslag
		<p>Afviklingskollegier skal skabe et omfattende og integreret rammeværk for genopretnings- og afviklingsværktøjer i EU/EØS for store koncerner, der udøver forsikringsvirksomhed på tværs af grænser.</p> <p>Afviklingskollegierne skal koordinere forberedelses- og afviklingsforanstaltninger mellem de nationale myndigheder for at sikre optimale løsninger på EU/EØS-niveau.</p>	<p>Kompromisforslaget præciserer, bl.a. hvordan tredjelands forsikringsvirksomhed i to eller flere EU-lande skal håndteres. Det forelås, at give afviklingsmyndighederne i de pågældende EU-lande mulighed for at etablere et Europæisk afviklingskollegie.</p>
Forhold til tredjelande	Der er ikke regler om dette i dansk ret.	<p>EU/EØS myndigheder får beføjelser til at understøtte tredjelands afviklingshandlinger, når et tredjelands forsikringsselskab kommer i økonomiske vanskeligheder. Det sker ved at give retskraft til at overførsel af aktiver og forpligtigelser, som befinder sig i eller er underlagt lovgivningen i deres jurisdiktioner under givne betingelser.</p> <p>Forslaget indebærer endvidere, at der skal kunne indgås samarbejdsaftaler med tredjelands afviklingsmyndigheder for at understøtte tredjelands afviklingsforanstaltninger.</p> <p>EIOPA skal kunne deltage i rammeordninger for afvikling med tredjelands myndigheder, og nationale myndigheder skal kunne indgå bilaterale ordninger i overensstemmelse med EIOPA's rammeordninger.</p>	<p>Der er fremlagt kompromisforslag om, at der kan oprettes afviklingskollegier for selskaber fra tredjelande, som opererer i betydelig grad i to eller flere EU-lande.</p>
Finansiering	<p>Der er ikke regler om finansiering af afvikling efter de gældende danske regler.</p> <p>I tilfælde af skadesforsikringsselskabers konkurs vil Garantifonden for skadesforsikringsselskaber træde til og dække forsikringstagernes og de sikredes krav. Garantifonden er finansieret ved opkrævning af bidrag på forsikringer, der ny eller gentegnes for risici i Danmark.</p> <p>Garantifondens bidragsopkrævning og dækning sker ud fra det såkaldte værtslandsprincip (garantifonden dækker alle kunder i Danmark).</p>	<p>Der var ikke foreslået bestemmelser om finansiering af afviklingsværktøjer i Kommissionens opindelige forslag.</p>	<p>Kompromisforslaget indebærer, at EU-landene skal etablere nationale ordninger for ekstern finansiering af afvikling.</p> <p>Finansieringsordningerne skal anvendes til at udbetale erstatninger til kreditorer ved brud på princippet om, at ingen kreditorer må stilles ringere end ved almindelig insolvensbehandling.</p> <p>Derudover skal ordningerne anvendes til at facilitere brugen af afviklingsværktøjerne.</p> <p>Såfremt EU-lande beslutter, at opkræve bidrag, skal dette ske på baggrund af det såkaldte hjemlandsprincip (dvs. dækker alle kunder i forsikringsselskabet, herunder kunder i ind- og udland).</p>
Sanktioner	<p>Der er en begrænsning i adgangen til at indføre bøder og lignende strafferetlige sanktioner på administrativt grundlag efter dansk ret.</p> <p>Såfremt forholdets grovhed tilsiger det, skal der være mulighed for at overgive en sag til politimæssig efterforskning.</p>	<p>Indførsel af administrative bøder og andre administrative indgreb, som er proportionale og samtidig har en præventiv virkning.</p> <p>Forslaget indebærer en adgang til at anvende strafferetlige sanktioner frem for administrative sanktioner.</p> <p>EIOPA skal føre et central register over alle administrative bøder.</p>	<p>Svarende til Kommissionens forslag.</p>

Anm.: Tabellen indeholder en foreløbig beskrivelse af væsentlige elementer i kompromisforslaget af 23. november 2022.

Kilde: Kommissionens forslag og egen tilvirkning.

Afviklingsplaner og vurdering af afviklingsegnethed

Ud over kravet om forebyggende genopretningsplaner, der har til formål at genoprette forsikringsselskabets økonomiske situation ved væsentlig forværring af denne, foreslår Kommissionen, at afviklingsmyndigheden skal udarbejde en særskilt afviklingsplan for hvert omfattet forsikringsselskab. Afviklingsplanerne skal anvendes i tilfælde af, at genopretningen af forsikringsselskabet mislykkes, og afviklingsplanen skal indeholde en stillingtagen til, hvilke afviklingsbeføjelser, afviklingsmyndigheden skal gøre brug af, såfremt forsikringsselskabet opfylder betingelserne for afvikling, dvs. skal opløses og ophøre som selskab. Derudover skal afviklingsmyndigheden foretage en vurdering af selskabets afviklingsegnethed og evt. hindringer for afvikling. Afviklingsplanerne skal tilpasses, såfremt forudsætningerne for planen ændrer sig. Mindst 70 pct. af henholdsvis livs- og skadesforsikringsmarkedet i hvert EU-land skal være omfattet af kravene, og kun lavrisikoselskaber⁴ kan undtages ud fra en individuel vurdering.

Kompromisforslaget fastholder generelt Kommissionens forslag fsva. kravene til indholdet af afviklingsplanerne og principperne for afviklingsegnethed. Kompromisforslaget indebærer ændringer i forhold til den kreds af forsikringsselskaber, som er omfattet af afviklingsmyndighedens forpligtelse til at udarbejde og vedligeholde afviklingsplaner. Kommissionens forslag indebærer, at afviklingsmyndigheden skal udarbejde afviklingsplaner for selskaber udvalgt ud fra bl.a. størrelse, forretningsmodel, risikoprofil mv. samt de sandsynlige konsekvenser for forsikringstagerne ifm. afvikling. Kompromisforslaget supplerer dette med, at afviklingsplanerne skal udarbejdes ud fra en risikobaseret tilgang, og at der også skal være en vurdering af, om det vil være i offentlighedens interesse at anvende afviklingsreglerne frem for nationale konkursregler, og om selskabet varetager kritiske funktioner⁵.

Forenklede forpligtelser for visse forsikringsselskaber

Forslaget indeholder et proportionalitetsprincip, der giver tilsyns- og afviklingsmyndighederne beføjelser til at beslutte, i hvilket omfang kravet om genopretnings- og afviklingsplaner skal gælde under hensyntagen til det enkelte forsikringsselskabs størrelse, forretningsmodel og kompleksitet. Anvendelsen af forenklede forpligtelser skal årligt rapporteres til EIOPA.

Betingelser for afvikling, afviklingsværktøjer og -beføjelser

Forslaget fastsætter fælles betingelser for pligten til at anvende afviklingsreglerne. Et forsikringsselskab skal afvikles, når det ikke længere kan forventes, at selskabet på egen hånd kan afværge sin forværrede økonomiske situation, *jf. bilag 1*. Derudover er det en forudsætning, at anvendelsen af afviklingsregimet skal være i offent-

⁴ Lavrisikoselskaber dækker over selskaber, hvor en samlet vurdering af selskabets solvensdækning (jf. Solvens II reglerens kapitalkrav), kompleksiteten af selskabets forretning, ledelsessystem, koncernstruktur, mv. bevirker, at selskabet samlet set vurderes at udvise lav risiko.

⁵ Kritiske funktioner dækker over virksomheder, tjenesteydelser eller operationer, som udøves, leveres eller udføres for tredjeparter af et forsikringsselskab, som ikke inden for et rimeligt tidsrum eller med rimelige omkostninger kan erstattes, og hvor forsikringsselskabets manglende evne til at udøve virksomhed med al sandsynlighed vil få væsentlige virkninger for det finansielle system og realøkonomien i et eller flere EU-lande.

lighedens interesse eller være nødvendig for at bevare kritiske funktioner. Endvidere bør det indgå i afviklingsmyndighedens vurdering, om det er muligt eller hensigtsmæssigt at afvikle selskabet i konkurs.

Kommissionen lægger op til, at det skal være muligt for EU-landene i deres implementering af forslaget at involvere eventuelle nationale forsikringsgarantiordninger, som kan bidrage til finansieringen af afviklingsprocessen i et omfang op til de tab, forsikringsgarantiordningerne vil skulle påtage sig til at beskytte forsikringstagerne i tilfælde af en almindelig konkursituation.

Forslaget indebærer, at nødlidende forsikringsselskaber skal undergå en kontrolleret afvikling, hvor en afviklingsmyndighed tildeles en række værktøjer, der er egnede til at begrænse forsikredes og samfundets tab, sammenlignet med almindelig konkursbehandling, *jf. tabel 2*. Afviklingsværktøjerne indebærer bl.a. muligheden for nedskrivning og konvertering (såkaldt "bail-in") af kapitalinstrumenter (aktier mv.), gældsinstrumenter og andre forpligtigelser, som kan anvendes for at lette udøvelsen af andre afviklingsværktøjer, så hel eller delvis solvent afvikling kan finde sted. Der er ikke fastlagt et bestemt minimumskrav for "bail-in". Nationale myndigheder må gerne supplere reglerne med nationale værktøjer og beføjelser, såfremt disse holder sig inden for forslagets rammeværk for afvikling. Derudover indebærer forslaget, for at understøtte brugen af afviklingsværktøjerne, at afviklingsmyndigheden gives beføjelse til at overtage styringen af det nødlidende forsikringsselskab under afvikling, herunder beføjelsen til at overtage de rettigheder og beføjelser, som aktionærerne og ledelsen normalt tillægges, beføjelsen til at overføre aktiver til et overgangsselskab og gennemtvinge bl.a. kontraktændringer.

Tabel 2

Centrale elementer: Gældende regler, Kommissionens forslag og kompromisforslaget

Afviklingsværktøj	Kommissionens forslag	Kompromisforslag af 23. november 2022
a) Nedskrivning og konvertering ("bail-in") af kapitalinstrumenter (aktier mv.), gældsinstrumenter og andre forpligtigelser.	Kapitalinstrumenter (aktier mv.), gældsinstrumenter og andre forpligtigelser skal kunne nedskrives, dvs. deres samlede værdi i selskabets regnskabsbalance skal kunne reduceres), <i>jf. bilag 2</i> , eller konverteres til egenkapital. Det skal lette udøvelsen af andre afviklingsværktøjer, så solvent afvikling og overførsel af porteføljer kan finde sted. Der er ikke fastlagt et bestemt minimumskrav for "bail-in". Omfanget af nedskrivningen eller konverteringen af aktionærer og kreditorer skal besluttes af afviklingsmyndigheden på basis af en værdiansættelse af selskabets aktiver og passiver og under hensyn til selskabets kapitalbehov. Aktionærer og kreditorer står først og før forsikrings- og pensionskunder til at bære tab i afviklingssituationer, ligesom nedskrivning af aktionærer og kreditorers krav skal ske, førend et land evt. måtte beslutte at yde et nødlidende selskab statsstøtte i form af egne statslige midler. Brugen af evt. statsstøtte ifm. genopretning eller afvikling af et selskab skal fortsat være i overensstemmelse med EU's statsstøtteregler.	Konvertering af forsikringsselskabernes forpligtelser til egenkapital kan efter kompromisforslaget også omfatte konvertering af forsikringskrav til kernekapital (egenkapital). Konvertering af forsikringsforpligtigelser skal dog kun anvendes som en sidste udvej, hvis en ordnet afvikling ikke kan ske med brug af andre afviklingsværktøjer. Kompromisforslaget lægger dog op til, at EU-landene stadig kan vælge at friholde forsikringskrav fra konverteringsværktøjet, hvis forsikringskravene er dækket af et forsikringsselskabs "registrerede aktiver", der er en gruppe af aktiver, hvis samlede værdi til enhver tid mindst svarer til værdien af selskabets samlede forsikringsmæssige hensættelser, (fx til dækning af fremtidige pensionsudbetalinger,)

Tabel 2

Centrale elementer: Gældende regler, Kommissionens forslag og kompromisforslaget

Afviklingsværktøj	Kommissionens forslag	Kompromisforslag af 23. november 2022
b) Solvent afvikling	Solvent afvikling henviser til tilbagekaldelse af tilladelse til at udøve forsikringsvirksomhed fra et forsikringselskab for at begrænse aktiviteten til udelukkende at servicere den eksisterende portefølje frem for en konkurs. Formålet med dette er at maksimere dækningsgraden for de sikredes erstatningskrav under de tegnede forsikringer gennem den eksisterende aktivmasse. Solvent afvikling af forsikringsporteføljen indstilles, når værdien af forsikringselskabets nettoaktiver (selskabet aktiver fratrukket passiver <i>jf. bilag 2</i>) er negativ. Den resterende del af forsikringselskabet afvikles herefter ved almindelig insolvensbehandling.	Kompromisforslaget indebærer yderligere beskrivelse af forudsætningerne for anvendelse af værktøjer til solvent afvikling. Det præciseres bl.a., at for at gennemføre en solvent afvikling skal forsikringselskabet overholde Solvens II-reglernes minimumskapitalkrav <i>jf. bilag 1</i>
c) Beslutning af salg af forretning	Salg af hele eller dele af forsikringselskabets forsikringsportefølje på markedsvilkår uden at skulle overholde de procedurer, som normalt skal overholdes ved porteføljeoverdragelse.	Ingen større ændringer
d) Anvendelse af overgangsselskab	Hele eller dele af forsikringselskabets forretning overføres til et overgangsselskab, som skal være offentligt ejet. Overgangsselskabet skal have tilladelse som forsikringsvirksomhed efter Solvens II-reglerne. Overgangsselskabet skal være midlertidigt og udelukkende have til formål at sælge porteføljen, når markedet er gunstigt for et salg.	Overgangsselskabet skal endvidere kunne ny- og gentegne forsikringer under nærmere omstændigheder. Derudover foreslår man, at overgangsselskabet skal kunne være privatejet.
e) Adskillelse af aktiver og passiver	Værdiforringede eller andre problematiske aktiver og/eller forpligtelser skal kunne flyttes til særskilt administration, i et såkaldt porteføljeadministrationsselskab, så de kan blive afviklet over tid. For at begrænse mulige konkurrencemæssige forvridninger ved adskillelsen af aktiver og forpligtelser, og for at begrænse risikoen for moral hazard, bør dette værktøj kun anvendes sammen med andre afviklingsværktøjer.	Kompromisforslaget lægger op til, at det skal være muligt at oprette privatejede porteføljeadministrationsselskaber.

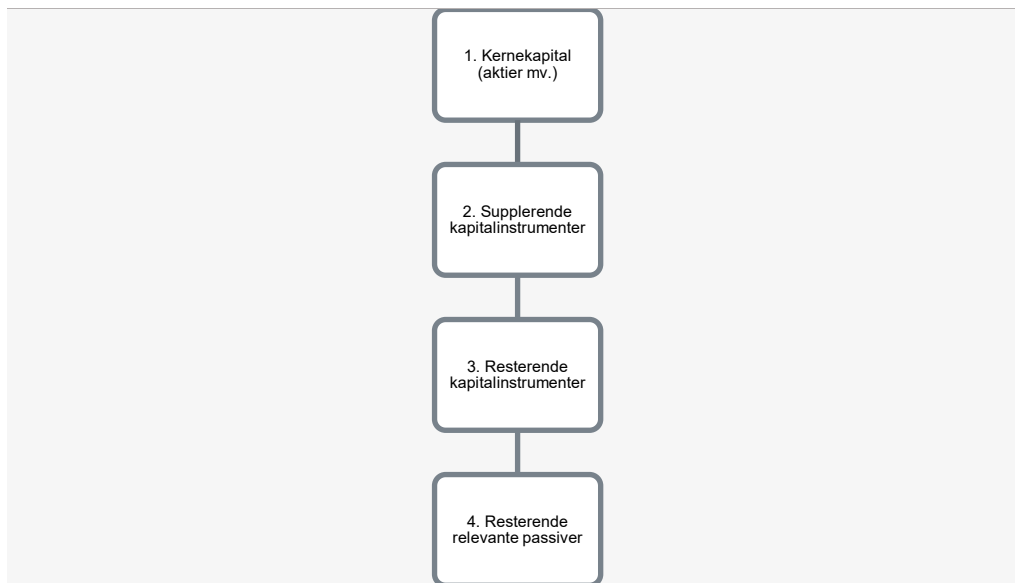
Anm.: De danske regler for livforsikringselskaber om administrationsbo indebærer konsekvenser, som kan minde om brugen af afviklingsværktøjerne. For skadesforsikringselskaber vil insolvent afvikling ske i konkurs.

Kilde: Kommissionen og egen tilvirkning.

I national lovgivning skal der oprettes et hierarki for konvertering af kapitalinstrumenter, gældsinstrumenter og andre forpligtelser, som komplementerer og om nødvendigt anvendes i stedet for eksisterende nationale insolvensregler. Nedskrivning af aktionærer og kreditorer står først og før forsikrings- og pensionskunder til at bære tab i afviklingssituationer, ligesom nedskrivning af aktionærer og kreditorer skal ske, førend et land evt. måtte beslutte at yde et nødlidende selskab statsstøtte i form af egne statslige midler. Det er hensigten, at hierarkiet for anvendelse af nedskrivnings- og konverteringsværktøjet skal ske under hensyntagen til nationale konkursordener, hvor det dog skal respektere nærmere givne rammer, *jf. figur 1*.

Figur 1

Hierarki for konvertering af kapitalinstrumenter, gældsinstrumenter og andre forpligtelser



Anm.: Hierarkiet for konvertering og nedskrivning skal overordnet sikre principperne om, at aktionærer skal være de første til at bære tab. Derefter skal kreditorer rangeret efter prioritetesordenen af deres fordringer bære tab. Supplerende kapital dækker over det, der i Solvens II hedder tier 2 kapital, som kan dække over ansvarligt (efterstillet) lån, resterende kapital dækker over tier 3 kapital (fx udskudte selskabsskatteaktiver), og resterende passiver dækker over forpligtigelser, som ikke er omfattet af en særlig beskyttelse (fx lønkrav).

Kilde: Kommissionens forslag og egen tilvirkning

Forsikringskunder vil kun være underlagt anvendelse af ”bail-in” som sidste led i hierarkiet og kun efter, at aktionærer og kreditorer har afholdt deres del af tabene. De forsikredes tab bliver i flere EU-lande båret af nationale forsikringsgarantiordninger, hvoraf nogle er finansieret af forsikringsbranchen, som opkræver bidragene direkte eller indirekte hos forsikringstagerne.

Kompromisforslaget fastholder overordnet Kommissionens forslag. Der er en række ændringer til afviklingsværktøjerne, herunder, at overgangsselskaber skal kunne nytte og forny forsikringer under nærmere givne forudsætninger.

Finansiering

Kommissionens forslag indebærer ikke en stillingtagen til spørgsmål om finansiering af afvikling efter de foreslåede regler om en fælleseuropæisk ramme for nationale genopretnings- og afviklingsregimer.

Kompromisforslaget indebærer, at EU-landene skal etablere nationale ordninger for ekstern finansiering af afvikling. Finansieringsordningerne skal anvendes til at udbetale erstatninger til kreditorer ved brud på princippet om, at ingen kreditorer må stilles ringere i en afviklingssituation end ved almindelig insolvensbehandling (”No creditor worse off principle” – NCWO). Derudover kan ordningerne anvendes til at facilitere brugen af afviklingsværktøjerne. Såfremt EU-landene beslutter,

at der skal opkræves bidrag hos forsikringsselskaberne, må dette alene ske på baggrund af det såkaldte hjemlandsprincip⁶, hvorefter bidrag alene må opkræves hos de selskaber, som er hjemmehørende i det EU-land, som opkræver bidragene.

Det bemærkes, at der i Danmark i dag er en garantifond for skadesforsikringsselskaber, der sikrer dækning til forbrugerne i tilfælde af konkurser i skadesforsikringsselskaber. Garantifonden er baseret på *værtslandsprincippet*. Det indebærer, at danske forbrugere som kunder er dækket af garantifonden for skadesforsikringsselskaber uanset om de er kunder i danske selskaber eller i udenlandske selskaber, som driver virksomhed i Danmark og sælger deres produkter til danske kunder. De udenlandske selskaber omfattes derfor for deres virksomhed i Danmark af de danske regler for garantifonden for skadesforsikringsselskaber, herunder fsva. bidrag til garantifonden og dækningsniveau for deres kunder. Det bidrager til en ens regulering og beskyttelse af danske forsikringskunder, uanset i hvilket selskab de er kunde. For livsforsikringsselskaber er der ikke en garantifond. Der er i stedet et krav om, at selskabet skal registrere en gruppe af aktiver, hvis samlede værdi til enhver tid mindst svarer til værdien af selskabets samlede hensættelser til dækning af pensionsudbetalinger.

Grænseoverskridende koncernafvikling

Kommissionen foreslår, at der skal etableres afviklingskollegier under lederskab af koncernafviklingsmyndigheden. Afviklingskollegier er et forum af afviklingsmyndigheder i de EU-lande, hvor forsikringsselskabet udøver forsikringsvirksomhed, der skal koordinere forberedelses- og afviklingsforanstaltninger mellem de nationale myndigheder for at sikre optimale løsninger på EU/EØS-niveau. Koncernafviklingsmyndigheden er afviklingsmyndigheden i det EU-land, hvor den koncerntilsynsførende er beliggende. Formålet med afviklingskollegierne er at skabe et omfattende og integreret rammeværk for genopretnings- og afviklingsværktøjer i EU/EØS og at imødekomme de behov, der følger de større koncerner, som i sagens natur ofte udøver forsikringsvirksomhed på tværs af grænser.

Koncerntilsyn, tilsynsmyndigheder, koncernafviklingsmyndigheder og afviklingsmyndigheder, der deltager i afviklingskollegierne, skal bestræbe sig på at nå frem til fælles beslutninger vedr. vurderingen af forebyggende koncerngenopretningsplaner, vedtagelse af koncernafviklingsplaner og at afhjælpe eller fjerne hindringer for afviklingsmulighederne. Såfremt de nationale myndigheder i afviklingskollegierne ikke når frem til en fælles beslutning inden for fire måneder, så vil det være op til enten den koncerntilsynsførende eller koncernafviklingsmyndigheden eller datterselskabets tilsynsmyndighed afhængig af beslutningens karakter.

⁶ Der er grundlæggende to muligheder, dækningen i forsikringsgarantiordningen kan være baseret på kundens hjemland eller selskabets hjemland. Forsikringsgarantiordninger baseret på kundernes hjemland (værtslandsprincippet) vil dække alle kunder i det enkelte EU-land, dvs. både dem, der er kunder i nationale selskaber og dem, der er kunder i udenlandske selskaber, der opererer i landet (en såkaldt værtslandsmodel – ”host”). Forsikringsgarantiordninger baseret på selskabernes hjemland (hjemlandsprincippet) vil omvendt dække alle kunder i forsikringsselskabet – dvs. både kunder i ind- og udland (en hjemlandsmodel – ”home”). Denne model indebærer, at det er garantifonden i forsikringsselskabets hjemland, der vil dække i tilfælde af konkurs.

Kompromisforslaget fastholder generelt Kommissionens forslag, men indeholder en række tilføjelses, bl.a. at øvrige medlemmer af et afviklingskollegie også skal høres om beslutningen om, at et forsikringselskab i en gruppe er nødlidende eller forventeligt nødlidende.

Sanktioner

For at sikre, at ledelsen i forsikringselskaberne overholder reglerne i forslaget, skal EU-landene sikre, at der indføres regler om administrative sanktioner og andre administrative indgreb, som er effektive, proportionale og samtidig har en præventiv virkning. EIOPA skal føre et centralt register over alle administrative sanktioner.

Forslaget indeholder en mulighed for, at EU-landene fravælger at fastsætte administrative sanktioner, såfremt overtrædelse af regler, som gennemfører direktivet, i stedet bliver omfattet af national strafferet.

Kompromisforslaget fastholder generelt Kommissionens forslag.

Ændringer i anden lovgivning

For at sikre gennemførelse af forslaget vil der ske ændringer af bestemte regler i Solvens II-direktivet, bestemte selskabsdirektiver, hvor eksisterende bestemmelser kan være til hinder for gennemførelsen af forslaget, og EIOPA-forordningen.

4. Europa-Parlamentets holdning

Europa-Parlamentet er medlovgiver på forslaget. Europa-Parlamentet har endnu ikke fastlagt sin holdning til Kommissionens forslag, men ventes at støtte op om forslaget. I et foreløbigt udkast har Europa-Parlamentets ordfører foreslået en begrænsning af de typer forsikringselskaber, som er dækket af forslaget.

Det forventes, at Europa-Parlamentet vedtager sin holdning i december 2022 eller januar 2023.

5. Nærhedsprincippet

Kommissionen anfører, at hensigten med forslaget ikke i tilstrækkelig grad kan opfyldes af EU-landene alene. Det er særligt vigtigt med harmoniserede regler for genopretning og afvikling, når det er grænseoverskridende forsikringselskaber, som bliver nødlidende. Fælles tilgang til afvikling på EU-niveau kræver en væsentlig grad af harmonisering af nationale praksis og procedurer, hvilket er hensigten med Kommissionens forslag.

Fra dansk side er man enig i Kommissionens vurdering, idet det er væsentligt at sikre de forsikrede et højt beskyttelsesniveau på tværs af EU og en bedre håndtering af krisesituationer, som ofte har grænseoverskridende karakter. Regeringen vurderer på den baggrund, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

6. Gældende dansk ret

De gældende danske regler på området findes i lov om finansiel virksomhed og regler udstedt i medfør heraf, hvor særligt bekendtgørelse om ledelse og styring af forsikringsselskaber mv. (herefter ledelsesbekendtgørelsen) er relevant.

Genopretning

Ledelsesbekendtgørelsen fastlægger regler om, at et forsikringsselskabs bestyrelse skal beslutte en kapitalnødplan, der skal indeholde operationelle procedurer, som kan anvendes i praksis, hvis kapitalplanens forudsætninger brister.

Efter Finanstilsynets faste praksis indebærer dette, at selskabet skal fastsætte nogle objektive kriterier (typisk bestemte grænser for selskabers solvensoverdækning), hvor selskabet ved brud på disse grænser skal træffe bestemte foranstaltninger, som er egnede til at afhjælpe selskabets forværrede finansielle situation. Reglerne om kapitalnødplaner er udslag af national lovgivning og implementerer ikke EU-lovgivning.

Der er derudover regler, som giver Finanstilsynet de fornødne værktøjer til at håndtere situationer, hvor Finanstilsynet bliver opmærksom på, at et forsikringsselskab kan komme i økonomiske vanskeligheder.

Afvikling

Efter de gældende danske regler i lov om finansiel virksomhed har Finanstilsynet en række værktøjer, som Finanstilsynet kan anvende i forbindelse med, at et selskab kommer i økonomiske vanskeligheder.

For skadesforsikringsselskaber vil selskabet ved afvikling i konkurs blive administreret af en kurator som et konkursbo. De sikrede har fortrinsstilling forud for de fleste andre kreditorer, når der sker udbetaling fra konkursboet i konkursordenen. De fleste sikrede bliver dog dækket via Garantifonden for skadesforsikringsselskaber. Den danske garantifond for skadesforsikringsselskaber er oprettet med lov om en garantifond for skadesforsikringsselskaber, som er udslag af national lovgivning og ikke EU-lovgivning. Garantifonden indtræder i sikredes krav imod konkursboet i det omfang, den har ydet dækning og får samme fortrinsstilling som sikrede i konkursordenen.

For livsforsikringsselskaber og pensionsselskaber gælder andre regler ifm. afvikling. Livsforsikringsselskaber og pensionsselskaber, der driver livsforsikringsvirksomhed, skal føre et register over en gruppe af aktiver, hvis samlede værdi til enhver tid mindst svarer til værdien af selskabets samlede forsikringsmæssige hensættelser, fx til dækning af fremtidige pensionsudbetalinger, (de såkaldte ”registrerede aktiver”). Finanstilsynet kan i tilfælde af, at et livsforsikringsselskab er insolvent, beslutte at overtage administrationen og overføre denne til et administrationsbo, som er en selvstændig juridisk enhed separat fra livsforsikringsselskabet, hvis ikke forsikringsbestanden overdrages til et eller flere andre selskaber. Administrationsboet sikrer

en ordnet, insolvent afvikling og overtager porteføljen af forsikringskontrakter sammen med de registrerede aktiver og sikrer en udbetaling på baggrund af de registrerede aktiver til forsikringskunderne og andre begunstigede iht. forsikringskontrakterne. Livsforsikringsselskabet (uden registrerede aktiver og porteføljen af forsikringskontrakter) vil i medfør af gældende ret i udgangspunktet blive underlagt almindelig konkursbehandling.

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Kommissionens forslag vil medføre behov for ændringer i dansk lovgivning – både fsva. eksisterende danske regler og implementering af regler vedr. et nyt regime for genopretning og afvikling af forsikringsselskaber, herunder oprettelse eller udpeging af en afviklingsmyndighed.

Forslaget medfører generelt et nyt regime for genopretning og afvikling, som kun i begrænset omfang findes i gældende dansk ret. De eksisterende danske regler på området må generelt forventes at skulle ændres, hvor det dog endnu ikke er klart i hvilket omfang, hvilket vil afhænge af de endelige regelsæt.

Forslaget vil kunne indebære ændringer i de eksisterende danske regler i ledelsesbekendtgørelsen om kapitalnødplaner for forsikringsselskaber, som er omfattet af Solvens II-reglerne pga. deres størrelse. Reglerne om kapitalnødplaner har samme overordnede formål som forslaget genoprettelsesplaner, hvor der dog stilles væsentligt større krav til indholdet i kommissionens forslag.

Forslaget indebærer derudover krav om, at der enten skal oprettes en ny dansk afviklingsmyndighed eller udpeges en eksisterende myndighed til afviklingsmyndighed. Der vil senest ifm. dansk implementering af direktivet i national lovgivning skulle tages stilling til, hvilken myndighed, som skal have rollen som afviklingsmyndighed. Det vil bl.a. ske efter vurdering af de administrative og økonomiske konsekvenser herved, hvilket endnu udestår, ligesom der skal sikres sammenhæng med eksisterende danske regler.

De værktøjer og beføjelser, som skal tildeles afviklingsmyndigheden, vil skabe et behov for ændringer af en række eksisterende danske retsregler i den finansielle lovgivning. Omfanget er endnu ikke klart, men ændringerne kan omfatte den finansielle regulering, konkurslovgivning og selskabslovgivning. Forslaget indebærer et krav til, at EU-landene forpligtes til at fjerne nationale hindringer for de beføjelser, som skal tildeles afviklingsmyndigheden. Det er endnu uklart, i hvilket omfang forslaget vil indebære ændringer i gældende danske regler på disse områder.

Efter de gældende danske regler vil insolvent afvikling af skadesforsikringsselskaber som udgangspunkt ske ved konkursbehandling. Forslaget vurderes at ændre på

dette udgangspunkt. Formålet med forslaget er, at insolvent afvikling af forsikrings-selskaber fremadrettet skal undgås eller ske helt eller delvist i andre rammer end konkurs.

Efter de gældende danske regler vil insolvent afvikling af livsforsikrings-selskaber i sidste ende ske ved oprettelse af et administrationsbo. Forslaget vurderes at indebære, at afviklingsmyndigheden får andre afviklingsværktøjer, der i et vidt omfang supplerer/erstatte administrationsbo-modellen.

Afviklingsmyndigheder skal desuden bemyndiges til at kræve, at visse kapitalinstru-menter skal kunne konverteres, og afviklingsmyndigheden skal kunne konvertere kapitalandele for at frigøre midler. Dette vil kræve nye regler i dansk lovgivning.

Statsfinansielle konsekvenser

Forslaget vil betyde øgede tilsynsforpligtelser for Finanstilsynet og dermed behov for ressourcer, særligt i forbindelse med vurdering af genopretningsplaner, yderligere fokus på forebyggelse og tidlig indgriben m.v. Finanstilsynet finansieres gennem bidrag fra de finansielle virksomheder under tilsyn, og det vil derfor ikke have direkte statsfinansielle konsekvenser.

Hvorvidt forslaget indebærer direkte statsfinansielle omkostninger afhænger derud-over af implementeringen af reglerne, herunder om der skal oprettes en selvstændig afviklingsmyndighed i Danmark, eller om afviklingsmyndigheden skal placeres hos en eller flere eksisterende danske myndigheder, samt den konkrete finansierings-model for disse afviklingsaktiviteter. Uanset fremgangsmåden, ventes afviklings-myndigheden efter forslaget at indebære et forøget ressourceforbrug til administra-tion af reglerne.

Det bemærkes, at de afledte nationale udgifter som udgangspunkt vil skulle afholdes inden for de berørte ministeriers eksisterende bevillingsrammer, jf. retningslinjerne for den danske EU beslutningsprocedure og budgetvejledningens bestemmelser herom. Såfremt det viser sig, at udgifterne ikke kan håndteres inden for de eksiste-rende bevillingsrammer, vil dette skulle afklares særskilt.

Forslaget kan have indirekte positive statsfinansielle konsekvenser, idet det fastlæg-ger rammer for håndtering af nødlidende selskaber, herunder for at aktionærer og kreditorer i nødlidende selskaber bærer tabene frem for de forsikrede og i sidste ende de offentlige finanser.

Samfundsøkonomiske konsekvenser

Kommissionens forslag ventes at have positive samfundsøkonomiske konsekven-ser for forsikrede og den bredere finansielle sektor, i de tilfælde, hvor anvendelse af et afviklingsregime frem for konkurs vil være mere hensigtsmæssig og indebære færre omkostninger. Forslaget forventes at begrænse de tab, som på nuværende tidspunkt i nogle EU-lande bliver båret af nationale forsikringsgarantiordninger,

hvoraf nogle er finansieret af forsikringsbranchen, som opkræver bidragene direkte eller indirekte hos forsikringstagerne.

Gevinsterne består i, at et nyt fælleseuropæisk ramme for nationale genoprettelses- og afviklingsregime kan begrænse de samfundsmæssige tab, som er forbundet med, at et forsikringsselskab bliver nødlidende og eventuelt skal afvikles.

Erhvervsøkonomiske konsekvenser

Kommissionens forslag vil medføre erhvervsøkonomiske konsekvenser, idet forsikringsselskaber skal udarbejde og vedligeholde genopretningsplaner, hvilket vil indebære meromkostninger for forsikringsbranchen.

8. Høring

Forslaget har været i skriftlig høring i EU-Specialudvalget for den finansielle sektor med frist for bemærkninger 7. oktober 2022. Der er modtaget høringssvar fra Nationalbanken og Forsikring & Pension (F&P). Der henvises til grund- og nærhedsnotat om forslaget oversendt til Folketingets Europaudvalg 19. november 2021 for en gennemgang af høringssvarene.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Det er endnu uklart, om EU-landene vil kunne støtte formandskabets kompromisforslag fremlagt 23. november 2022.

Der er en række lande, der ønsker fælles lovgivning eller retningslinjer for finansieringen af genopretning og afvikling af forsikringsselskaber. En række lande, inklusive Danmark, ønsker at lade finansieringen og dens natur være op til de enkelte EU-lande, hvilket ville være i overensstemmelse med Kommissionens oprindelige forslag. Finansieringsspørgsmålet forventes at være en del af de videre politiske drøftelser.

EU-landene er uenige i, hvor stor en del af forsikringsbranchen, der nationalt skal kræves dækket af forslagene. En gruppe af EU-lande ønsker, at forsikringsvirksomheder frem for alt udvælges gennem kriterier og en risikobaseret tilgang. En anden gruppe EU-lande ønsker, at man sætter en fast procentsats for, hvor stor en del af markedet der skal være dækket. Kompromisforslaget kombinerer de to tilgange.

10. Regeringens generelle holdning

Fra dansk side støtter man generelt forslaget om harmoniserede nationale rammer for genopretning og afvikling af forsikringsselskaber i EU. Mere harmoniserede rammer kan bidrage til et styrket indre marked, en mere robust forsikringssektor i EU som helhed og højere beskyttelse af de forsikrede.

Henset til fremsættelsen af kompromisforslaget 23. november 2022 udestår endnu en nærmere vurdering af, i hvilket omfang forslaget imødekommer danske prioriteter som beskrevet i nærværende afsnit. I nærværende afsnit gives en foreløbig vurdering, hvor det er muligt.

Fra dansk side støtter man formålet om at forsøge at begrænse tab hos forsikrings-tagere gennem et fælleseuropæisk genopretnings- og afviklingsregime.

Fra dansk side finder man det vigtigt, at der er regler, der af hensyn til de forsikrede kan understøtte genopretning eller en ordentlig og sikker afvikling i tilfælde af økonomisk ufore i et forsikrings-selskab. Lignende og velfungerende regler finder i dag anvendelse på området for kreditinstitutter.

Fra dansk side finder man det vigtigt, at de nye regler så vidt muligt tager højde for eksisterende og velfungerende regler på forsikringsområdet i EU-landene, herunder i Danmark. Fra dansk side vil man arbejde for, at en fælleseuropæisk ramme for nationale genopretnings- og afviklingsregimer skaber merværdi både i forhold til de forsikrede, og for det samlede erhvervsliv. Derfor støtter man fra dansk side et direktiv, som indebærer minimumsharmonisering og sikrer et samspil med velfungerende nationale regler og tage hensyn til nationale forhold. Det er i den forbindelse centralt, at Danmark generelt vil kunne fastholde de nuværende rammer for garantifonden for skadesforsikrings-selskaber, herunder værtlandsprincippet.

Det indebærer, at danske kunder er dækket af garantifonden, uanset om de er kunder i danske eller udenlandske skadesforsikrings-selskaber. Det indebærer endvidere, at både danske og udenlandske selskaber, som driver skadesforsikringsvirksomhed i Danmark og sælger deres produkter til danske kunder, skal bidrage til fonden for så vidt angår deres danske kunder. Det bidrager til en ens regulering og beskyttelse af danske forsikringskunder, uanset i hvilket selskab, de er kunde, samt bidrager til lige konkurrencemuligheder for inden- og udenlandske selskaber.

Danmark har i forhold til dækning fra og finansieringsbidrag til Garantifonden for skadesforsikrings-selskaber vedtaget lovgivning på forsikringsområdet de senere år, som baserer sig på dette princip. Det er den umiddelbare vurdering, at kompromisforslaget ikke forhindrer fastholdelse af den nuværende model for den danske Garantifond. Der udestår dog en nærmere vurdering af, i hvilket omfang kompromisforslaget imødekommer danske prioriteter om hensyn til eksisterende og velfungerende nationale regler, herunder i forhold til Garantifonden.

Fra dansk side finder man det ligeledes vigtigt, at reglerne er proportionale, så eventuelle nye omkostninger og/eller administrative byrder fra genopretnings- og afviklingsplanerne står mål med størrelsen og kompleksiteten af selskaberne. Der udestår en nærmere vurdering af, i hvilket omfang kompromisforslaget imødekommer danske prioriteter. Det bidrager til at imødekomme danske prioriteter, at tærskelværdierne for genopretnings- og afviklingsplaner reduceres til hhv. 60 og 50 pct. af sektoren i EU-landene sammenlignet med hhv. 80 og 70 pct. i Kommissionens forslag, og at der kan stilles krav til selskaber om sådanne planer ud fra en risikobaseret tilgang.

Fra dansk sider finder man det derudover vigtigt, at væsentlige elementer og krav fastsættes i direktivet (niveau 1-tekst) frem for, at Kommissionen gives delegerede

beføjelser (niveau 2- tekst) til at fastsætte dem nærmere på et senere tidspunkt. Hensigten er at sikre, at der overlades fleksibilitet til at tage højde for nationale forhold i EU-landene. Der udestår en nærmere vurdering af, i hvilket omfang kompromisforslaget imødekommer danske prioriteter.

Fra dansk side er det derudover vigtigt, at en fremtidig fælleseuropæisk ramme for nationale genopretnings- og afviklingsregimer bidrager til en rettidig indgriben over for forsikringselskaber, som er nødlidende eller forventeligt nødlidende med henblik på at mindste potentielle værditab. Der udestår en nærmere vurdering af, i hvilket omfang kompromisforslaget imødekommer danske prioriteter.

Fra dansk side støtter man det overordnede mål om, at afvikling af forsikringselskaber så vidt muligt skal ske ved at fortsætte et selskabs aktiviteter frem for konkurs, samt at selskabets aktionærer og andre kreditorer skal bære tabene forud for forsikringstagerne, når forsikringselskabet går i afvikling. Denne tilgang vurderes at kunne medføre en generel begrænsning af de tab, som i sidste ende bliver båret af forsikringstagerene, og beskytter offentlige midler. Fra dansk side støttes det derfor også, at forslaget styrker myndigheders mulighed for at foretage indgreb, når det står klart, at et forsikringselskab er i så store økonomiske vanskeligheder, at den fortsatte drift vil medføre risiko for tab for forsikringstagerne. Der udestår en nærmere vurdering af, i hvilket omfang kompromisforslaget imødekommer danske prioriteter. Det imødekommer danske prioriteter, at kompromisforslaget fastholder princippet om, at aktionærer og andre kreditorer står først til at bære tab i afviklingssituationer.

Fra dansk side støtter man, at forslaget styrker samarbejdet mellem myndigheder på tværs af landegrænser i forbindelse med afvikling af forsikringselskaber og – koncerner. Der udestår en nærmere vurdering af, i hvilket omfang kompromisforslaget imødekommer danske prioriteter.

Fra dansk side er det helt centralt, at EU-landene har mulighed for at vælge straffetlige sanktioner frem for administrative bøder. Kompromisforslaget imødekommer i høj grad danske prioriteter, idet EU-landene ikke forpligtes til at indføre administrative bøder.

Fra dansk side vil man tiltræde et kompromisforslag, hvis det i tilstrækkelig grad samlet set imødekommer danske prioriteter.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Forslaget har tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg d. 1. oktober 2021 ifm. forelæggelsen af ECOFIN d. 5. oktober 2021, hvor Kommissionens præsenterede pakken af forslag. Grund – og Nærhedsnotat er oversendt til Europaudvalget 19. november 2021.

Forslag til revision af Solvens II-direktivet er forelagt til forhandlingsoplæg ifm. ECOFIN 24. maj 2022.

Bilag 1: Solvens II-reglernes kapitalkrav

Solvens II-reglerne indeholder to kapitalkrav, Minimumskapitalkravet (MCR) og Solvenskapitalkravet (SCR). Forsikrings- og pensionselskaber skal opfylde både SCR og MCR.

Minimumskapitalkravet (MCR)

MCR fastsætter det absolutte minimum af kapital, som forsikrings- og pensionselskaber skal have i reserve. Ifølge Solvens II-direktivet er MCR fastsat som det højeste af følgende to kapitalkrav:

1. et absolut minimumsbeløb fastsat i euro,
2. et minimumskapitalkrav beregnet iht. Solvens II-reglerne på baggrund af bl.a. selskabets forsikringsmæssige hensættelser, tegnede præmier og selskabets administrationsomkostninger. Det beregnede minimumskapitalkrav skal mindst udgøre 25 pct. og højst 45 pct. af SCR. Et brud på MCR vil typisk blive fortolket som om, at de forsikredes interesser er i risiko for ikke at kunne indfries.

Solvenskapitalkravet (SCR)

Solvenskapitalkravet (SCR) er et risikobaseret kapitalkrav, der skal sikre, at forsikrings- og pensionselskaber har tilstrækkelig kapital til at dække den risiko, de påtager sig. Jo mere risiko, der er forbundet med et selskabs forretningsmodel, desto mere kapital skal det holde i reserve.

SCR fastlægges overordnet på et niveau, der giver forsikringstagerne en rimelig sikkerhed for, at selskabet kan leve op til sine forpligtelser. SCR afspejler både risici på aktiv- og passivside for et forsikrings- og pensionselskab. På passivsiden tager et forsikringselskab bl.a. risici ”på sig”, når det tegner en kontrakt (police) med kunderne. Risikoen for selskabet afhænger fx af risikoen for (hvor længe) selskabet skal udbetale dækning (for skadesforsikringselskaber udbetales dækning, når ”skaden sker”, for livsforsikringselskaber udbetales garanterede pensionsydelse fra pensionering og frem til forsikringstagerens død), samt af hvor stor dækning/ydelse forsikringselskabet har forpligtet sig til at udbetale i policen. Forsikringselskaberne skal derfor have kapital (hensættelser) til at dække de forpligtelser, som et selskab har over for sine forsikringstagere. Forsikringselskaberne tager på aktivsiden risici på sig, hvis der fx laves egenkapitalinvesteringer, der er risikable, fordi værdien af aktivet, fx værdipapirer eller ejendomsinvesteringer, kan svinge i værdi.

Solvens II-reglernes mulige tilsynsreaktioner afspejler, at selskabet vil være i tiltagende større problemer, hvis der først sker et brud på SCR og senere et brud på MCR. De mulige tilsynsreaktioner er derfor opbygget som en ”tilsynstrappe” med mulighed for tiltagende mere indgribende tilsynsreaktioner over for selskaberne. Tilsynsreaktioner vil typisk igangsættes ved et potentielt brud på SCR (fx ved krav om en såkaldt genopretningsplan) og skærpes ved et potentielt (eller reelt) brud på MCR, hvor tilsynsmyndighederne i yderste konsekvens kan sætte selskabet i likvidation og opløse selskabet.

Kapitalgrundlag til opfyldelse af SCR og MCR

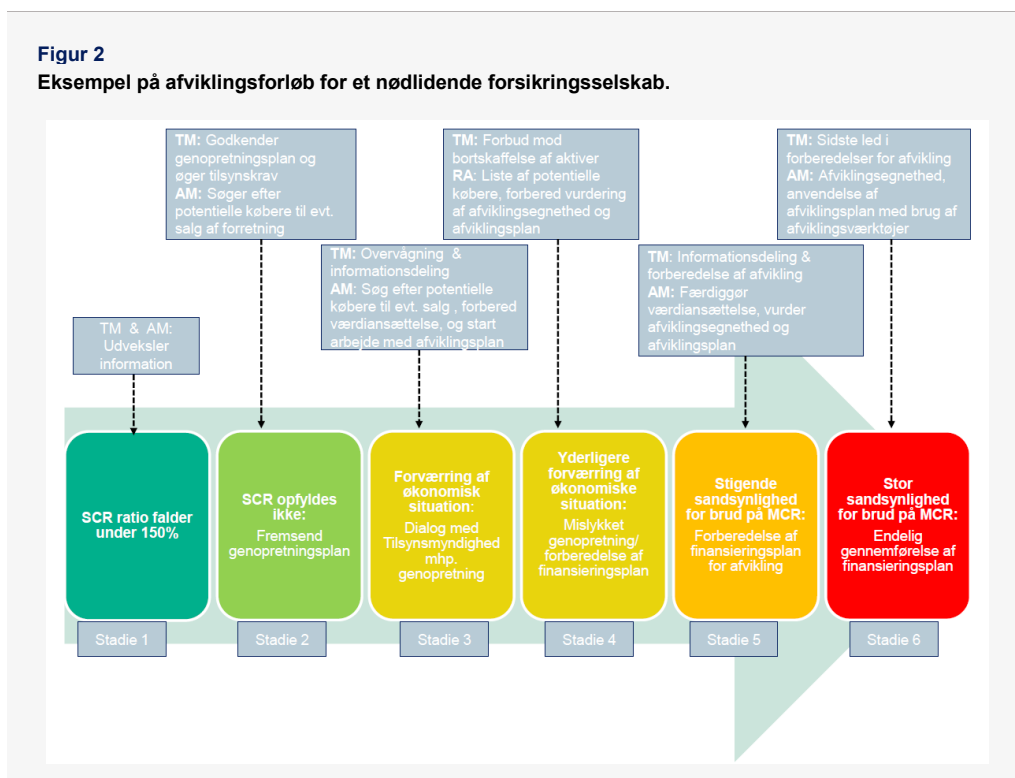
SCR og MCR opfyldes ved, at forsikrings- og pensionsselskaberne skal have et samlet kapitalgrundlag, der er stort nok til at dække deres kapitalkrav, og som holdes i "reserve". Kapitalgrundlaget består af et basiskapitalgrundlag og et supplerende kapitalgrundlag. Kapitalgrundlaget kan dække SCR, mens basiskapitalgrundlaget skal dække MCR. Der er højere krav til kvaliteten af den kapital, der kan indgå i basiskapitalgrundlaget til opfyldelse af MCR, end til den kapital, som generelt kan indgå i kapitalgrundlaget til dækning af SCR.

Basiskapitalgrundlaget består af det beløb, hvormed værdien af aktiver overstiger værdien af forpligtelser, fratrukket værdien af egne aktier med tillæg af værdien af efterstillet gæld. Forventet fremtidig indtjening på den bestående portefølje af policer indgår som en del af basiskapitalgrundlaget.

Det supplerende kapitalgrundlag består af kapital, der ikke medregnes i basiskapitalgrundlaget, og som kan benyttes til dækning af tab.

Figur 2

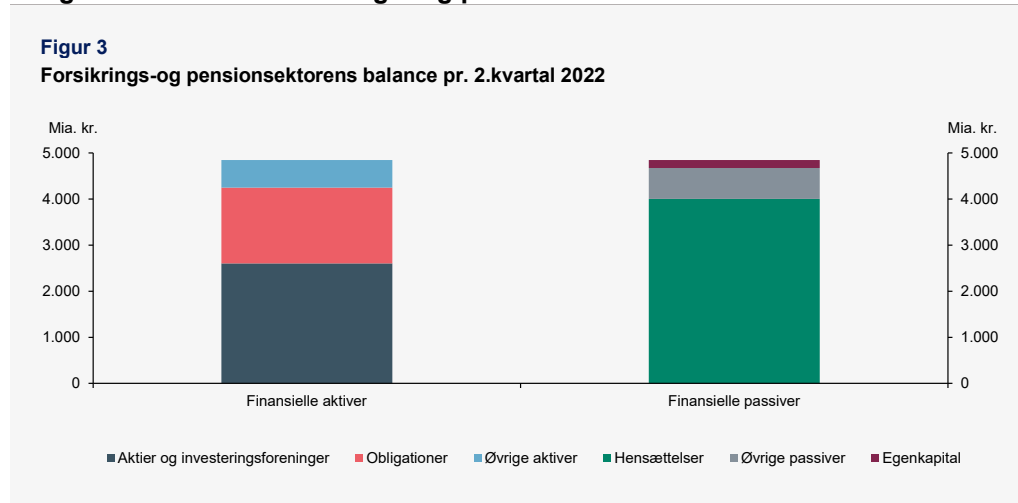
Eksempel på afviklingsforløb for et nødlidende forsikrings-selskab.



Anm.: Afviklingsmyndighed forkortes som "AM" og tilsynsmyndighed forkortes som "TM"

Kilde: Kommissionen og egen tilvirkning

Bilag 2: Balance for forsikrings- og pensionssektoren i Danmark



Anm.: Hensættelser dækker over forsikrings- og pensionssektorens forpligtigelser til fremtidige udbetalinger til forsikrings- og pensionsprodukter

Kilde: Nationalbanken (tabel DNFPBAL) og egen tilvirkning

Dagsordenspunkt 2: Forslag til Rådets gennemførelsesafgørelse om foranstaltninger til beskyttelse af Unionens budget mod tilsidesættelser af retsstatsprincippet i Ungarn

KOM (2022) 485

Revideret udgave af Udenrigsministeriets grund- og nærhedsnotat af 27. oktober 2022. Nye afsnit er markeret med streg i margenen.

1. Resumé

Kommissionen fremlagde den 18. september 2022 sit forslag til Rådets gennemførelsesafgørelse om foranstaltninger til beskyttelse af Unionens budget mod tilsidesættelser af retsstatsprincippet i Ungarn. Forslaget er fremlagt i medfør af den såkaldte retsstatsmekanisme jf. forordning nr. 2020/2092 af 16. december 2020. Det er første gang, at Kommissionen fremlægger et forslag til foranstaltninger mod et medlemsland i medfør af retsstatsmekanismen. Med Kommissionens forslag til gennemførelsesafgørelse om foranstaltninger står Ungarn til at få tilbageholdt 65 % af bevillinger fra tre operationelle programmer under samhørighedspolitikken, svarende til ca. 7,5 mia. euro (56 mia. kr.) eller over en tredjedel af Ungarns samlede strukturfondsmidler. Ungarn har op til d. 19. november gennemført en række afhjælpende tiltag for at afhjælpe Kommissionens bekymringer, som Kommissionen er i gang med at vurdere. Vurderingen foreligger endnu ikke, men vil blive fremlagt Rådet, inden Rådet træffer en beslutning om forslaget. Regeringen støtter fuldt op om koblingen mellem EU-budgettet og efterlevelse af retsstatsprincippet og anser det derfor for positivt, at Kommissionen har taget retsstatsmekanismen i brug og fremlagt forslag til foranstaltninger mod Ungarn. Regeringen afventer Kommissionens vurdering af Ungarns tiltag. Regeringen vil vende tilbage til udvalget, når vurderingen foreligger med et forhandlingsoplæg. Såfremt Kommissionen i deres vurdering mener, at Ungarn kun delvist har gennemført de nødvendige tiltag, mener regeringen, at forslaget bør revideres for at tage højde for den tilbageværende risiko for EU's budget.

2. Baggrund

Kommissionen fremlagde den 18. september 2022 sit forslag til Rådets gennemførelsesafgørelse om foranstaltninger til beskyttelse af Unionens budget mod tilsidesættelser af retsstatsprincippet i Ungarn. Forslaget er fremlagt i medfør af den såkaldte retsstatsmekanisme, som blev indført med vedtagelsen af Europa-Parlamentets og Rådets forordning nr. 2020/2092 af 16. december 2020 om en generel ordning med konditionalitet til beskyttelse af Unionens budget.

Retsstatsmekanismen har til hensigt at beskytte EU's budget i tilfælde af tilsidesættelser af retsstatsprincippet i medlemslande. To betingelser skal være overholdt, før mekanismen kan anvendes mod et medlemsland. For det første skal det kunne påvises, at retsstatsprincippet tilsidesættes. For det andet skal tilsidesættelsen af retsstatsprincippet på en tilstrækkelig direkte måde påvirke eller udgøre en alvorlig risiko for den forsvarlige økonomiske forvaltning af EU-budgettet eller EU's finansielle interesser. Retsstatsmekanismen kan derfor ikke anvendes i tilfælde, hvor der er tale om brud på retsstatsprincippet, som ikke har betydning for EU's budget.

Det er første gang, at mekanismen tages i brug mod et medlemsland. Sagen blev formelt indledt mod Ungarn den 27. april 2022. Kommissionen og Ungarn har i henhold til retsstatsmekanismens procedurekrav siden sagens indledning udvekslet en række skrivelser. Ungarn har i den forbindelse fremlagt 17 forslag til tiltag, som tilsammen skal afhjælpe Kommissionens bekymringer.

Tiltagene inkluderer bl.a. styrkelse af forebyggelsen, opdagelsen og korrektionen af ulovligheder og uregelmæssigheder i forbindelse med anvendelsen af EU-midler ved hjælp af oprettelsen af en integritetsmyndighed. Derudover indeholder tiltagene også en antikorrupsions-taskforce, flere tiltag for at styrke rammerne om udbudsprocesser samt et styrket samarbejde med Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF). Kommissionen anfører i sit forslag til gennemførelsesafgørelse, at, forudsat at de afhjælpende foranstaltninger gennemføres korrekt, er det Kommissionens vurdering, at tiltagene samlet set vil kunne afhjælpe risikoen for Unionens budget.

Rådet besluttede enstemmigt den 13. oktober 2022 at forlænge fristen for Rådets behandling af forslaget med to måneder, efter at Ungarn med støtte fra Kommissionen havde anmodet om, at fristen blev forlænget med henblik på at give Ungarn mulighed for at implementere de foreslåede tiltag. Rådet skal derfor træffe afgørelse om Kommissionens forslag senest d. 19. december 2022. Fristen kan ikke forlænges yderligere. Rådet kan vedtage Kommissionens forslag til gennemførelsesafgørelse med kvalificeret flertal.

Ungarn har den 19. november underrettet Kommissionen om gennemførelsen af hovedparten af de afhjælpende tiltag, som Ungarn har foreslået. Kommissionen er nu i færd med at vurdere gennemførelsen af de ungarske tiltag. Indholdet af vurderingen og datoen for dens fremlæggelse er endnu ikke kendt, men det vil ske, før Rådet tager stilling til forslaget. Alt afhængig af vurderingens indhold vil Kommissionen kunne justere sit forslag til foranstaltninger for at tage højde for en tilbageværende risiko for EU's budget. Selv hvis Kommissionen vurderer, at Ungarn på tilstrækkelig vis har gennemført tiltagene i ungarsk lovgivning, kan Kommissionen lægge op til at tilbageholde nogle af midlerne, da problemerne også i vid udstrækning angår administrativ praksis, og hvis der fortsat eksisterer en risiko for budgettet. Kommissionen vil derudover til enhver tid kunne indlede en ny sag under retsstatsmekanismen, hvis den mener betingelserne for dens anvendelse er opfyldt.

Selvom forslaget til foranstaltninger under retsstatsmekanismen formelt er adskilt fra den endnu manglende godkendelse af den ungarske genopretningsplan, er sagerne politisk blevet koblet sammen. Det skyldes blandt andet, at der i begge sager indgår krav i forhold til retsstatsprincippet.

3. Formål og indhold

På rådsmødet (Ecofin) den 6. december forventes Rådet at tage stilling til Kommissionens forslag til foranstaltninger mod Ungarn. Hvis Rådet vedtager Kommissionens forslag, vil det betyde, at betingelserne for at anvende retsstatsmekanismen

anses som opfyldt. Dermed vil det blive fastslået, at Ungarn har tilsidesat retsstatsprincippet, og at denne tilsidesættelse på en tilstrækkelig direkte måde påvirker eller udgør en alvorlig risiko for at påvirke den forsvarlige økonomiske forvaltning af Unionens budget eller beskyttelsen af Unionens finansielle interesser.

Kommissionen peger overordnet i forslagets uddybende bemærkninger for det første på systemiske uregelmæssigheder, mangler og svagheder i de offentlige udbudsprocedurer i Ungarn, der medfører risiko for interessekonflikter samt betænkeligheder vedrørende fonde af almen interesse oprettet i henhold til den ungarske lov IX af 2021. For det andet peger Kommissionen på yderligere problemer med hensyn til begrænsninger i den effektive efterforskning og retsforfølgning af påståede kriminelle aktiviteter, organiseringen af anklagemyndigheden og en manglende velfungerende og effektiv ramme for bekæmpelse af korruption. Kommissionen vurderer, at forholdene udgør tilsidesættelser af retsstatsprincippet. Det understreges i de uddybende bemærkninger, at de problemer, som Kommissionen har konstateret i Ungarn, vedrører både juridiske aspekter og i vid udstrækning også administrativ praksis.

Virkningerne af tilsidesættelserne af retsstatsprincippet vurderes af Kommissionen at påvirke den måde, som Ungarn anvender EU-midler på. Det skyldes, at de ungarske offentlige myndigheder træffer afgørelse om tildeling af kontrakter, der finansieres over Unionens budget, inden for rammerne af de offentlige udbudsprocedurer. Indvirkningen på EU's budget bliver desuden forøget yderligere, når tilsidesættelserne ses i sammenhæng med de yderligere problemer med hensyn til efterforskningen og retsforfølgning af påståede kriminelle aktiviteter, organiseringen af anklagemyndigheden og bekæmpelse af korruption, som Kommissionen også fremhæver.

På den baggrund lægger forslaget op til at tilbageholde 65% af Ungarns bevillinger fra tre programmer under samhørighedspolitikken, svarende til ca. 7,5 mia. euro (56 mia. kr.). Det omfatter 'det operationelle program for miljø- og energieffektivitet plus', 'det operationelle program for integreret transport plus' og 'det operationelle program for territorial og bymæssig udvikling plus'. At forslaget om foranstaltninger er afgrænset til de tre programmer, begrundes med, at Kommissionen forventer, at de primært vil blive gennemført gennem offentlige udbudsprocedurer, som det var tilfældet med tidligere tilsvarende programmer, og som Kommissionen i forslaget peger på er omfattet af systemiske uregelmæssigheder, mangler og svagheder. At foranstaltningerne vil omfatte 65% af Ungarns bevillinger fra de tre programmer er begrundet i retsstatsmekanismens krav om proportionalitet.

Forslaget tager også højde for, at de tre programmer endnu ikke er godkendt af Kommissionen på det tidspunkt, hvor Kommissionens forslag til foranstaltninger måtte blive vedtaget. I så fald vil godkendelsen af de ovennævnte programmer blive suspenderet. Dermed vil ingen midler fra de tre programmer blive udbetalt.

Samtidig medfører forslaget, at Kommissionen ikke længere vil indgå forpligtelser om at forvalte EU-midler med såkaldte ungarske fonde af almen interesse oprettet

i henhold til den ungarske lov IX af 2021. Det omfatter også enheder, der ejes helt eller delvist af sådanne fonde af almen interesse.

Efter den 19. november skal Ungarn underrette Kommissionen hver tredje måned om gennemførelsen af tiltagene. Kommissionen vil i den forbindelse holde Rådet underrettet om alle relevante elementer, der kan have indflydelse på dens nuværende vurdering.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet skal ikke høres.

5. Nærhedsprincippet

Nærhedsprincippet er ikke relevant, da gennemførelsesafgørelsen alene vil være rettet til Ungarn.

6. Gældende dansk ret

Ikke relevant.

7. Konsekvenser

Forslaget vil ikke have lovgivningsmæssige eller økonomiske konsekvenser for Danmark, da gennemførelsesafgørelsen alene vil være rettet til Ungarn.

8. Høring

Forslaget har ikke været i høring.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Under de foreløbige forhandlinger er der ikke nogen medlemslande, som har udtalt sig imod Kommissionens forslag af 18. september 2022. Der er i forhandlingsforløbet blevet lagt vægt på, at Ungarns tiltag fører til reelle forandringer. På nuværende tidspunkt afventer medlemslandene Kommissionens vurdering af tiltagenes rækkevidde, før der tages endelig stilling til forslaget.

10. Regeringens generelle holdning

Regeringen støtter fuldt op om en kobling mellem EU-budgettet og efterlevelse af retsstatsprincippet. Regeringen arbejder for, at retsstatsproblemerne i Ungarn bliver adresseret effektivt. Regeringen anser det derfor for positivt, at Kommissionen har taget retsstatsmekanismen i brug og fremlagt forslaget til foranstaltninger mod Ungarn. Regeringen afventer Kommissionens vurdering af Ungarns tiltag.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.

Folketingets Europaudvalg er den 11. oktober 2022 blevet skriftligt orienteret om, at Danmark ville stemme for at forlænge fristen for Rådets behandling af forslaget

med to måneder. Folketingets Europaudvalg modtog den 27. oktober Udenrigsministeriets grund- og nærhedsnotat om forslaget.

Dagsordenspunkt 3: Økonomisk genopretning i EU: Implementering af genopretningsfaciliteten (RRF) og rådsimplementerende beslutning vedr. Ungarns genopretningsplan

KOM(2020)408

1. Resume

EU's genopretningsfacilitet trådte i kraft i februar 2021, og alle EU-lande har offentliggjort deres genopretningsplaner efter en grundig dialog med Kommissionen om planerne.

Kommissionen har siden medio juni 2021 løbende fremlagt forslag til rådsimplementerende beslutninger vedr. de enkelte landes genopretningsplaner, der herefter skal godkendes i ECOFIN med kvalificeret flertal. ECOFIN har indtil nu godkendt rådsimplementerende beslutninger vedr. genopretningsplanerne for alle lande på nær Ungarn.

Udbetalinger af midler fra genopretningsfaciliteten til landene vil løbende blive besluttet af Kommissionen, når genopretningsplanerne er godkendt og i takt med, at landene opnår milepæle og mål i deres genopretningsplaner. Kommissionen påbegyndte processen med udbetalinger på baggrund af opfyldte milepæle og mål ultimo 2021.

ECOFIN ventes 6. december at behandle Kommissionens vurdering og forslag til rådsimplementerende beslutning vedr. Ungarns genopretningsplan, som ventes fremlagt ultimo november 2022.

ECOFIN ventes ligeledes generelt at gøre status for arbejdet med implementering af genopretningsfaciliteten og landenes respektive genopretningsplaner.

For danske generelle prioriteter vedr. implementering af genopretningsfaciliteten og rådsimplementerende beslutninger vedr. EU-landenes genopretningsplaner henvises til samlenotatet og forelæggelse af forhandlingsoplæg i Folketingets Europaudvalg 8. juli 2021 forud for ECOFIN 13. juli 2021.

Fra dansk side kan drøftelsen vedr. implementeringen af genopretningsfaciliteten tages til efterretning. Fra dansk side vil man forholde sig til Kommissionens forslag til rådsimplementerende beslutning vedr. Ungarns genopretningsplan, når det foreligger, og på basis af en række principper i overensstemmelse med forordningen om genopretningsfaciliteten, herunder at Kommissionen har til delt en samlet positiv vurdering af genopretningsplanerne, hvor karaktererne opfylder minimumskravene i forordningen, som fastlagt i mandatet givet af Folketingets Europaudvalg 8. juli 2021 forud for ECOFIN 13. juli 2021. Fra dansk side finder man det generelt vigtigt, at modtagerlandene efterlever EU's fundamentale rettigheder og retsstatsprincippet.

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-lånoptagelse 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.

Genopretningsplanerne

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.⁷

På nuværende tidspunkt har 27 EU-lande, herunder Danmark, afleveret deres genopretningsplaner til Kommissionen, *jf. bilag 2*.

På ECOFIN 4. oktober 2022 nåede EU-landene til enighed om finansiering af REPowerEU. REPowerEU indebærer, at EU-landene kan udvide deres respektive genopretningsplaner med nye tiltag, som kan mindske afhængigheden af fossile brændsler. De udvidede planer understøttes af ny direkte støtte fra EU på 20 mia. euro samt ubrugte lånemidler i genopretningsfaciliteten.

Kommissionens vurdering og forslag til rådsimplementerende beslutninger

De afleverede genopretningsplaner skal vurderes af Kommissionen, der herefter fremlægger juridisk bindende retsakter i form af forslag til rådsimplementerende beslutning vedr. planernes indhold. Kommissionens forslag til rådsimplementerede beslutning skal herefter godkendes af ECOFIN med kvalificeret flertal.

For yderligere information om processen for operationalisering af genopretningsfaciliteten, herunder vedr. udbetalinger og opfølgningen på de milepæle og mål for reformer og investeringer, som er fastlagt i de respektive landes genopretningsplaner, henvises til samlenotat forud for ECOFIN 13. juli 2021.

⁷ 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.

Der har været en uformel bilateral dialog mellem de enkelte lande og Kommissionen om landenes genopretningsplaner, herunder på basis af udkast til genopretningsplanerne. Formålet med dialogen har været, at landene har haft mulighed for at styrke deres genopretningsplaner, forud for at planerne afleveres, herunder for at sikre, at planerne lever op til de krav, som er fastlagt i forordningen om genopretningsfaciliteten, og at Kommissionen er enig heri.

Kommissionen skal i sin vurdering af landenes genopretningsplaner tage hensyn til 11 forordningsbestemte kriterier⁸, herunder om planen kan forventes effektivt at bidrage til at styrke et lands vækstpotentiale, at skabe arbejdspladser, at fremme den økonomiske, institutionelle og sociale robusthed samt effektivt vil bidrage til grøn og digital omstilling og til at adressere landespecifikke udfordringer identificeret som led i det europæiske semester, *jf. boks 1 og bilag 1*.

Boks 1

Vurderingskriterier for genopretningsplaner fastsat i forordningen for EU's genopretningsfacilitet

1. Bidrager til de 6 søjler: *i)* grøn omstilling, *ii)* digital omstilling, *iii)* bæredygtig og inklusiv vækst, *iv)* samhørighed, *v)* Sundhedsmæssig robusthed, *vi)* børn og unge
2. Adresserer anbefalinger i det europæiske semester
3. Skaber vækst, arbejdspladser, social robusthed mv.
4. Alle initiativer efterlever "do no significant harm"
5. Klimatiltag udgør mindst 37 pct.
6. Digitaliseringstiltag udgør mindst 20 pct.
7. Genopretningsplanen har varig virkning
8. Effektive milepæle og mål for gennemførelsen
9. Rimelige og plausible omkostningsskøn
10. Tilstrækkelige kontrol- og revisionsmekanismer
11. Indeholder sammenhængende reformer og investeringer

Anm.: For uddybning af de 11 kriterier, se *bilag 1*.

Kilde: Anneks V i *Forordningen om en genopretningsfacilitet*, KOM(2020)408.

For hvert af de 11 kriterier gives enten vurderingen A (*høj grad af opfyldelse*), B (*middel grad af opfyldelse*) eller C (*lav grad af opfyldelse*). En *samlet positiv* vurdering af en genopretningsplan tildeles under flg. betingelser:

- kriterierne 2, 3, 4, 5, 6 og 10 skal alle tildeles vurderingen A⁹, og
- for de øvrige 5 kriterier *skal* der tildeles mindst to A'er og ingen C'er.

Såfremt Kommissionen tildeler en samlet positiv vurdering af genopretningsplanen, vil Kommissionen fremlægge forslag til en rådsimplementerende beslutning. For yderligere generel information om Kommissionens vurdering og indholdet i de rådsimplementerende beslutninger henvises til samlenotat forud for ECOFIN 13. juli 2021.

⁸ Anneks V i *Forordningen om en genopretningsfacilitet*, KOM(2020)408.

⁹ Betingelserne for en samlet positiv vurdering af genopretningsplanen følger generelt af forordningen om genopretningsfaciliteten, mens kravet om A til kriterie 4 og 10 følger af hhv. taksonomi-forordningen, KOM(2018)354, og finansforordningen.

Kommissionen har siden medio juni 2021 løbende fremlagt vurderinger og forslag til rådsimplementerende beslutninger vedr. de enkelte landes genopretningsplaner.

ECOFIN vedtog 13. juli 2021 rådsimplementerende beslutninger på baggrund af Kommissionens forslag for de første 12 lande (Portugal, Spanien, Grækenland, Danmark, Luxembourg, Østrig, Letland, Slovakiet, Tyskland, Italien, Belgien og Frankrig) samt 26. juli, 6. september, 5. oktober og 28. oktober 2021 for yderligere hhv. 4 lande (Kroatien, Cypern, Litauen og Slovenien), 2 lande (Irland og Tjekkiet), 1 land (Malta) og 3 lande (Estland, Finland og Rumænien). I 2022 har ECOFIN foreløbigt vedtaget rådsimplementerende beslutninger vedr. fire landes genopretningsplaner ifm. ECOFIN 3. maj 2022 (Bulgarien og Sverige), ECOFIN 17. juni 2022 (Polen) og ECOFIN 4. oktober (Nederlandene). For information om de vedtagne rådsimplementerende beslutninger og tilhørende genopretningsplaner henvises til samlenotater forud for henholdsvis ECOFIN 13. juli 2021, 26. juli 2021, 6. september 2021, 5. oktober 2021, 28. oktober 2021, 3. maj 2022, 17. juni 2022 og 4. oktober 2022.

Kommissionen har gennemført forudbetalinger til en række lande med godkendte rådsimplementerende beslutninger, herunder Danmark, *jf. bilag 2*. Et land har kunnet anmode om forudbetaling (dvs. udbetaling inden reformer og investeringer er gennemført), hvor Kommissionen kan udbetale op til 13 pct. af hhv. det direkte tilskud og evt. lån, når en rådsimplementerende beslutning om det pågældende lands plan er vedtaget i Rådet inden udgangen af 2021, og en bilateral finansierings- og evt. låneaftale mellem Kommissionen og det pågældende land er indgået.

Udbetalinger af midler fra genopretningsfaciliteten til landene vil løbende blive besluttet af Kommissionen, når genopretningsplanerne er godkendt og i takt med, at landene opnår milepæle og mål i deres genopretningsplaner. Kommissionen påbegyndte processen med udbetalinger på baggrund af opfyldte milepæle og mål ultimo 2021.

3. Formål og indhold

ECOFIN ventes 6. december at behandle Kommissionens vurdering og forslag til rådsimplementerende beslutning vedr. Ungarns genopretningsplan, som ventes fremlagt ultimo november 2022.

I forbindelse med en debat i Europa-Parlamentet 21. november 2022 om bl.a. status for den ungarske genopretningsplan, orienterede Kommissionen om, at der de seneste måneder er gjort fremskridt i drøftelserne mellem Kommissionen og Ungarn om planens indhold. Kommissionen bemærkede, at man fortsat er i gang med sin vurdering på basis af kravene fastsat i forordningen om genopretningsfaciliteten, herunder kravet om, at der skal være fulgt tilstrækkeligt op på de landespecifikke anbefalinger under det europæiske semester. Ungarns landespecifikke anbefaling vedrører bl.a. behovet for at adressere udfordringer på retsstatsområdet, navnlig tiltag til bekæmpelse af korruption og styrkelse af retsvæsenets uafhængighed. Kommissionen bemærkede, at man drøfter milepæle og mål i den ungarske plan, der skal

dække landeanbefalingen og samtidig afspejle de afhjælpende tiltag ift. overholdelse af retsstatsprincippet, som Ungarn har foreslået i medfør af den såkaldte retsstatsmekanisme, jf. særskilt samlenotat forud for ECOFIN 6. december 2022 om forslag til Rådets gennemførelsesafgørelse om foranstaltninger til beskyttelse af Unionens budget mod tilsidesættelser af retsstatsprincippet i Ungarn. Kommissionen indikerer, at man sigter mod at afslutte sin vurdering af den ungarske genopretningsplan inden udgangen af november 2022.

Kommissionen vil muligvis ligeledes på ECOFIN gøre overordnet status for implementeringen af genopretningsfaciliteten, herunder orientere om status for EU-landenes betalingsanmodninger og Kommissionens udbetalinger på baggrund af opfyldte milepæle og mål, jf. *bilag 2*.

De konkrete udbetalinger finder sted i takt med, at landene opnår milepæle og mål for reformer og investeringer, som er fastlagt i de rådsimplementerende beslutninger om deres respektive genopretningsplaner.¹⁰ Kommissionen vurderer generelt, at investeringerne og reformerne, der understøttes af genopretningsfaciliteten, vil bidrage til at adressere EU-landenes specifikke udfordringer og til at fremme facilitetens overordnede målsætninger om bl.a. grøn og digital omstilling, inklusiv og bæredygtig vækst, samhørighed samt økonomisk og sundhedsmæssig robusthed.

Kommissionens genopretnings-scoreboard¹¹, der er offentligt tilgængelig, viser den løbende fremgang med implementeringen af EU-landenes genopretningsplaner på baggrund af en række indikatorer.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet lægger generelt vægt på, at lande, som modtager finansiering fra genopretningsfaciliteten, efterlever EU's fundamentale rettigheder og retsstatsprincippet, og at genopretningsplanerne bidrager til bl.a. grøn og digital omstilling, samhørighed samt en styrket krisehåndtering.

Europa-Parlamentet vedtog 15. september 2022 en resolution, der bl.a. opfordrer Kommissionen til ikke at godkende Ungarns genopretningsplan, før den fuldt ud lever op til de landespecifikke anbefalinger relateret til retsvæsenet under det europæiske semester, og før Ungarn har implementeret alle relevante afgørelser fra EU-Domstolen relateret til retsstatsudfordringerne i landet.¹²

¹⁰ Kommissionen har op til to måneder til at vurdere en betalingsanmodning. Kommissionen træffer beslutning¹⁰ om de enkelte udbetalinger efter høring af EU's økonomiske og finansielle Udvalg (EFC). Hvis et eller flere EU-lande undtagelsesvis finder, at der er alvorlige afvigelser fra en tilfredsstillende opnåelse af de relevante milepæle og mål, kan de anmode formanden for Det Europæiske Råd om at henvise sagen til det Det Europæiske Råd.

¹¹ http://www.ec.europa.eu/economy_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/

¹² Link til Europa-Parlamentets resolution af 15. september 2022: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0324_EN.html

5. Nærhedsprincippet

Ikke relevant.

6. Gældende dansk ret

Drøftelserne om implementering af genopretningsfaciliteten samt Rådets godkendelse af Kommissionens forslag til rådsimplementerende beslutninger for de enkelte landes genopretningsplaner har ikke i sig selv lovgivningsmæssige konsekvenser for gældende dansk ret.

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 implementering af genopretningsfaciliteten har ikke i sig selv samfundsøkonomiske konsekvenser. Kommissionen skønnede ifm. godkendelsen af Danmarks genopretningsplan, at genopretningsinstrumentet¹³ (NGEU) samlet set kan løfte det danske BNP med 0,4-0,6 pct. i 2024 og øge beskæftigelsen med 8.000 personer.

Udmøntningen af genopretningsfaciliteten kan have positive samfundsøkonomiske konsekvenser, i det omfang planerne opnår formålet med genopretningsfaciliteten. Midler til Danmark som led i udmøntningen af genopretningsinstrumentet kan understøtte vækst, arbejdspladser samt grøn og digital omstilling i Danmark.

Erhvervsøkonomiske konsekvenser

Drøftelserne om implementering af genopretningsfaciliteten har ikke erhvervsøkonomiske konsekvenser.

Udmøntningen af genopretningsfaciliteten forventes at have positive erhvervsøkonomiske konsekvenser, omend det nærmere omfang vil afhænge af den konkrete

¹³ Genopretningsfaciliteten udgør ca. 90 pct. af NGEU, som også omfatter andre EU-tiltag, herunder ReactEU, Horisont, InvestEU, Fonden for Retfærdig omstilling, Udvikling af landdistrikterne og RescEU.

implementering. Der vurderes at være et stort potentiale for danske eksportvirksomheder i forbindelse med udmøntning af midler fra genopretningsfaciliteten i andre EU-lande.

8. Høring

Sagen har ikke været i ekstern høring.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Idet Kommissionens vurdering og forslag til rådsimplementerende beslutning vedr. Ungarns genopretningsplan endnu ikke foreligger, kendes EU-landenes holdning endnu ikke.

10. Regeringens generelle holdning

Fra dansk side lægges stor vægt på, at der sikres effektiv implementering af genopretningsfaciliteten, der leverer på aftalen af 21. juli 2020 i Det Europæiske Råd om EU's flerårige finansielle ramme og genopretningsinstrument (Next Generation EU) samt forordningen om genopretningsfaciliteten, der trådte i kraft 19. februar 2021.

Fra dansk side kan drøftelsen vedr. implementeringen af genopretningsfaciliteten tages til efterretning.

Fra dansk side vil man forholde sig til Kommissionens forslag til rådsimplementerende beslutning vedr. Ungarns genopretningsplan, når det foreligger, og på basis af en række principper i overensstemmelse med forordningen om genopretningsfaciliteten, herunder at Kommissionen har tildelt en samlet positiv vurdering af genopretningsplanerne, hvor karaktererne opfylder minimumskravene i forordningen, som fastlagt i mandatet givet af Folketingets Europaudvalg 8. juli 2021 forud for ECOFIN 13. juli 2021.

Fra dansk side finder man det generelt vigtigt, at modtagerlandene efterlever EU's fundamentale rettigheder og retsstatsprincippet og lægger stor vægt på, at Kommissionen anvender alle tilgængelige instrumenter til at sikre overholdelse heraf.

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

For danske generelle prioriteter vedr. implementering af genopretningsfaciliteten og rådsimplementerende beslutninger vedr. EU-landenes genopretningsplaner henvises til samlenotatet og forelæggelse af forhandlingsoplæg i Folketingets Europaudvalg forud for ECOFIN 13. juli 2021.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Sagen om implementering af genopretningsfaciliteten, herunder rådsimplementerende beslutninger vedr. EU-landenes genopretningsplaner, blev i 2021 forelagt Folketingets Europaudvalg til forhandlingsoplæg 8. juli forud for ECOFIN 13. juli, samt til orientering 22. juli (skriftlig), 3. september, 1. oktober, 15. oktober, 4. november og 2. december forud for ECOFIN hhv. 26. juli, 6. september, 5. oktober, 28. oktober, 9. november og 7. december 2021. I 2022 er sagen foreløbigt blevet forelagt Folketingets Europaudvalg til orientering forud for ECOFIN 18. januar 2022, ECOFIN 2. maj 2022 (skriftlig), ECOFIN 17. juni 2022, ECOFIN 8. juli 2022, ECOFIN 4. oktober 2022 og ECOFIN 8. november 2022. Samlenotat om implementering af genopretningsfaciliteten blev desuden oversendt til Folketingets Europaudvalg forud for ECOFIN 15. marts 2022 og ECOFIN 5. april 2022 (sagen blev dog efterfølgende taget af dagsordenen for begge ECOFIN).

Samlenotat om genopretningsfaciliteten tilgik Folketingets Europaudvalg forud for ECOFIN 9. juni 2020, forud for forelæggelse til forhandlingsoplæg 16. juni 2020, og forud for ECOFIN 6. oktober 2020, 19. januar, 16. februar, 16. marts, 16. april og 18. juni 2021.

Folketingets Europaudvalg og Finansudvalg fik desuden en orientering om forventningerne til indholdet af Kommissionens vurdering og forslag til rådsimplementerende beslutning vedr. den danske plan i forbindelse med et fælles samråd 16. juni 2021.

Grund- og nærhedsnotat om genopretningsfaciliteten blev oversendt til Europaudvalget 25. juni 2020.

Bilag 1: Vurderingskriterierne for genopretningsplaner fastsat i forordningen for EU's genopretningsfacilitet

Bilagboks 1

Vurderingskriterier for genopretningsplaner fastsat i forordningen for EU's genopretningsfacilitet

1. Genopretningsplanen indebærer en fyldestgørende og tilstrækkelig afbalanceret reaktion på den økonomiske og sociale situation og bidrager derved på behørig vis til de seks søjler 1) grøn omstilling, 2) digital omstilling, 3) smart, bæredygtig og inklusiv vækst, herunder økonomisk samhørighed, arbejdspladser, produktivitet, konkurrenceevne, forskning, udvikling og innovation og et velfungerende indre marked med stærke SMV'er, 4) social og territorial samhørighed, 5) Sundhedsmæssig og økonomisk, social og institutionel robusthed, herunder med henblik på øget krisereaktionskapacitet og krisebæredygtighed, og 6) politikker for den næste generation, børn og unge, herunder uddannelse og færdigheder, idet der tages højde for de berørte EU-landes specifikke udfordringer og det økonomiske tilskud fra genopretningsfaciliteten til det pågældende EU-land.
2. Genopretningsplanen kan forventes effektivt at bidrage til at adressere landets udfordringer som identificeret i anbefalingerne til landet som led i det europæiske semester.
3. Genopretningsplanen kan forventes effektivt at bidrage til at styrke et lands vækstpotentiale, arbejdspladser, økonomiske, institutionelle og sociale robusthed, bidrage til implementeringen af den europæiske søjle for sociale rettigheder, herunder gennem fremme af politikker for børn og unge, imødegå økonomiske og sociale konsekvenser af krisen, og dermed fremme økonomisk, social og territorial samhørighed samt konvergens.
4. Reforme og investeringer inkluderet i genopretningsplanerne må ikke gøre betydelig skade mod EU's miljø og klimamål ("do-no-harm"-princip).
5. Genopretningsplanen indeholder tiltag, som udgør effektive bidrag til den grønne omstilling og til udfordringer forbundet hermed. Klimatiltag skal udgøre mindst 37 pct. af de skønnede omkostninger forbundet med genopretningsplanen. Eksempler herpå kan fx være energieffektivisering, udvikling og omlægning til vedvarende energi, bæredygtig industri, herunder landbrug og transport mv.
6. Genopretningsplanen indeholder tiltag, som effektivt bidrager til den digitale omstilling og til udfordringer forbundet hermed. Digitaliserings tiltag skal udgøre mindst 20 pct. af de skønnede omkostninger forbundet med genopretningsplanen. Det kan fx være digitale netværk og infrastruktur, cybersikkerhed eller digitalisering og udvikling af offentlig administration.
7. Genopretningsplanen kan forventes at have en varig virkning for det pågældende land.
8. De af landet foreslåede tiltag er tilstrækkelige til at sikre en effektiv overvågning og gennemførelse af genopretningsplanen, herunder milepæle og mål.
9. Et lands begrundelse for, at størrelsen af finansieringsbehovet forbundet med dets genopretningsplan er rimeligt og plausibelt, er på linje med principper om omkostningseffektivitet og står mål med den forventede nationale økonomiske og sociale effekt.
10. De ordninger, der foreslås af det pågældende EU-land ift. tilsyn og kontrol, forventes at forhindre, afsløre og udbedre korruption, svig og interessekonflikter ifm. udmøntningen af genopretningsmidlerne, herunder dobbeltfinansiering fra andre EU-programmer.
11. Genopretningsplanen indeholder tiltag til at gennemføre reformer og investeringer, der repræsenterer samhørighedsfremmende tiltag.

Kilde: Anneks V i Forordningen om en genopretnings- og resiliensfacilitet, KOM(2020)408

Bilag 2: Status for EU-landenes genopretningsplaner

Bilagstabel 1 - Status for EU-landenes genopretningsplaner – november 2022

Land	Plan afleveret	Beslutningsforslag ¹	Mulig finansiel assistance (mia. euro)		Ansøgt finansiel assistance i genopretningsplaner (mia. euro) ⁴		Forudbetalinger (mia. euro)		Udbetalinger ⁵ (mia. euro)	
			Direkte støtte ²	Lån ³	Direkte støtte	Lån	Direkte støtte	Lån	Direkte støtte	Lån
BE	30. april 2021	23. juni 2021	4,5	32,4	5,9	0,0	0,8	-		
BG	15. oktober 2021	7. april 2022	5,7	4,2	6,9	0,0				
CY	17. maj 2021	8. juli 2021	0,9	1,5	1,0	0,2	0,1	0,03		
DK	30. april 2021	17. juni 2021	1,4	21,3	1,6	0,0	0,2⁶	-		
EE	18. juni 2021	5. oktober 2021	0,9	1,9	1,0	0,0	0,1	-		
FI	27. maj 2021	4. oktober 2021	1,8	16,4	2,1	0,0	0,3	-		
FR	29. april 2021	23. juni 2021	37,5	164,9	40,9	0,0	5,1	-	7,4	
EL	28. april 2021	17. juni 2021	17,4	12,5	17,8	12,7	2,3	1,7	1,7	1,8
IE	28. maj 2021	16. juli 2021	0,9	24,2	1,0	0,0				
IT	30. april 2021	22. juni 2021	69,0	121,7	68,9	122,6	9,0	16,0	20,0	22,0
HR	15. maj 2021	8. juli 2021	5,5	3,7	6,3	0,0	0,8	-	0,7	
LV	30. april 2021	22. juni 2021	1,8	2,1	1,8	0,0	0,2	-	0,2	
LT	15. maj 2021	2. juli 2021	2,1	3,3	2,2	0,0	0,3	-		
LU	30. april 2021	18. juni 2021	0,1	4,3	0,1	0,0	0,01	-		
MT	13. juli 2021	16. september 2021	0,3	0,9	0,3	0,0	0,04	0		
NL	8. juli 2022	8. september 2022	4,7	55,1	5,2	0,0				
PL	3. maj 2021	1. juni 2022	22,5	36,2	23,9	11,5				
PT	22. april 2021	16. juni 2021	15,5	14,5	13,9	2,7	1,8	0,4	0,6	0,6
RO	31. maj 2021	27. september 2021	12,1	15,2	14,3	15,0	1,9	0	1,8	0,8
SK	29. april 2021	21. juni 2021	6,0	6,4	6,6	0,0	0,8	-	0,4	
SI	30. april 2021	2. juli 2021	1,5	3,3	1,8	0,7	0,2	0		
ES	30. april 2021	16. juni 2021	77,2	84,6	69,5	0,0	9,0	-	22,0	
SE	28. maj 2021	29. marts 2022	3,2	32,2	3,3	0,0				
CZ	2. juni 2021	19. juli 2021	7,7	15,2	7,0	0,0	0,9	-		
DE	28. april 2021	22. juni 2021	28,0	234,5	27,9	0,0	2,3	-		
HU	12. maj 2021		5,8	9,9	7,2	0,0				
AT	30. april 2021	21. juni 2021	3,8	27,0	4,5	0,0	0,5	-		
Beløb i alt	-	-	338,0	360,0⁷	341,0	165,4	36,6	19,9	54,8	25,2
Lande i alt	27	26	-	-	27	8	21	4	9	4

Anm.: Beløb i løbende priser. ¹Dato for Kommissionens forslag til rådsbeslutninger om genopretningsplaner. Forslag, hvor dato for fremlæggelse er i kursiv, er rådgodkendt på ECOFIN. ²Den endelige tildeling fra EU's genopretningsfacilitet blev fastlagt 30. juni 2022 pba. den faktiske udvikling i EU-landenes BNP fra 2020-21. Fordelingskriterierne fremgår af forordningen om genopretningsfaciliteten samt https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/recovery-plan-europe/pillars-next-generation-eu_en. ³Lån til et land kan som udgangspunkt udgøre op til 6,8 pct. af dets BNI i 2019. ⁴Baseret på Kommissionens offentliggjorte forslag til rådsimplementerende beslutninger om genopretningsplaner, hvor muligt. EU-landenes ansøgte direkte støtte afspejler generelt den skønnede fordeling af RRF-midler baseret på Kommissionens efterårsprognose 2020. Differencer ift. den endelige mulige finansielle assistance kan bl.a. håndteres via egen finansiering eller under bestemte betingelser ved justeringer af landenes genopretningsplaner. ⁵Udbetalinger på baggrund af opfyldte milepæle og mål (dvs. i tillæg til forudbetalinger). ⁶Knap 1,5 mia. kr. udbetalt 2/9/21. ⁷I forordningen om genopretningsfaciliteten er fastsat et loft på 360 mia. euro for den samlede tildeling af lån til EU-landene.

Kilde: Kommissionens pressemeddelelser om indleverede genopretningsplaner og udbetalinger samt Kommissionens genopretningsscoreboard: http://www.ec.europa.eu/economy_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/.

Dagsordenspunkt 4: Forslagspakke til makrofinansiel assistance til Ukraine i 2023

KOM(2022)595, KOM(2022)596, KOM(2022)597

1. Resume

Kommissionen fremlagde 9. november 2022 en pakke med forslag til en ramme for EU's kortsigtede finansielle støtte til Ukraine i 2023 (MFA+), der skal bidrage til at holde hånden under de ukrainske offentlige finanser og den makrofinansielle stabilitet i lyset af Ukraines fortsat store finansieringsbehov i 2023 på skønnet 3-4 mia. euro pr. måned.

Kommissionens forslagspakke indeholder:

- 1) et nyt instrument mhp. kortsigtet makrofinansiel assistance til Ukraine i form af nye garanterede lån på 18 mia. euro på meget lempelige vilkår, herunder med Ukraines rente- og administrationsudgifter til lånet finansieret af EU-landene til og med foreløbigt 2027.
- 2) en ændring af MFF-forordningen, der gør det muligt at anvende EU-budgettets indtægtsloft til også at garantere for finansiell støtte til Ukraine i 2023 og 2024 (anvendelsen af indtægtsloftet er pt. begrænset til EU-landene) og
- 3) en ændring af EU's finansforordning mhp. at finansiell støtte til Ukraine kan ydes via Kommissionens generelle lånestrategi.

ECOFIN 6. december 2022 ventes at drøfte forslagspakken mhp. endelig vedtagelse. Europa-Parlamentet ventes at tage stilling til forslagspakken i forbindelse med plenarmødet 21.-24. november 2022. Der lægges op til en ekstraordinært kort vedtagelsesproces abt. at kunne udbetale første del af den finansielle støtte til Ukraine allerede i januar 2023.

I foreliggende kompromis fra formandskabet til ændring af MFF-forordningen er tilføjet en anmærkning, som yderligere afgrænser anvendelsen af EU-budgettets indtægtsloft til kortsigtet finansiell støtte til Ukraine på 18 mia. euro. Kommissionen ventes at fremægge en erklæring, der understøtter denne forståelse af rammerne for ændringen af MFF-forordningen.

Forslaget vil have væsentlige statsfinansielle konsekvenser for Danmark. Det skønnes med betydelig usikkerhed, at Danmark vil skulle bidrage med bilaterale bidrag på ca. 100 mio. kr. årligt til finansiering af Ukraines rente- og administrationsudgifter fra 2024 og foreløbigt til 2027. De nye lån på 18 mia. euro garanteres under EU-budgettets indtægtsloft, hvormed Danmark i sidste ende garanterer for ca. 3,3 mia. kr. frem til lånenes udløb, eller indtil lånene er tilbagebetalt.

Sagen blev forlagt Folketingets partier skriftligt til forhandlingsoplæg forud for Rådsmødet (GAC) 18. november 2022. december 2022 mhp. vedtagelse.

Regeringen støtter fortsat, at EU indtager en ledende rolle i forhold til økonomisk assistance til Ukraine. Regeringen kan generelt støtte kompromisforslagspakken om finansiell støtte til Ukraine i 2023 på 18 mia. euro via etablering af et nyt instrument, herunder at støtten ydes i form af lån på meget favorable vilkår garanteret under EU-budgettets indtægtsloft. Regeringen finder det centralt, at den nødvendige justering af MFF-forordningen afgrænses til forslaget om MFA+ til Ukraine. Det vurderes fortsat vigtigt, at de statsfinansielle konsekvenser af forslaget begrænses

mest muligt, herunder at EU-budgettet særligt på sigt betaler en så stor andel af rente- og administrationsudgifterne som muligt mhp. at mindske behov for direkte danske bidrag.

2. Baggrund

Kommissionen fremlagde 9. november 2022 sin forslagspakke med en ramme for EU's finansielle støtte til Ukraine i 2023 (MFA+) på 18 mia. euro i lån på meget favorable vilkår. Støtten skal bidrage til at holde hånden under de ukrainske offentlige finanser og den makrofinansielle stabilitet i landet i lyset af Ruslands invasion, og det fortsat store finansieringsbehov, som af IMF vurderes at udgøre omkring 3-4 mia. euro om måneden i 2023.

Forslaget skal ses i lyset af Det Europæiske Råds (DER) konklusioner af 21.-22. oktober 2022, hvor Kommissionen opfordredes til at fremlægge, og Rådet til at arbejde på, en mere strukturel løsning for EU's videre finansielle støtte til Ukraine i 2023.

Forslaget skal endvidere ses i lyset af DER's tilsagn fra maj 2022 om, at EU vil yde finansiell støtte til Ukraine i 2022 på op til 9 mia. euro. Rådet vedtog 12. juli og 20. september 2022 MFA-lån på favorable vilkår for 6 mia. euro understøttet af separate nationale garantier fra EU-landene. Med Kommissionens forslag inkluderes de resterende 3 mia. euro af DER-tilsagnet for 2022 i den samlede foreslåede pakke for 2023.

Kommissionens forslagspakke

Kommissionens forslagspakke af 9. november består af 3 forslag:

4. Et nyt instrument mhp. kortsigtet makrofinansiell assistance til Ukraine i form af nye garanterede lån på 18 mia. euro på meget lempelige vilkår, herunder med Ukraines rente- og administrationsudgifter til lånet finansieret af EU-landene til og med foreløbigt 2027.
5. En ændring af forordningen om EU's flerårige finansielle ramme (*MFF-forordningen*) for 2021-2027, som gør det muligt at anvende EU-budgettets indtægtsloft til også at garantere for finansiell støtte til Ukraine i 2023 og 2024 (anvendelsen af indtægtsloftet er pt. begrænset til EU-landene).
6. En ændring af forordningen om finansielle regler vedr. EU-budgettet (*finansforordningen*) mhp., at finansiell støtte til Ukraine kan ydes via Kommissionens generelle lånestrategi.

Ad 1. Forslag til nyt instrument til makrofinansiell assistance til Ukraine i 2023 (MFA+)

Kommissionens forslag til nyt instrument til EU's makrofinansielle assistance til Ukraine i 2023 (MFA+) lægger op til oprettelse af en ramme til en struktureret og omkostningseffektiv tilgang til at yde kortsigtet finansiell støtte til Ukraine i form af nye garanterede lån på meget favorable vilkår med lang løbetid på op mod 35 år og subsidiering af renterne på lånet. Kommissionen lægger op til lånestøtte i 2023 på i alt 18 mia. euro (1,5 mia. euro om måneden), hvilket svarer til en væsentlig andel af IMF's skøn for Ukraines finansieringsbehov i 2023 på 3-4 mia. euro om måneden.

Lånene til Ukraine under MFA+ stilles til rådighed i 2023 med mulighed for udbetaling indtil 31. marts 2024. Kommissionen foreslår, at lånene ydes i form af genudlån med en løbetid på maksimalt 35 år og med afdragsfrihed i de første 10 år frem til 2033. Ved genudlån udsteder Kommissionen obligationer på kapitalmarkederne eller låner fra finansielle institutioner på vegne af EU, hvor provenuet fra de optagne lån viderefremmes som lån til Ukraine.

Lån til Ukraine vil være påhæftet rente- og administrationsudgifter, som Kommissionen foreslår finansieret af EU-lande i form af bilaterale bidrag til og med foreløbigt udgangen af EU's indeværende langsigtede budget (MFF) i 2027. De bilaterale bidrag, der kanaliseres som eksterne formålsbestemte indtægter, vil skulle ydes af hvert EU-land svarende til landets respektive andel af EU's BNI. Efter vedtaget forslag ventes Kommissionen at udarbejde en bidragsaftale med de enkelte EU-lande vedr. finansiering af rente- og administrationsudgifter.

Kommissionen bemærker, at rente- og administrationsudgifter også bør finansieres af EU-lande i form af bilaterale bidrag efter 2027, såfremt de ikke håndteres via fremtidige MFF'er. Hertil foreslår Kommissionen, at EU-lande samt tredjelande og -parter frivilligt kan yde yderligere bilaterale bidrag, der vil kunne anvendes til at finansiere aktiviteter til fordel for Ukraine, som fx under EU-budgetinstrumentet til naboskab, udviklings samarbejde og internationalt samarbejde (NDICI).

Lånene under MFA+ vil være betinget af efterlevelsen af nærmere økonomisk-politiske betingelser, der fastlægges i et aftalememorandum, ligesom ved tidligere MFA-lån. Kommissionen vil i samarbejde med de ukrainske myndigheder fastlægge de nærmere betingelser for udbetalingen af lånet. Ifølge Kommissionen vil fokus for betingelserne være på styrkelse af retsstatsprincippet, god regeringsførelse, anti-svig, antikorrupsion og reformer for at sikre den makroøkonomiske stabilitet, idet der tages højde for den nuværende situation i Ukraine. Man forventer, at der inkluderes en midtvejsevaluering mhp. at kunne justere betingelserne om nødvendigt. Aftalememorandummet aftales mellem EU og Ukraine, når forslagspakken om støtte til Ukraine i 2023 er vedtaget.

Kommissionen vurderer, at der er en række især finansielle og politiske risici forbundet med det foreslåede lån på 18 mia. euro til Ukraine. En særlig risiko relaterer sig til fortsættelsen af Ruslands krig i Ukraine, som kan have yderligere negative makroøkonomiske konsekvenser for Ukraine. Det vil kunne resultere i, at Ukraine ikke er i stand til at servicere sine gældforpligtelser over for EU.

Forslag til MFA+ er fremsat med hjemmel i TEUF artikel 212 og behandles efter den almindelige lovgivningsprocedure. Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal.

Ad 2. Ændringsforslag til MFF-forordningen for 2021-2027.

Kommissionen foreslår, at lånene til Ukraine i 2023 under MFA+ garanteres af EU-budgettets indtægtsloft (*headroom*), som angiver forskellen mellem loftet for årlige

betalinger fra EU-landene til EU-budgettet (1,4 pct. af EU's BNI) og de årlige udgiftslofter for EU-budgettet (ca. 1 pct. af EU's BNI). Indtægtsloftet udgør således en stående garantistillelse fra EU-landene pba. landenes BNI-andele, og kan i dag kun anvendes til finansiel støtte til EU-lande, ikke tredjelande. Kommissionen har derfor fremsat et ændringsforslag til forordningen for EU's langsigtede budget (MFF) 2021-2027, hvormed indtægtsloftet undtagelsesvis kan benyttes til at garantere lån for finansiel støtte til Ukraine i 2023 og 2024 og dermed lånene under det nye MFA+-instrument.

Ved at garantere lånene til Ukraine under EU-budgettets indtægtsloft undgås nye bilaterale garantier, som var nødvendige for at gennemføre MFA-lånene til Ukraine i 2022 for 6 mia. euro. Dansk andel af den samlede garantistillelse via indtægtsloftet for lånene i 2023 på 18 mia. euro vil udgøre ca. 3,3 mia. kr. frem til lånenes udløb, eller indtil lånene er tilbagebetalt.

Ændringsforslag til MFF-forordningen for 2021-2027 er fremsat med hjemmel i TEUF artikel 312, som vedtages af Rådet med enstemmighed, når Europa-Parlamentet har givet sin godkendelse med et flertal af sine medlemmer.

Ad 3. Ændringsforslag til finansforordningen

Kommissionen har endvidere fremsat et ændringsforslag til reglerne for EU-budgettet, finansforordningen, så lån optaget af Kommissionen på vegne af EU mhp. genudlån til tredjelande som fx Ukraine vil kunne optages som en del af Kommissionens samlede og generelle lånestrategi og -forvaltning for bl.a. EU's genopretningsfond (NGEU). Til forskel fra tidligere MFA, hvor Kommissionen har optaget lån, der direkte afspejler størrelsen af genudlånet til MFA-modtagerlandet, vil ændringen ifølge Kommissionen bidrage til en mere fleksibel og effektiv ramme for Kommissionens samlede låneoptagelse, hvilket bl.a. vil bidrage til bedre lånemuligheder og alt andet lige bidrage til lavere finansieringsomkostninger.

Forslag til ændring af finansforordningen er fremsat med hjemmel i TEUF artikel 322(1) og behandles efter den almindelige lovgivningsprocedure. Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal.

Formandskabets kompromisforslag til ændring af MFF-forordningen

På baggrund af Rådets indledende drøftelser af Kommissionens forslag til ændring af MFF-forordningen har formandskabet fremsat et kompromisforslag mhp. yderligere afgrænsning af anvendelsen af EU-budgettets indtægtsloft til finansiel støtte til Ukraine, således at denne som udgangspunkt og i fravær af ekstraordinære hændelser kun kan anvendes til kortsigtet finansiel støtte til Ukraine på 18 mia. euro i 2023 med mulighed for udbetalinger frem til første kvartal af 2024. Afgrænsningen er indført i forslagens anmærkninger.

Rådet (GAC) godkendte 18. november 2022 oversendelse af fælles brev til Europa-Parlamentet vedr. kompromisforslagspakken, hvori Rådet tilkendegiver en principaftale om et rådskompromis før Parlamentets stillingtagen.

Europa-Parlamentet ventes at tage stilling til forslagspakken i forbindelse med plenarmødet 21.-24. november 2022.

3. Formål og indhold

ECOFIN 6. december 2022 ventes at drøfte den samlede kompromisforslagspakke til makrofinansiel assistance til Ukraine på 18 mia. euro i 2023 mhp. endelig vedtagelse.

Der ventes enighed om det foreliggende kompromisforslag fra formandskabet til ændring af MFF-forordningen, der i forhold til Kommissionens oprindelige forslag yderligere afgrænser anvendelsen af EU-budgettets indtægtsloft til finansiel støtte til Ukraine. For at sikre enighed i Rådet om formandskabets kompromisforslag ventes Kommissionen i forbindelse med vedtagelsen af forslaget at fremlægge en erklæring, der understøtter, at anvendelsen af EU-budgettets indtægtsloft til kortsigtet finansiel støtte til Ukraine er begrænset til de aktuelt foreslåede 18 mia. euro i 2023 med mulighed for udbetalinger frem til første kvartal af 2024. Erklæringen ventes også at tilkendegive, at evt. behov for yderligere kortsigtede lån til Ukraine garanteret under indtægtsloftet vil kræve Rådets fulde tilslutning.

Det er forventningen, at vedtagelse i Rådet af kompromisforslagspakken vil gøre det muligt for Kommissionen at udbetale første del af lånene til Ukraine allerede i januar 2023.

4. Europa-Parlamentets holdning

Europa-Parlamentet ventes at vedtage hhv. godkende Kommissionens forslagspakke i forbindelse med plenarmødet 21.-24. november 2022.

5. Nærhedsprincippet

Kommissionen anfører, at tilstrækkelig makrofinansiel assistance til Ukraine på kort sigt ikke kan sikres af EU-landene alene og bedst vurderes sikret via multilaterale tiltag og koordination i EU.

Regeringen finder, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

6. Gældende dansk ret og lovgivningsmæssige konsekvenser

En vedtagelse af forslaget vil ikke have lovgivningsmæssige konsekvenser.

Efter vedtagelse af forslaget vil der skulle tages stilling til, om dansk tilslutning til en bidragsaftale med Kommissionen vedr. finansiering af rente- og administrationsudgifter kræver et forudgående samtykke fra Folketinget efter grundlovens § 19, stk. 1.

7. Økonomiske konsekvenser

Statsfinansielle konsekvenser

Forslaget vil have betydelige statsfinansielle konsekvenser for Danmark.

Kommissionen lægger op til, at rente- og administrationsudgifterne til lånene til Ukraine under MFA+ finansieres af EU-landene i form af bilaterale bidrag frem til foreløbigt 2027 pba. samme BNI-fordelingsnøgle som ved finansieringen af EU's budget. Kommissionen skønner med betydelig usikkerhed de årlige udgifter hertil til ca. 630 mio. euro fra 2024, hvoraf Danmark skønnes at skulle bidrage med et bilateralt bidrag på ca. 100 mio. kr. årligt fra 2024 og frem til foreløbigt 2027. Det understreges, at skønnet er behæftet med usikkerhed, herunder sfa. usikkerhed om de faktiske renteniveauer samt konkret udformning af bidragsaftalen mellem Kommissionen og Danmark.

Med forslaget lægges videre op til, at lånene til Ukraine under MFA+ garanteres under EU-budgettets indtægtsloft (*headroom*), som EU-landene indirekte garanterer for. Eventuel manglende ukrainsk tilbagebetaling af lånene under MFA+ vil have yderligere statsfinansielle konsekvenser for Danmark. Danmark finansierer ca. 2 pct. af udgifterne på EU's budget. Ved forslaget til lån til Ukraine under MFA+ på i alt 18 mia. euro garanterer Danmark således i sidste ende for ca. 3,3 mia. kr. frem til lånenes udløb, eller indtil lånene er tilbagebetalt.

Det bemærkes, at Ukraine af OECD opgøres som et ”*nedre mellemindkomst*” land. Nationale udgifter til Ukraine vurderes af Kommissionen derfor at kunne opgøres som udviklingsbistand i henhold til OECD's regler.

Det bemærkes, at afledte nationale merudgifter som følge af EU-retsakter holdes inden for de berørte ministeriers eksisterende bevillinger, *jf. budgetvejledningens bestemmelser herom*.

Regeringen vil efter Rådets og Parlamentets vedtagelse af forslagspakken søge tilslutning i Folketingets Finansudvalg til finansiering af den danske andel af Ukraines rente- og administrationsudgifter.

Samfundsøkonomiske konsekvenser

Et nyt lån på meget favorable vilkår til Ukraine via MFA+-instrumentet forventes at have betydelige positive samfundsøkonomiske konsekvenser for Ukraine, idet finansiel støtte vil bidrage til at dække det finansieringsbehov, som er opstået i Ukraine som følge af Ruslands invasion af Ukraine, herunder understøtte Ukraines opfyldelse af internationale betalingsforpligtelser samt finansiere opretholdelse af grundlæggende offentlige tjenester, lønninger mv. Lånene via MFA+ ventes på længere sigt at kunne bidrage til at understøtte Ukraines makroøkonomiske, finansielle og politiske stabilitet. Forslagene forventes på den baggrund at have afledte positive samfundsøkonomiske effekter for EU-landene.

Erhvervsøkonomiske konsekvenser

Sagen har ikke i sig selv erhvervsøkonomiske konsekvenser.

8. Høring

Sagen har ikke været i ekstern høring.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der ventes at være bred opbakning fra EU-landene til Kommissionens forslagspakke til makrofinansiel assistance til Ukraine i 2023 på 18 mia. euro.

Flere lande har udtrykt præference for, at den tekniske justering af MFF-forordningen målrettes forslaget om kortsigtet, finansiel støtte til Ukraine. Der ventes bred opbakning om formandskabets kompromisforslag til anmærkningstekst understøttet af en erklæring fra Kommissionen.

Mange lande har peget på, at EU-budgettet som minimum bør medfinansiere en del af Ukraines rentebetaling, således at behovet for nationale bidrag mindsker tilsvarende.

10. Regeringens generelle holdning

Regeringen står fuldt bag Ukraine og støtter, at EU indtager en ledende rolle i forhold til økonomisk assistance til Ukraine på kort sigt og i forhold til genopbygning på lang sigt. Det er vigtigt, at EU opfylder DER's opfordring fra oktober 2022 om, at der etableres en strategisk løsning på, hvordan EU effektivt kan opnå enighed om løbende kortsigtet finansiel støtte til Ukraine til håndtering af det forventede finansieringsbehov i 2023.

Regeringen kan generelt støtte den foreliggende kompromisforslagspakke om makrofinansiel assistance til Ukraine i 2023, herunder Kommissionens forslag om, at EU yder nye lån til Ukraine i 2023 for samlet 18 mia. euro på favorable vilkår i forhold til løbetid og subsidiering af Ukraines rentebetaling. Rentesubsidieringen vil bidrage til at lette de finansielle omkostninger for Ukraine, mens de lange løbetider på lånet kan give Ukraine bedre mulighed for genopbygning og tilbagevenden til økonomisk vækst, før lånene skal tilbagebetales fra og med 2033.

Regeringen finder det hensigtsmæssigt med en model primært bestående af lån garanteret af EU-budgettets indtægtsloft (*headroom*), der vurderes at kunne sikre en hurtig udmøntning af EU's finansielle støtte til Ukraine i det nødvendige omfang. Regeringen finder det centralt, at den nødvendige justering af MFF-forordningen for brug af EU-budgettets indtægtsloft afgrænses til forslaget om MFA+ til Ukraine. Regeringen støtter i denne forbindelse formandskabets kompromisforslag til anmærkningstekst understøttet af en erklæring fra Kommissionen. Regeringen kan endvidere støtte Kommissionens forslag til en ændring af finansforordningen mhp. at sikre en mere fleksibel og effektiv ramme til låneoptagelse, der alt andet lige vil bidrage til lavere finansieringsomkostninger.

Fsva. de bilaterale bidrag fra EU-landene finder regeringen, at der bør sikres en fair fordelingsnøgle. Danmark kan derfor støtte Kommissionens forslag om at anvende samme BNI-baserede finansieringsnøgle som ved finansieringen af EU's budget. Det vurderes dog vigtigt, at EU-budgettet særligt på sigt betaler en så stor andel af rente- og administrationsudgifterne som muligt mhp. at mindske behov for direkte danske bidrag.

Regeringen finder, at de konkrete betingelser for lån under MFA+ til Ukraine skal fastlægges i et aftalememorandum, hvor de ukrainske myndigheder forpligter sig til at leve op til relevante økonomiske og politiske betingelser for låneudbetalingen. Regeringen finder, at betingelserne bør afspejle den akutte situation, som Ukraine står i, og derfor primært bør fokusere på tiltag, der realistisk vil kunne gennemføres.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Sagen om Kommissionens forslagspakke til makrofinansiel assistance til Ukraine i 2023 blev forelagt Folketingets partier skriftligt til forhandlingsoplæg forud for Rådsmødet (GAC) 18. november 2022. Samlenotatet blev oversendt til Folketinget 15. november 2022.

Sag om de økonomiske konsekvenser af Ruslands invasion af Ukraine, herunder forventningerne til Kommissionens forslag til en ramme for EU's kortsigtede finansielle støtte til Ukraine i 2023 på omkring 18 mia. euro, blev forelagt skriftligt til Folketinget til orientering forud for ECOFIN 8. november 2022.

For så vidt angår de seneste MFA-lån til Ukraine i 2022 forelagdes sagen om MFA-lån på 1 mia. euro Folketingets Europaudvalg til orientering 8. juli 2022 forud for ECOFIN-mødet 12. juli 2022. Folketingets Europaudvalg orienteredes skriftligt 7. september 2022 om den ventede fælles erklæring fra EU's finansministre om støtte til Kommissionens forslag om nyt MFA-lån til Ukraine på 5 mia. euro, understøttet af nationale garantier. Sagen forelagdes til orientering under 'siden sidst' 8. september 2022 forud for det ekstraordinære Rådsmøde (energi) 9. september 2022 og skriftligt til forhandlingsoplæg 9. september 2022.

Dagsordenspunkt 5: Implementering af dele af OECD-aftale om international beskatning

KOM(2021)823

1. Resume

Det er muligt, at ECOFIN 6. december 2022 vil nå til enighed om implementering af dele af den aftale om international beskatning, der blev indgået 8. oktober 2021 i OECD's Inclusive Framework.

Det franske formandskab fremsatte 28. marts 2022 et kompromisforslag til EU-implementering af dele af OECD-aftalens spor 2 (om en global standard for effektiv minimumsbeskatning), der – som Kommissionens forslag – baserer sig på OECD-aftalens modelregler, og som imødekommer udeståender i forhandlingerne i EU.

På baggrund af kompromisforslaget blev sagen senest drøftet på ECOFIN 17. juni 2022, hvor Polen kunne løfte sit forbehold. Der kunne dog alligevel ikke opnås enstemmighed, da Ungarn ikke kunne støtte forslaget med henvisning til den ændrede økonomiske situation som følge af Ruslands krig i Ukraine og indførelse af sanktioner samt forsinkelser i OECD-arbejdets spor 1.

Frem mod ECOFIN 6. december ventes det tjekkiske formandskab at afsøge enstemmighed, men det er fortsat uklart, om Ungarn vil løfte sit forbehold. Det er ikke umiddelbart forventningen, at der gøres substantielle indrømmelser ift. det seneste kompromisforslag, hvilket der heller ikke umiddelbart er efterspørgsel efter fra Ungarns side.

Regeringen støtter det aktuelle kompromisforslag, som vurderes i tråd med OECD-aftalens regler og formål, og arbejder for enstemmighed hurtigst muligt mhp. rettidig implementering i 2023.

2. Baggrund

137 af 141 medlemmer af OECD's Inclusive Framework (IF) har tilsluttet sig aftalen om international beskatning, der blev indgået 8. oktober 2021¹⁴. Aftalen indebærer delvis omfordeling af beskatningsret (spor 1), som sikrer, at de største og mest profitable multinationale koncerner fremadrettet skal betale en del af deres skat på de markeder, hvor de har deres omsætning, samt en global standard for effektiv minimumsbeskatning af store multinationale koncerner (spor 2), som er et effektivt tiltag til at bekæmpe global skatteundgåelse og skattespekulation.

OECD-aftalen har karakter af en politisk erklæring og er således ikke juridisk bindende.

Delvis omfordeling af beskatningsretten til indkomsten i de største og mest profitable globale koncerner (spor 1)

Omfordelingen af beskatningsretten indebærer, at 25 pct. af residualprofitten (dvs. profit, som overstiger 10 pct. af omsætningen) i koncerner med omsætning over 20

¹⁴ Uden for aftalen står Nigeria, Kenya, Pakistan og Sri Lanka.

mia. euro beskattes på de markeder, hvor koncernerne har omsætning, i stedet for dér, hvor koncernerne er hjemmehørende (omsætningstærsklen kan evt. ændres fra 20 til 10 mia. euro pba. en evaluering efter syv år).

I praksis vil forslaget med al sandsynlighed bl.a. omfatte mange af de store digitale koncerner som fx Apple, Facebook og Google, da de er blandt verdens største og mest profitable koncerner.

Udvindingsindustrien og regulerede finansielle tjenester er undtaget omfordelingen af beskatningsret.

Aftalen indeholder også en såkaldt '*stand still and roll back*'-klausul, som indebærer, at de deltagende lande skal afvikle og ikke senere indføre digitale omsætningskatter og andre relevante lignende tiltag.

Der pågår fortsat tekniske forhandlinger i OECD om den nærmere udmøntning af aftalens spor 1. Det bemærkes, at OECD lægger op til endelig, juridisk bindende enighed om spor 1 ved underskrivelse af en multilateral konvention i løbet af 2023 mhp. ikrafttrædelse i 2024.

Global effektiv minimumsbeskatning på 15 pct. (spor 2)

Den globale effektive minimumsbeskatning indebærer, at indkomsten i alle store multinationale koncerner med omsætning på mindst 750 mio. euro skal beskattes op til et minimumsniveau på 15 pct.¹⁵ Spor 2 har til formål at sikre, at ingen multinationale koncerner med aktivitet i bare ét af de lande, som har implementeret OECD-aftalens spor 2, kan undgå effektiv beskatning på mindst 15 pct. (dvs. den faktiske beskatning i pct. af det regnskabsmæssige resultat).

Spor 2 vil derfor bidrage til at adressere den udfordring, at koncerner med væsentlige immaterielle aktiver, herunder også koncerner, der baserer sig på digitale forretningsmodeller, har særligt gode forudsætninger for at flytte aktiver til lavskatte-lande for at undgå beskatning. Aftalen vil samtidig skabe incitament for lavskatte-lande til at hæve deres selskabsskattesatser og sikre deres selskabsskattebase, hvorved den skadelige skattekonkurrence mellem landene begrænses.

Efter aftalen skal den globale standard for effektiv minimumsbeskatning på 15 pct. af indkomsten i de omfattede koncerner ske med udgangspunkt i en opgørelse af den effektive beskatning af koncernen i hvert af de lande, hvor den er etableret. Denne opgørelse sker med udgangspunkt i det regnskabsmæssige resultat for koncernens selskaber og faste driftssteder i det enkelte land. Hvis den effektive beskatning af koncernen i det enkelte land ligger under minimumsniveauet, opgøres og betales en såkaldt 'top-up'-skat mhp. at bringe den effektive beskatning op på 15 pct.

¹⁵ De såkaldte GloBE-regler ("Global anti-Base Erosion"-regler)

Kommissionen har 22. december 2021 fremsat forslag til *EU-implementering af de væsentligste elementer af OECD-aftalens spor 2*. Forslaget skal sikre ensartet og konsistent implementering iht. OECD-aftalen, som anviser, at ikrafttrædelsen af spor 2 er planlagt til at ske i 2023.

Forslaget er fremsat med hjemmel i artikel 115 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.

Der henvises til samlenotat oversendt til Folketingets Europaudvalg 7. januar 2022 forud for ECOFIN 13. januar 2022, samlenotat oversendt til Folketingets Europaudvalg 4. marts 2022 forud for ECOFIN 15. marts 2022, samlenotat oversendt til Folketingets Europaudvalg 24. marts 2022 forud for ECOFIN 5. april 2022, samlenotat oversendt til Folketingets Europaudvalg 11. maj 2022 forud for ECOFIN 24. maj 2022 og samlenotat oversendt til Folketingets Europaudvalg 8. juni 2022 forud for ECOFIN 17. juni 2022.

3. Formål og indhold

Forud for ECOFIN 5. april 2022 fremsatte det franske formandskab 28. marts 2022 et lettere revideret kompromisforslag. Da sagen senest blev drøftet på ECOFIN 17. juni 2022, kunne Polen støtte kompromisforslaget ledsaget af en fælles erklæring, som imødekommer Polens ønske om en tættere politisk (men ikke juridisk) kobling mellem spor 1 (omfordeling af beskatningsret) og spor 2 (minimumsbeskatning), idet erklæringen:

- bekræfter EU's engagement i OECD-arbejdets spor 1,
- opfordrer samtlige EU-lande til at efterleve deres forpligtelser i begge spor, og
- understreger, at erklæringen i denne sag ikke bør danne præcedens for andre lovgivningsforslag på skatteområdet.

Ungarn kunne dog ikke støtte forslaget med henvisning til den ændrede økonomiske situation som følge af Ruslands krig i Ukraine og indførelse af sanktioner samt forsinkelser i OECD-arbejdets spor 1.

Det er ikke forventningen, at teksten vil blive genåbnet frem mod ECOFIN 6. december 2022. Det er således et spørgsmål om, hvorvidt Ungarn accepterer det seneste kompromisforslag eller opretholder sit forbehold.

4. Europa-Parlamentets holdning

Forslaget kræver høring af Europa-Parlamentet i overensstemmelse med proceduren i TEUF artikel 115. Der foreligger på nuværende tidspunkt ikke en udtalelse fra Europa-Parlamentet.

5. Nærhedsprincippet

Fælles EU-implementering af OECD-aftalens spor 2 om en global minimumsbeskatning bidrager til hensigtsmæssige tilpasninger til EU's indre marked og ensartet gennemførelse af reglerne i EU. Forslaget vurderes derfor i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

6. Gældende dansk ret og lovgivningsmæssige konsekvenser

For beskrivelse af forslagens lovgivningsmæssige konsekvenser henvises til Skatteministeriets grund- og nærhedsnotat oversendt til Folketingets Europaudvalg 4. marts 2022.

7. Økonomiske konsekvenser

For en redegørelse af sagens statsfinansielle, samfundsøkonomiske og erhvervsøkonomiske konsekvenser henvises til tidligere samlenotater om sagen oversendt til Folketingets Europaudvalg 7. januar 2022, 4. marts 2022, 24. marts 2022 og 11. maj 2022.

8. Høring

For høringssvar henvises til Skatteministeriets grund- og nærhedsnotat oversendt til Folketingets Europaudvalg 4. marts 2022.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Kompromisforslaget vurderes i vid udstrækning at imødekomme de udfordringer, som har været gennemgående i forhandlingerne i EU.

Ifm. den seneste drøftelse af sagen på ECOFIN 17. juni 2022 kunne der ikke opnås enstemmighed, idet Ungarn ikke kunne støtte.

Manglende ungarsk støtte (med henvisning til, at den ændrede økonomiske situation som følge af Ruslands krig i Ukraine og indførelse af sanktioner samt forsinkelser i OECD-arbejdets spor 1) har skabt overvejelser blandt visse EU-lande og Kommissionen om, hvordan det videre arbejde med implementering af spor 2 kan gennemføres i overensstemmelse med OECD-aftalen, som indebærer ikrafttrædelse i 2023.

Ved fortsat manglende ungarsk støtte på ECOFIN 6. december 2022 er det således sandsynligt, at andre implementeringsmuligheder vil blive afsøgt enten i form af et forstærket samarbejde eller ved national implementering.

10. Regeringens generelle holdning

Fra dansk side har man generelt arbejdet for at sikre, at alle virksomheder, digitale såvel som ikke-digitale, betaler deres skat og bidrager til fællesskabet samt arbejdet for at øge ambitionsniveauet i det internationale arbejde mod brugen af skattely og skattespekulation, herunder i OECD-forhandlingerne.

Derfor har man fra dansk side stillet sig positiv over for OECD-aftalens spor 2, der har til formål at lægge en effektiv global bund under selskabsskatten, idet alle større multinationale koncerner med aktivitet i bare ét af de lande, der implementerer aftalen, vil blive omfattet af minimumsbeskatningen på 15 pct. Det vurderes, at det er et afgørende tiltag til at bekæmpe skatteundgåelse og til at stoppe skadelig skattekonkurrence.

På basis af mandatet i Folketingets Europaudvalg 14. marts 2022 støtter man fra dansk side det aktuelle kompromisforslag, som vurderes i tråd med OECD-aftalens regler og formål, og arbejder for enstemmighed hurtigst muligt mhp. rettidig implementering.

For en uddybende redegørelse for regeringens generelle holdning henvises til tidligere samlenotater om sagen oversendt til Folketingets Europaudvalg 7. januar 2022, 4. marts 2022 og 24. marts 2022.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Forslaget til EU-implementering af dele af OECD-aftalens spor 2 er forelagt Folketingets Europaudvalg til orientering 13. januar 2022 forud for ECOFIN 18. januar 2022, til forhandlingsoplæg 14. marts 2022 forud for ECOFIN 15. marts 2022, til orientering 1. april 2022 forud for ECOFIN 5. april 2022, til orientering 19. maj 2022 forud for ECOFIN 24. maj 2022 og til orientering 15. juni 2022 forud for ECOFIN 17. juni 2022. Der henvises til samlenotater om forslaget oversendt til Folketingets Europaudvalg 7. januar 2022, 4. marts 2022, 24. marts 2022, 11. maj 2022 og 8. juni 2022 samt til samlenotat om status for OECD-arbejdet med beskatning af den digitale økonomi oversendt til Folketingets Europaudvalg 3. marts 2021 forud for ECOFIN 16. marts 2021.

Dagsordenspunkt 6: Revision af EU's energibeskatningsdirektiv

KOM(2021)563

1. Resume

Kommissionen har den 14. juli 2021 fremsat forslag til en revision af EU's energibeskatningsdirektiv, som fastsætter rammerne for energibeskatningsstrukturen i EU, herunder minimumssatser, obligatoriske og frivillige afgiftsfritagelser samt obligatoriske og frivillige afgiftsdifferentieringer.

Kommissionen ventes på ECOFIN at orientere om status og udviklingen i forhandlingerne om forslaget. Herudover ventes formandskabet at lægge op til en drøftelse af visse elementer i forslaget, herunder direktivets betydning for den europæiske grønne pagt, forsyningsikkerhed mv., behovet for fleksibilitet, balance mellem harmonisering og nationale foranstaltninger og tidshorisonten for tilretning af nationale afgiftsstrukturer.

Der lægges ikke op til, at der skal opnås enighed om forslaget under det tjekkiske formandskab. Rådet ventes således at vende tilbage til sagen i 2023.

Kommissionens forslag er en del af 'Fit for 55'-pakken, som har til formål at udmønte EU's 2030-klimamål om 55 pct. reduktion i CO₂-udledninger frem mod 2030 (i forhold til 1990-niveauet).

Forslaget indebærer, at direktivets anvendelsesområde udvides til også at omfatte nye teknologier samt energiprodukter anvendt ifm. passagerflyvning samt færgefart inden for EU. Samtidig foreslår Kommissionen at omlægge minimumssatserne. Omlægningen skal sikre en generel forhøjelse af minimumssatserne i EU, ligesom omlægningen indebærer, at minimumsafgifterne fastsættes efter energiprodukternes energindhold og ikke efter volumen, som er tilfældet i dag. Kommissionen foreslår ligeledes, at minimumssatserne skal afhænge af energiprodukternes klima- og miljøpåvirkning. Kommissionen foreslår desuden, at minimumssatserne indekseres, så man med revisionen sikrer et tidssvarende prissignal, som ikke udbules med tiden. Kommissionen lægger op til, at minimumssatserne indføres i en overgangsperiode fra 2023 til 2033.

Det tjekkiske formandskabs kompromis forholder sig ikke til niveauet for minimumssatser og viderefører foreløbigt Kommissionens forslag. Kompromisforslaget vurderes dog at give øget fleksibilitet sammenlignet med Kommissionens forslag. Kompromisforslaget indebærer bl.a. en mulighed for, at EU-landene kan fastholde den i dag gældende afgiftsdifferentiering mellem husholdninger og erhverv for elektricitet og naturgas. Kompromisforslaget lægger op til at fastholde Kommissionens forslag om en vertikal rangering, således at afgiften på energiprodukter i en kategori med lavere miljø- og klimapåvirkning ikke må overstige afgiften for et energiprodukt med højere miljø- og klimapåvirkning anvendt til samme formål. Energiprodukter, som tilhører samme kategori fsva. miljø- og klimapåvirkning, og som anvendes til samme formål, kan pålægges forskelligt afgiftsniveau, så længe samtlige energiprodukter pålægges afgifter svarende til minimumsniveauet eller højere.

Fra dansk side arbejdes der for en ambitiøs og omkostningseffektiv klimaindsats, der kan realisere EU's klimamål. Derfor arbejdes der for en revision af energibeskatningsdirektivet, som indebærer

forbøjelse og indeksering af minimumssatser, indførelse af mulighed for at balancere beskatningen ud fra CO₂-udledning samt afvikling af i dag gældende obligatoriske afgiftsfritagelser, herunder for energiprodukter anvendt til produktion af andre energiprodukter og til flyvninger i EU-luftstrøm samt til sejlads i EU-farvand. Fra dansk side arbejdes generelt for at fremme yderligere danske prioriteter, idet det aktuelle kompromis vurderes at imødekomme væsentlige danske hensyn.

2. Baggrund

EU's energibeskatningsdirektiv (direktiv 2003/96 EF), som trådte i kraft den 1. januar 2004, fastsætter minimumssatser samt obligatoriske og frivillige afgiftsfritagelser for kul, gas og elektricitet (som tidligere ikke var underlagt EU-regulering) samt mineralolier (som har været underlagt EU-regulering siden 1993).

Energibeskatningsdirektivet indebærer således minimumssatser for beskatningen af energiprodukter blandt EU-landene. Direktivet gør det derfor muligt for EU-landene at anvende energiafgifter som middel til fremme af andre politiske målsætninger, fx på miljøområdet, ved at pålægge afgift fra minimumsniveauet og opefter, uden at dette har konsekvenser for konkurrencesituationen i det indre marked.

Kommissionen fremsatte den 15. april 2011 forslag til en revision af energibeskatningsdirektivet. Forslaget blev pga. manglende udsigt til enstemmighed trukket tilbage i 2015. Forslaget indebar, at minimumssatserne blev baseret på energiprodukternes CO₂- og energiindhold (fremfor på produkternes volumen), og at minimumssatserne indekseredes mhp. at sikre et tidssvarende prissignal.

Kommissionen har den 12. september 2019 offentliggjort en evaluering, som konkluderer, at det gældende energibeskatningsdirektiv er forældet og ikke tager højde for ny teknologi, ligesom direktivet ikke er i overensstemmelse med EU's klima- og energimålsætninger eller målsætningerne i anden regulering på området, fx EU's kvotehandelssystem (Emission Trading System – ETS).

ECOFIN vedtog den 5. december 2020 Rådskonklusioner om energibeskatningsstrukturen i EU. Rådskonklusionerne peger på, at energibeskatningen er et væsentligt instrument til at sikre økonomiske incitamentter til fremme af den grønne omstilling, og opfordrer Kommissionen til at revidere direktivets anvendelsesområde, minimumssatser samt afgiftsfritagelser og -differentieringer.

På den baggrund har Kommissionen den 14. juli 2021 fremsat forslag til en revision af EU's energibeskatningsdirektiv. Forslaget er en del af Kommissionens 'Fit for 55'-pakke, der skal bidrage til at realisere EU's 2030-klimamålsætning om 55 pct. reduktion i CO₂-udledninger frem mod 2055 (i forhold til 1990-niveauet).

Forslaget er fremsat med hjemmel i artikel 113 og 192, stk. 2, 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

For nærværende præsenteres de mest centrale elementer i Kommissionens forslag. For en mere detaljeret gennemgang henvises til Skatteministeriets grund- og nærhedsnotat oversendt til Folketingets Europaudvalg den 8. oktober 2021.

Kommissionens forslag adskiller sig fra de regler, som gælder i dag. Det tjekkiske formandskab har senest den 3. november 2022 fremsat et kompromisforslag, som med undtagelser lægger sig tæt op ad Kommissionens forslag, *jf. tabel 1 og nedenfor*.

Tabel 1

Gældende regler, Kommissionens forslag og seneste kompromisforslag

	Gældende energibeskatningsdirektiv	Kommissionens forslag	Kompromisforslag af 3. november 2022
Anvendelsesområde	Motorbrændstoffer og brændsel til opvarmning og elektricitet omfattes.	Motorbrændstoffer og brændsel til opvarmning og elektricitet omfattes.	Motorbrændstoffer og brændsel til opvarmning og elektricitet.
	Nogle af disse energiprodukter falder dog uden for anvendelsesområdet, herunder metallurgiske og mineralogiske processer.	Nogle af disse energiprodukter falder dog uden for anvendelsesområdet. Mineralogiske processer omfattes af anvendelsesområdet.	Nogle områder falder dog uden for anvendelsesområdet. Mineralogiske processer omfattes af anvendelsesområdet <u>efter 10 år.</u>
		Energiprodukter anvendt til intra-EU-flyvninger og -sejlds omfattes.	Energiprodukter anvendt til intra-EU-flyvninger og -sejlds omfattes.
		Kulbrinteholdige produkter i affald omfattes.	Kulbrinteholdige produkter i affald omfattes.
Minimumssatser	Baseret på volumen.	Baseret på energiindhold.	Baseret på energiindhold.
	Fastsat for hhv. motorbrændstof, motorbrændstof til særlige formål, brændsler til opvarmning og elektricitet.	Fastsat for hhv. motorbrændstof, motorbrændstof til særlige formål, brændsler til opvarmning og elektricitet.	Fastsat for hhv. motorbrændstof, motorbrændstof til særlige formål, brændsler til opvarmning og elektricitet.
		Minimumssatserne indekseres iht. EU's harmoniserede forbrugerprisindeks renset for energi og uforarbejdede fødevarer.	Minimumssatserne indekseres iht. EU's harmoniserede forbrugerprisindeks renset for energi og uforarbejdede fødevarer.
		Vertikal rangering: Produkter med større klima- og miljøpåvirkning skal pålægges et højere afgiftsniveau end produkter med mindre klima- og miljøpåvirkning.	Vertikal rangering: Produkter med større klima- og miljøpåvirkning skal pålægges et højere afgiftsniveau end produkter med mindre klima- og miljøpåvirkning.
		Horisontal rangering: Produkter i samme gruppe (afgrænset pba. klima- og miljøpåvirkning samt anvendelse) skal afgiftspålægges med samme sats pr. GJ.	Ingen horisontal rangering.
	Der gælder ikke regler for, hvordan blandingsprodukter skal afgiftspålægges.	Afgiften på blandingsprodukter skal være helt komponentbaseret (dvs. at blandingsprodukter skal afgiftspålægges svarende til de enkelte komponenter, som blandingsproduktet består af)	Afgiften på blandingsprodukter skal <u>i udgangspunktet</u> være komponentbaseret, men ved manglende dokumentation kan der pålægges efter den højest mulige afgiftssats.
		<u>Der foreslås overgangsordning for bl.a. LPG (flaskegas) og naturgas.</u>	
Afgiftsfritagelser og -differentieringer	Energiprodukter til produktion af energiprodukter afgiftsfritages.	Energiprodukter til produktion af energiprodukter afgiftsfritages.	Energiprodukter til produktion af energiprodukter kan afgiftsfritages.
	Energiprodukter anvendt til intra-EU-flyvninger og -sejlds afgiftsfritages.	Afgiftsfritagelse for energiprodukter anvendt til intra-EU-flyvninger og -sejlds afvikles.	Afgiftsfritagelse for energiprodukter anvendt til intra-EU-flyvninger og -sejlds afvikles.
	Elektricitet fra vedvarende energikilder og elproduktion fra miljøvenlig kraftvarme samt vedvarende energi kan afgiftsfritages.	Elektricitet fra vedvarende energikilder og elproduktion fra miljøvenlig kraftvarme kan afgiftsfritages. Ligeledes kan elproduktion fra vedvarende brændstoffer af ikke-biologisk oprindelse, avancerede bæredygtige biobrændstoffer,	Elektricitet fra vedvarende energikilder og elproduktion fra miljøvenlig kraftvarme kan afgiftsfritages. Ligeledes kan elproduktion fra vedvarende brændstoffer af ikkebiologisk oprindelse, avancerede bæredygtige biobrændstoffer,

<p>Energiprodukter og elektricitet til produktion af elektricitet beskattes ikke (<i>kan</i> dog beskattes nationalt, hvis klimapolitiske hensyn tilsiger det).</p>	<p>flydende biobrændstoffer, biogas og avancerede bæredygtige produkter fritages.</p> <p>Energiprodukter og elektricitet til produktion af elektricitet beskattes ikke (<i>kan</i> dog beskattes nationalt, hvis klimapolitiske hensyn tilsiger det).</p>	<p>flydende biobrændstoffer, biogas, avancerede bæredygtige produkter samt atomkraft fritages.</p> <p>Energiprodukter og elektricitet til produktion af elektricitet beskattes ikke (<i>kan</i> dog beskattes, hvis klimapolitiske hensyn tilsiger det).</p>
<p>Biomasse, fx halm og træ.</p>	<p>Afgiftsfritagelse for Biomasse, fx halm og træ, afvikles.</p>	<p>Afgiftsfritagelse for Biomasse, fx halm og træ, afvikles.</p>
<p>Anvendelse af energiprodukter i velgørende organisationer og i husholdninger <i>kan</i> afgiftsfritages.</p>	<p>Sårbare husholdninger og velgørende organisationer <i>kan</i> pålægges en lavere minimumsafgift i en overgangsperiode på 10 år.</p>	<p>Sårbare husholdninger og velgørende organisationer <i>kan</i> pålægges en lavere minimumsafgift i en overgangsperiode på 10 år.</p>
<p>Motorbrændstof anvendt til særlige formål underlægges lavere minimumssats end motorbrændstof anvendt til almindelige formål og <i>kan</i> derfor afgiftspålægges lavere. Nogle erhverv <i>kan</i> under særlige omstændigheder anvende en lavere afgift for motorbrændstoffer.</p> <p>Afgiften for anvendelse af energiprodukter og elektricitet <i>kan</i> differentieres mellem erhverv og ikke-erhverv, herunder husholdninger, og differentieringen <i>kan</i> afgrænses inden for erhverv, fx mellem proces og rumvarme.</p>	<p>Motorbrændstof anvendt til særlige formål underlægges lavere minimumssats end motorbrændstof anvendt til almindelige formål og <i>kan</i> derfor afgiftspålægges lavere. Nogle erhverv <i>kan</i> under særlige omstændigheder anvende en lavere afgift for motorbrændstoffer.</p> <p>Muligheden for at differentiere afgiften for anvendelsen af energiprodukter og elektricitet mellem erhverv og ikke-erhverv afvikles.</p>	<p>Motorbrændstof anvendt til særlige formål underlægges lavere minimumssats end motorbrændstof anvendt til almindelige formål og <i>kan</i> derfor afgiftspålægges lavere. Nogle erhverv <i>kan</i> under særlige omstændigheder anvende en lavere afgift for motorbrændstoffer.</p> <p>Muligheden for at differentiere afgiften for anvendelse af naturgas og elektricitet <i>kan</i> differentieres mellem erhverv og ikke-erhverv, og differentieringen <i>kan</i> afgrænses inden for erhverv, fx mellem proces og rumvarme.</p>

Anm.: De enkelte elementer beskrives nærmere nedenfor.

Grøn tekst angiver nye elementer i Kommissionens/kompromisforslag sammenlignet med gældende direktiv.

Orange tekst angiver elementer, som Kommissionen/kompromisforslaget foreslår at ændre ift. gældende direktiv.

Rød tekst angiver elementer, som Kommissionen/kompromisforslaget foreslår at afvikle ift. gældende direktiv.

Fed og understreget tekst angiver elementer, som kompromisforslaget foreslår at ændre ift. Kommissionens forslag.

Kilde: Gældende energibeskatningsdirektiv og Kommissionens forslag samt kompromisforslag.

Det gældende energibeskatningsdirektiv

EU's energibeskatningsdirektiv fra 2004 definerer reglernes anvendelsesområde, fastsætter minimumssatser og indebærer obligatoriske og frivillige afgiftsfritagelser.

Anvendelsesområde

Det gældende energibeskatningsdirektiv fastsætter minimumssatser for energiafgifter på motorbrændstoffer og på brændsel til opvarmning og energi. Energiprodukter, der ikke anvendes som motorbrændstof eller til opvarmning, er dermed ikke omfattet af direktivets anvendelsesområde. En række særlige anvendelser af energiprodukter og elektricitet, herunder energiprodukter anvendt i metallurgiske og mineralogiske processer¹⁶, falder også udenfor anvendelsesområdet.

Minimumssatser og struktur

Direktivets minimumssatser er baseret på *energiprodukternes volumen* og opgøres ud fra metriske enheder (kr./liter, kr./tons osv.). Biobrændstoffer pålægges fx samme minimumsafgift pr. liter som konventionelle brændstoffer, selvom biobrændstoffer har et lavere CO₂-aftryk og energiindhold.

¹⁶ Mineralogiske og metallurgiske processer dækker over produktion af cement, glas, mineraluld (isolering), teglværker, stålvalseværk mv.

Minimumssatserne i det gældende direktiv er *ikke prisregulerede* siden direktivets ikrafttræden¹⁷. Det bemærkes, at EU-landene *frivilligt kan* pålægge afgifter højere end minimumssatserne.

Iht. det gældende energibeskatningsdirektiv pålægges energiprodukter, der fremstilles ved brug af nye teknologier, som bidrager til en mere miljøvenlig og bæredygtig produktion af energi, samme minimumsafgift som lignende energiprodukter, som er fremstillet konventionelt. Dermed pålægges et mere bæredygtigt brændstof samme minimumsafgift som et tilsvarende fossilt brændstof.

I det gældende energibeskatningsdirektiv er afgiftsniveauet for energiprodukter og elektricitet opdelt på baggrund af type og anvendelse. Der er således fastsat én minimumssats for fx anvendelse af benzin som motorbrændstof og én lavere minimumssats for anvendelse af diesel som motorbrændstof. Tilsvarende er minimumssatsen for anvendelse af petroleum til opvarmning lavere end minimumssatsen for petroleum anvendt som motorbrændstof. Der er desuden fastsat minimumssatser for anvendelsen af motorbrændstof til særlige formål, fx landbrug, havebrug, fiskeopdræt, skovbrug, byggeri, *jf. tabel 2*.

Tabel 2

Minimumssatser i det gældende energibeskatningsdirektiv

	Motorbrændstof		Opvarmning og elektricitet	
	Almindelige formål	Særlige formål	Husholdning	Erhverv
Blyholdig benzin (euro pr. 1000 l.)	421,00	421,00	-	-
Blyfri benzin (euro pr. 1000 l.)	359,00	359,00	-	-
Diesel (euro pr. 1000 l.)	302,00 (330,00)	21,00	-	-
Flydende gas/LPG (euro pr. ton)	125,00	41,00	0,00	0,00
Naturgas (euro pr. GJ)	2,60	0,30	0,30	0,15
Petroleum (euro pr. 1000 l.)	302,00 (330,00)	21,00	0,00	0,00
Fuelolie (euro pr. 1000 l.)	-	-	15,00	15,00
Gasolie (euro pr. 1000 l.)	-	-	21,00	21,00
Kul og koks (euro pr. GJ)	-	-	0,30	0,15
Elektricitet (euro pr. MWh)	-	-	1,00	0,50

Anm.: Særlige formål omfatter landbrug, havebrug, fiskeopdræt, skovbrug, stationære motorer, udstyr og maskiner, der anvendes inden for byggeri, ingeniørarbejder og offentlige arbejder samt køretøjer beregnet til brug uden for offentlig vej, eller som ikke har opnået tilladelse til brug primært på offentlig vej.

Tal i (parentes) angiver minimumsafgift fra og med 2010.

- indikerer, at observationen ikke er relevant.

Kilde: Energibeskatningsdirektivet.

Afgiftsfritagelser

Det gældende direktiv indebærer obligatoriske og frivillige afgiftsfritagelser.

¹⁷ Minimumssatser på benzin og diesel er reguleret en anelse, idet det af det gældende direktiv fremgår, at minimumssatser for afgiften på diesel og petroleum skulle stige i 2010.

De obligatoriske afgiftsfritagelser indebærer, at EU-landene skal afgiftsfritage:

- Energiprodukter og elektricitet, som anvendes til produktion af energiprodukter, herunder fx produktion af olie i raffinaderier eller produktion af biogas.
- Energiprodukter og elektricitet, som anvendes til produktion af elektricitet, medmindre afgiften pålægges af miljøpolitiske hensyn.¹⁸
- Energiprodukter anvendt til flyvninger i EU-luftrum og til sejlads indenfor EU.¹⁹

De frivillige afgiftsfritagelser indebærer, at EU-landene bl.a. har *mulighed* for at afgiftsfritage:

- Visse typer vedvarende energi (elektricitet fra vedvarende energikilder og elproduktion fra miljøvenlig kraftvarme).
- Biomasse, fx halm og træ.
- Velgørende organisationer og husholdninger fsva. anvendelse af elektricitet, naturgas, kul og faste brændstoffer.

Frivillige afgiftsdifferentieringer

Udover den ovenfor nævnte struktur, som indebærer, at minimumssatserne for energiprodukterne er fastsat på baggrund af anvendelsen heraf (fx så energiprodukter anvendt som motorbrændstof pålægges en højere minimumssats end tilsvarende energiprodukt anvendt til opvarmning og elektricitet) indebærer det gældende direktiv, at EU-landene *frivilligt kan differentiere* energiafgifterne fx mellem erhverv og ikke-erhverv og afgrænse definitionen af 'erhverv'.²⁰

Kommissionens forslag

Kommissionens forslag til en revision af energibeskatningsdirektivet er en del af 'Fit for 55'-pakken, som har til formål at udmønte EU's 2030-klimamål om 55 pct. reduktion i CO₂-udledninger frem mod 2030 (i forhold til 1990-niveauet). Derudover skal en revision af energibeskatningsdirektivet bidrage til at udmønte EU's Grønne Pagt (EU Green Deal), hvor målsætningen er at gøre EU klimaneutral senest i 2050, og hvor Kommissionen forpligtes til at sikre en energibeskatningsstruktur, som fremmer den grønne omstilling.

Kommissionens formål med forslaget til en revision af energibeskatningsdirektivet er at skabe et bedre fundament for reduktion af udledninger i EU samt en bedre sammenhæng med anden regulering på området, fx EU's kvotehandelssystem. Re-

¹⁸ I Danmark afgiftspålægges disse af klima- og miljøhensyn, jf. elafgiftsloven.

¹⁹ Brændstof anvendt til indenrigsflyvning og -sejlads kan dog beskattes, ligesom brændstof til udenrigsflyvninger og -sejlads kan beskattes, hvis afrejse- og ankomstlandet har indgået en bilateral aftale herom. Desuden kan brændstof anvendt til ikke-erhvervsmæssig privatflyvning eller til sejlads med fritidsfartøjer beskattes.

²⁰ Muligheden for at afgiftsdifferentiere mellem husholdninger og erhverv er implementeret ved dansk ret, således at erhvervslivet pålægges et lempeligere afgiftsniveau end private husholdninger. Afgrænsningen af 'erhverv' er desuden anvendt i Danmark, hvor der gælder lavere satser for anvendelsen af energi til procesformål i erhverv end til andre formål i erhverv.

visionen skal sikre, at der indføres et tidssvarende prissignal, så afgiftsniveauet generelt øges, samtidig med at beskatningen af energiprodukter i højere grad skal afspejle energiprodukternes klima- og miljøpåvirkning.

Anvendelsesområde

Kommissionen foreslår at udvide direktivets anvendelsesområde og afvikle udvalgte afgiftsfritagelser.

Det indebærer, at det afgiftspligtige område udvides til også at omfatte fx biomasse og hydrogen, energiprodukter anvendt i mineralogiske processer samt kulbrinteholdige produkter i affald. De energiprodukter, der tilføjes anvendelsesområdet, omfattes af bestemmelserne om minimumsafgifter, rangering mv., *jf. nedenfor*.

Minimumssatser og struktur

Kommissionen foreslår en omstrukturering af afgiftsstrukturen, som indebærer, at minimumsafgifterne forhøjes, indekseres og rangeres. Dette skal ses i lyset af, at Kommissionens vurderer, at minimumssatserne er lave og er udhulet over tid.

Forslaget indebærer, at minimumssatserne omlægges og forhøjes mhp. at tilskynde til anvendelse af bæredygtige energiprodukter. Minimumssatserne fastsættes efter energiindhold og ikke efter volumen, som er tilfældet i dag. Det medfører sammen med forhøjelsen, at mere bæredygtige energiprodukter med et lavere energiindhold pr. enhed (liter, ton mv.) pålægges en lavere afgift end lignende fossile energiprodukter og dermed en relativt lavere afgift end i dag. Dermed vil fx afgiften på biogas være lavere end afgiften på naturgas.

Samtidig foreslår Kommissionen, at minimumssatserne indekseres, så der med revisionen af energibeskatningsdirektivet opnås et tidssvarende prissignal, som ikke udhules. Mhp. at opretholde minimumssatsernes realniveau foreslås en årlig prisregulering, som følger EU's harmoniserede forbrugerprisindeks (HCIP) renset for energi og uforarbejdede fødevarer.

Kommissionen foreslår at fastholde den i dag gældende struktur mellem energiprodukter, der anvendes som motorbrændstof, og energiprodukter, der anvendes til opvarmning, motorbrændstoffer til særlige formål og el, så minimumssatserne for energiprodukter, der anvendes som motorbrændstof, er højere end minimumssatserne for tilsvarende energiprodukter, der anvendes til opvarmning.

Kommissionen foreslår, at minimumssatserne indføres i en overgangsperiode fra 2023 til 2033. Minimumssatserne vil dermed stige årligt med en tiendedel af forskellen mellem gældende minimumssatser og foreslåede minimumssatser. Minimumssatsen for lav-emissionsbrændstoffer indføres langsommere og stiger først i 2033.

Forhøjelsen af minimumssatserne vil generelt ikke have betydning for det danske afgiftsniveau, der ligger væsentligt over de foreslåede satser, *jf. tabel 3*. Forhøjelse af

minimumssatserne skal desuden ses i sammenhæng med gennemførelse af *Aftale om en grøn skattereform for industri mv.* fra juni 2022, jf. nedenfor.

Tabel 3

Nuværende og foreslåede satser for el og fossile brændsler anvendt til proces, rumvarme og almindeligt elforbrug

Kr./GJ	Nuværende danske afgiftssatser			Nuværende EU-mini-mumssatser	Foreslåede EU-mini-mumssatser
	Energi	CO ₂	Samlet		
<i>Elforbrug*</i>					
Proces	1,10	0,00	1,10	1,10	1,12
Rumvarme	1,10	0,00	1,10	1,10	1,12
Almindeligt elforbrug	219,20	0,00	219,20	1,10	1,12
<i>Fossile brændsler</i>					
Rumvarme, kvoteomfattet	62,30	10,10	72,40	4,50	6,71
Rumvarme	62,30	10,10	72,40	4,50	6,71
Benzin	133,40	10,10	143,50	4,50	80,00
Diesel	77,70	10,10	87,80	4,50	80,00
Proces, almindelig**	10,50	10,10	20,60	4,50	6,71
Proces, landbrug mv.**	7,50	10,10	17,60	1,50	6,71
Proces, større gartnerier, kvoteomfattet**	7,50	0,00	7,50	1,50	6,71
Proces, cement, teglværker mv., kvoteomfattet**	6,00	0,00	6,00	0,00	0,00

Anm.: *For visse typer energiprodukter kan minimumsafgiften være lavere. **Efter implementering af *Aftale om grøn skattereform*.
Kilde: Skatteministeriet.

Forslaget indebærer ligeledes, at afgiftsstrukturen omlægges ved at indføre kategorier pba. energiproduktets miljø- og klimapåvirkning samt anvendelse.

I overgangsperioden (fra den 1. januar 2023 til den 1. januar 2033) inddeles energiprodukterne i fire kategorier, som efter overgangsperioden, dvs. fra den 1. januar 2033, reduceres til tre kategorier, som i nærværende angives i farver. Efter forslaget udgøres

- Den **røde** kategori med *den højeste afgift* af konventionelle fossile brændsler og brændstoffer og ikke-bæredygtig biomasse.
- Den **orange** kategori med *den næsthøjeste afgift* af fossile brændsler, som potentielt kan yde et vist bidrag til dekarboniseringen på kort eller mellemlang sigt. Denne kategori vil efter overgangsperioden blive slået sammen med den **røde** kategori, der udgøres af konventionelle fossile brændsler og brændstoffer, og som pålægges *den højeste afgift*.
- Den **lysegrønne** kategori med *den næstlaveste afgift* af bæredygtige, men ikke-avancerede biobrændstoffer.
- Den **grønne** kategori med *den laveste afgift* af elektricitet, avancerede biobrændstoffer mv.

For hver enkelt kategori er der fastsat en minimumsafgift. Kategoriseringen medfører, at energiprodukter baseret på nye teknologier pålægges minimumsafgift ud

fra deres miljø- og klimapåvirkning. Kommissionen foreslår samtidig, at blandingsprodukter skal afgiftspålægges svarende til de enkelte komponenter, som blandingsproduktet består af. Det skal sikre, at der betales den mest korrekte afgift af produktet iht. kategoriseringen, *jf. tabel 4*.

Tabel 4
Kommissionens forslag til kategorier for miljø- og klimapåvirkning i og efter overgangsperioden

Euro/GJ	Fra den 1. januar 2023 (overgangsperiode)		Fra den 1. januar 2033	
	Motorbrændstof (til særlige formål)	Opvarmning	Motorbrændstof (til særlige formål)	Opvarmning
Benzin	10,75 (0,90)	-	10,75 (0,90)	-
Gasolie (herunder diesel)	10,75 (0,90)	0,90	10,75 (0,90)	0,90
Petroleum	10,75 (0,90)	0,90	10,75 (0,90)	0,90
Ikke-bæredygtige flydende biobrændstoffer	10,75 (0,90)	0,90	10,75 (0,90)	0,90
Tung fyringsolie	-	0,90	-	0,90
Kul og koks	-	0,90	-	0,90
Ikke-bæredygtige faste produkter	-	0,90	-	0,90
Flydende gas (LPG)	7,17 (0,60)	0,60	10,75 (0,90)	0,90
Naturgas	7,17 (0,60)	0,60	10,75 (0,90)	0,90
Ikke-bæredygtig biomasse og -gas	7,17 (0,60)	0,60	10,75 (0,90)	0,90
Ikke-vedvarende brændstoffer af ikke-biologisk oprindelse	7,17 (0,60)	0,60	10,75 (0,90)	0,90
Bæredygtige biobrændstoffer baseret på energiafgrøder	5,38 (0,45)	0,45	10,75 (0,90)	0,90
Bæredygtig biogas baseret på energiafgrøder	5,38 (0,45)	0,45	10,75 (0,90)	0,90
Bæredygtige biobrændstoffer og biobrændsel	5,38 (0,45)	0,45	5,38 (0,45)	0,45
Bæredygtige biogasser	5,38 (0,45)	0,45	5,38 (0,45)	0,45
Lavemissionsbrændstoffer	0,15 (0,15)	0,15	5,38 (0,45)	0,45
Vedvarende brændstoffer af ikke-biologisk oprindelse	0,15 (0,15)	0,15	0,15 (0,15)	0,15
Avancerede bæredygtige biobrændstoffer	0,15 (0,15)	0,15	0,15 (0,15)	0,15
Elektricitet	0,15 (0,15)	0,15	0,15 (0,15)	0,15

Anm.: **Rod** kategori er produkter, som har størst klima- og miljøpåvirkning og derfor pålægges *det højeste niveau* for minimumsafgifter. **Orange** kategori (kun overgangsperiode) er produkter, som har næststørst klima- og miljøpåvirkning og derfor pålægges *det næsthøjeste niveau* for minimumsafgifter. **Lysegrøn** kategori er produkter, som har næstmindst klima- og miljøpåvirkning og derfor pålægges *det næstlaveste niveau* for minimumsafgifter. **Grøn** kategori er produkter, som har mindst klima- og miljøpåvirkning og derfor pålægges *det laveste niveau* for minimumsafgifter.

Elektricitet tilhører iht. Kommissionens forslag i udgangspunktet den **grønne** kategori

Tal i (parentes) angiver minimumsafgift for motorbrændstoffer anvendt til særlige formål.

Motorbrændstof til særlige formål omfatter landbrug, havebrug, fiskeopdræt, skovbrug, stationære motorer, udstyr og maskiner, der anvendes inden for byggeri, ingeniørarbejder og offentlige arbejder samt køretøjer beregnet til brug uden for offentlig vej, eller som ikke har opnået tilladelse til brug primært på offentlig vej.
- indikerer, at observationen ikke er relevant.

Kilde: Kommissionens forslag til revision af energibeskatningsdirektivet

Der indføres samtidig principper om såkaldt *horisontal og vertikal rangering* af afgiftsniveauer. Rangeringen skal bidrage til at fremme EU's klimamål og indebærer, at fossile brændstoffer som benzin og gasolie pålægges en højere minimumsafgift end fx lavemissionsbrændstoffer.

Princippet om *horisontal rangering* indebærer en ensretning af afgiftssatserne, så energiprodukter inden for samme gruppe, dvs. energiprodukter i samme kategori (**rod**,

orange, lysegrøn og grøn) og til samme anvendelse (motorbrændstof, motorbrændstof til særlige formål eller opvarmning), skal have ens afgift. Af princippet om den horisontale rangering følger, at energiprodukter, der tilhører samme gruppe (dvs. samme kategori og til samme anvendelse), skal pålægges samme afgift pr. GJ. Det betyder, at fx benzin og diesel anvendt som motorbrændstof vil få samme afgift (hvor benzin i dag pålægges en højere minimumsafgift end diesel).

Princippet om *vertikal rangering* indebærer, at afgiften på et energiprodukt i 'lavere' gruppe (dvs. i en kategori med lavere miljø- og klimapåvirkning for en given anvendelse) ikke må overstige afgiften for et energiprodukt i en 'højere' gruppe (dvs. en kategori med højere miljø og klimapåvirkning for en given anvendelse). Det skal bidrage til at mindske brugen af energiprodukter med en høj miljø- og klimapåvirkning. Elektricitet falder i den grønne (laveste) kategori for energiprodukter, idet EU-landene dog kan anvende en særlig afgiftssats for elektricitet anvendt til opladning af elbiler mv.

Principperne skal således følges inden for det samme anvendelsesområde og ikke på tværs af forskellige anvendelsesområder. Dermed skal fx et energiprodukt inden for fx den orange kategori, der anvendes som almindeligt motorbrændstof, ikke behandles på samme måde som et energiprodukt i den orange kategori, der anvendes til opvarmning. Energiprodukter i fx den orange kategori, som anvendes til samme formål, fx opvarmning, skal behandles ens.

Rangeringerne udgør et generelt princip i direktivet, og EU-landene skal i tilfælde, hvor de nationalt fastsatte afgifter fastsættes over minimumsafgifterne, følge den horisontale og vertikale rangering. Det betyder, at:

- Et EU-land, som ønsker at pålægge et konkret energiprodukt i en given gruppe (dvs. samme kategori og til samme anvendelse) en højere afgift end minimumssatsen, skal anvende den højere afgiftssats på alle energiprodukter i den samme gruppe (horisontal rangering).
- Et EU-land, som ønsker at pålægge en given gruppe (fx et energiprodukt i den lysegrønne kategori med en given anvendelse) en højere afgift end minimumssatsen for en gruppe med tilsvarende anvendelse men med større klima- og miljøpåvirkning (fx den orange kategori), skal også hæve afgiften for sidstnævnte kategori mhp. at sikre, at afgiften i den orange kategori skal overstige afgiften i den lysegrønne kategori ved samme anvendelse (vertikal rangering).

Principperne om horisontal og vertikal rangering medfører også, at anvendelsen af bæredygtige biobrændsler (lysegrøn kategori) skal afgiftspålægges højere end fx el (grøn kategori), uanset om elektriciteten er produceret ved anvendelsen af fossile brændsler. Dette trækker isoleret set i retning af, at der i højere grad anvendes fossile brændsler frem for bæredygtige biobrændsler ved elproduktion. Det skal dog også ses i sammenhæng med CO₂-kvotehandelsystemet, hvor der ved brugen af fossile

brændsler til elproduktionen skal betales for CO₂-kvoter, mens dette ikke er tilfældet for bæredygtig biomasse. Forslaget viderefører en mulighed for at afgiftspålægge anvendelsen af fossile brændsler til elproduktion.²¹

Afgiftsfritagelser

Mht. de obligatoriske afgiftsfritagelser foreslår Kommissionen at

- *fastholde* den i dag gældende afgiftsfritagelse for energiprodukter og elektricitet, som anvendes til produktion af energiprodukter (fx raffinaderier).
- *fastholde* den i dag gældende afgiftsfritagelse for energiprodukter og elektricitet, som anvendes til produktion af elektricitet.
- *afvikle* den i dag gældende obligatoriske afgiftsfritagelse for energiprodukter anvendt til flyvninger og søfart inden for EU.

Kommissionen foreslår således, at energiprodukter anvendt ifm. passagerflyvning samt færgefart inden for EU, pålægges energiafgift. Det foreslås, at energiprodukter anvendt til søfart skal opfylde minimumssatsen for motorbrændstof til særlige formål, mens afgiften på energiprodukter anvendt til luftfart skal opfylde de højere satser for motorbrændstof (til almindelige motoranvendelser), *jf. tabel 4*. Energiprodukter anvendt ifm. fragtflyvning foreslås afgiftsfritaget, men EU-landene kan indgå bilaterale aftaler om beskatning heraf.

Kommissionen foreslår, at afgifterne på energiprodukter anvendt til luftfart og skibsfart indføres gradvist i løbet af overgangsperioden på 10 år (fra 2023-2033). I overgangsperioden vil bæredygtige alternative brændstoffer (herunder bæredygtige biobrændstoffer og -gasser, lavemissionsbrændstoffer mv.) og elektricitet anvendt til flyvninger og søfart inden for EU blive pålagt en minimumssats på nul. Efter overgangsperioden vil minimumssatserne gælde.

Mht. de frivillige afgiftsfritagelser foreslår Kommissionen at:

- *udvide* den i dag gældende mulighed for at afgiftsfritage visse typer vedvarende energi (elektricitet fra vedvarende energikilder, elproduktion fra miljøvenlig kraftvarme samt vedvarende brændstoffer af ikke-biologisk oprindelse, avancerede bæredygtige biobrændstoffer, flydende biobrændstoffer, biogas og avancerede bæredygtige produkter).
- *afvikle* den i dag gældende mulighed for at afgiftsfritage biomasse, *jf. ovenfor*.
- *afvikle* den i dag gældende mulighed for at afgiftsfritage husholdninger og velgørende organisationer for beskatning af elektricitet, naturgas, kul og faste brændstoffer (disse kan dog fortsat opnå afgiftslempelse ned til minimumssatsen).

Kommissionen foreslår dog at indføre *mulighed* for at *afgiftsfritage* sårbare husholdninger i overgangsperioden på 10 år.

²¹ Anvendelsen af fossile brændsler til elproduktion er som udgangspunkt afgiftsfritaget.

Frivillige afgiftsdifferentieringer

Kommissionen foreslår at afvikle muligheden for at afgiftsdifferentiere mellem erhverv og husholdninger, mens muligheden for lempede afgifter til energiintensive virksomheder videreføres i justeret udgave.

Seneste kompromisforslag

Det tjekkiske formandskab har senest den 3. november 2022 fremsat et kompromisforslag, som afspejler drøftelserne mellem EU-landene, herunder danske hensyn.

Anvendelsesområde

Kompromisteksten har i høj grad samme anvendelsesområde som i Kommissionens forslag. Der er dog foretaget visse ændringer, som bl.a. indebærer, at:

- energi anvendt i mineralogiske processer fortsat falder uden for direktivets anvendelsesområde til og med den 31. december 2022, men fra den 1. januar 2033 vil være omfattet af direktivet.
- der indføres en bagatelgrænse for fast træbiomasse, fx træbrænde. Således er biomasse, der anvendes i anlæg på 10 MW og opefter, ikke omfattet af anvendelsesområdet. Det er foreslået, at afgift på træbiomasse først omfattes af afgift fra den 1. januar 2033.
- der indføres en særlig overgangsordning for ø-stater, fx Cypern og Malta, men evt. også andre, fsva. afgift på luft- og søfart.

Minimumssatser og struktur

Kompromisforslaget forholder sig ikke til niveauet for minimumssatser og viderefører *foreløbigt* Kommissionens forslag, selvom minimumssatserne endnu ikke er forhandlet og formentlig vil afhænge af overgangsperioder mv.

Kompromisforslaget lægger op til, at indekseringen i overgangsperioden betragtes som allerede indregnet i minimumssatserne, der forhøjes ved direktivets ikrafttræden den 1. januar 2023 og igen den 1. januar 2028 og endelig den 1. januar 2033. En reel indeksering starter derfor først efter overgangsperiodens afslutning i 2033.

Det er endvidere foreslået, at der fra vedtagelsen af det reviderede direktiv vil gælde tre forskellige satser i overgangsperioden, i stedet for de af Kommissionen foreslåede fire satser. Således udgår med kompromisforslaget den næsthøjeste kategori (**orange** kategori). Energiprodukterne, der tidligere lå i denne kategori i overgangsperioden²², flyttes op i den højeste kategori (**rød** kategori) fra 2023, jf. tabel 5.

Samtidig er det foreslået at behandle en række produkter mere lempeligt i overgangsperioden, herunder:

²² Disse energiprodukter skulle efter overgangsperioden flyttes op i **rød** gruppering.

- at LPG, naturgas og energiprodukter fra bæredygtige mad- og foder-afgrøder, ikke-bæredygtige biogas og flydende biobrændsel samt ikke-bæredygtig træbiomasse fra den 1. januar 2023 til og med den 31. december 2032 falder under **lysegrøn** kategori i stedet for **rød** kategori.
- at lavemissionsbrændsler i udgangspunktet falder under **lysegrøn** kategori, men i overgangsperioden kan omfattes af **grøn** kategori. Med Kommissionens forslag faldt lavemissionsbrændsler under **grøn** kategori i perioden fra den 1. januar 2023 til og med den 31. december 2032 for derefter at blive omfattet af **lysegrøn** kategori. Det er i senere kompromistekster ændret til at lavemissionsbrændsler omfattes af **lysegrøn** kategori fra direktivets vedtagelse. Det foreliggende forslag minder dermed om Kommissionens oprindelige behandling af lavemissionsbrændsler.

Kompromisteksten giver samtidig på en række punkter mere fleksibilitet til EU-landene end Kommissionens forslag, fx ved:

- at elafgiften er i sin egen kategori særskilt fra de øvrige energiprodukter. Dermed indgår elafgiften heller ikke i den vertikale eller horisontale rangering.
- at den horisontale rangering generelt udgår af hensyn til at give EU-landene fleksibilitet. Dermed kan energiprodukter inden for samme gruppe (samme kategori og samme anvendelse) pålægges forskellige afgifter pr. GJ, så længe samtlige energiprodukter i enhver gruppe pålægges afgifter svarende til minimumsniveauet eller højere. Den vertikale rangering videreføres, således, at afgiften på et energiprodukt i en 'lavere' gruppe (dvs. i en kategori med lavere miljø- og klimapåvirkning for en given anvendelse) ikke må overstige afgiften på et energiprodukt i en 'højere' gruppe (dvs. i en kategori med højere miljø og klimapåvirkning for en given anvendelse).

Tabel 5

Kompromisforslag til kategorier for miljø- og klimapåvirkning i og efter overgangsperioden

Euro/GJ	Fra den 1. januar 2023 (overgangsperiode)		Fra den 1. januar 2033	
	Motorbrændstof (til særlige formål)	Opvarmning	Motorbrændstof (til særlige formål)	Opvarmning
Benzin	10,75 (0,90)	-	12,28 (1,30)	-
Gasolie	10,75 (0,90)	0,90	12,28 (1,30)	1,30
Petroleum	10,75 (0,90)	0,90	12,28 (1,30)	1,30
Ikke-bæredygtige flydende biobrændstoffer	10,75 (0,90)	0,90	12,28 (1,30)	1,30
Tung fyringsolie	-	0,90	-	1,30
Kul og koks	-	0,90	-	1,30
Ikke-bæredygtige faste produkter	-	0,90	-	1,30
Flydende gas (LPG)	5,38 (0,45)	0,45	12,28 (1,30)	1,30
Naturgas	5,38 (0,45)	0,45	12,28 (1,30)	1,30
Ikke-bæredygtig biomasse og -gas	5,38 (0,45)	0,45	12,28 (1,30)	1,30
Ikke-vedvarende brændstoffer af ikke-biologisk oprindelse	5,38 (0,45)	0,45	12,28 (1,30)	1,30
Bæredygtige biobrændstoffer baseret på energiafgrøder	5,38 (0,45)	0,45	12,28 (1,30)	1,30
Bæredygtig biogas baseret på energiafgrøder	5,38 (0,45)	0,45	12,28 (1,30)	1,30
Bæredygtige biobrændstoffer	5,38 (0,45)	0,45	6,15 (0,51)	0,45
Bæredygtige biogasser	5,38 (0,45)	0,45	6,15 (0,51)	0,45
Lavemissionsbrændstoffer	0,15 (0,15)	0,15	6,15 (0,51)	0,45
Vedvarende brændstoffer af ikke-biologisk oprindelse	0,15 (0,15)	0,15	0,17 (0,17)	0,17
Avancerede bæredygtige biobrændstoffer	0,15 (0,15)	0,15	0,17 (0,17)	0,17
Elektricitet	0,15 (0,15)	0,15	0,17 (0,17)	0,17

Anm.: Kompromisforslaget forholder sig ikke til niveauet for minimumssatser og viderefører foreløbigt Kommissionens forslag

Rød kategori er produkter, som har størst klima- og miljøpåvirkning og derfor pålægges *det højeste niveau* for minimumsafgifter. **Lysegrøn** kategori er produkter, som har næstmindst klima- og miljøpåvirkning og derfor pålægges *det næstlaveste niveau* for minimumsafgifter. **Grøn** kategori er produkter, som har mindst klima- og miljøpåvirkning og derfor pålægges *det laveste niveau* for minimumsafgifter

Elektricitet er iht. Kompromisforslag en kategori for sig og underlægges ikke den beskrevne rangering, men minimumsafgiften svarer til minimumsafgiften i den grønne kategori.

Tal i (parentes) angiver minimumsafgift for motorbrændstoffer anvendt til særlige formål.

Motorbrændstof til særlige formål omfatter landbrug, havebrug, fiskeopdræt, skovbrug, stationære motorer, udstyr og maskiner, der anvendes inden for byggeri, ingeniørarbejder og offentlige arbejder samt køretøjer beregnet til brug uden for offentlig vej, eller som ikke har opnået tilladelse til brug primært på offentlig vej.

- indikerer, at observationen ikke er relevant.

Kilde: Kommissionens forslag til revision af energibeskatningsdirektivet

Afgiftsfritagelser

Kompromisforslaget fastholder Kommissionens forslag til obligatoriske og frivillige afgiftsfritagelser. Således indebærer kompromisforslaget fx afvikling af den i dag gældende obligatoriske afgiftsfritagelse for energiprodukter anvendt til flyvninger og søfart inden for EU.

Frivillige afgiftsdifferentieringer

Med udkastet til seneste kompromistekst foreslås det at:

- genindføre muligheden for at differentiere afgiften på elektricitet og naturgas mellem erhverv og ikke-erhverv, men ikke for andre energiprodukter end elektricitet.

- afgrænse anvendelsen af 'erhverv', så den eksisterende danske differentiering mellem proces og almindeligt forbrug i erhverv kan videreføres
- den frivillige afgiftsfritagelse udvides til at omfatte energiprodukter og elektricitet anvendt til at producere energiprodukter, fx raffinaderiprodukter, hvis der er miljøpolitiske hensyn, der taler for at pålægge afgiften.
- elektricitet baseret på fx atomkraft omfattes af den frivillige afgiftsfritagelse på lige fod med elektricitet produceret af fx vedvarende energi.

Øvrige tekniske bestemmelser

Med udkastet til kompromisteksten foreslås det, at blandingsprodukter, som alternativ til Kommissionens forslag om komponentbeskatning (dvs. at blandingsprodukter skal afgiftspålægges svarende til de enkelte komponenter, som blandingsproduktet består af), kan beskattes efter den højeste afgiftssats, hvis der er tvivl om, hvad der er indeholdt i produktet. Forslaget vil gøre bestemmelsen lettere at administrere.

Der pågår desuden et arbejde med at undersøge sammenhængen med forslaget om revision af energibeskatningsdirektivet og statsstøttere reglerne, herunder retningslinjerne for miljøbeskyttelse og energi, der er under revidering.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet skal høres i overensstemmelse med TEUF artikel 115. Der foreligger endnu ikke en udtalelse.

5. Nærhedsprincippet

Klimaforandringer og miljøbelastninger, herunder som følge af indbyrdes konkurrence mellem EU-landene på energibeskatningsområdet, bekæmpes bedst med fælles EU-regulering. Regeringen vurderer derfor, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

6. Gældende dansk ret

EU's energibeskatningsdirektiv er implementeret i Danmark ved en række love og bekendtgørelser²³.

For en nærmere gennemgang af gældende dansk ret og lovgivningsændringer henvises til Skatteministeriets grund- og nærhedsnotat oversendt til Folketingets Europaudvalg den 8. oktober 2021.

7. Konsekvenser

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

²³ Mineralafgiftsloven, gasafgiftsloven, kulafgiftsloven, elafgiftsloven og CO₂-afgiftsloven

Der vurderes på det foreliggende grundlag at være et stort udfaldsrum for nationalt at indrette afgiftssystemet iht. det aktuelle kompromisforslag, hvorfor konsekvenserne af forslaget ikke kan beskrives entydigt.

Det aktuelle kompromisforslag kan medføre behov for ændringer af det danske energiafgiftssystem. Det afhænger dog af den konkrete implementering i Danmark og andre lande. Forslaget er fortsat under forhandling, og der er sket væsentlige ændringer, siden Kommissionens forslag blev fremsat. Forslaget bevæger sig i visse henseender i retning af danske ønsker, fx om at fastholde muligheden for, at EU-landene nationalt kan lægge høj afgift på el til husholdninger, uden at dette skal påvirke afgiftsniveauet for andre energiprodukter.

Det var med Kommissionens forslag hensigten, at energibeskatningsdirektivet ikke skulle omfatte CO₂-afgifter. Det er dog i det aktuelle kompromis muligt at beholde CO₂-afgifter inden for direktivet, så længe den vertikale rangering overholdes, herunder ift. energiprodukternes bæredygtighed.

I de danske energiafgiftslove anvendes flere typer af afgiftsdifferentieringer, der lemper afgiften for visse anvendelser eller af visse produkter. Sammenhængen mellem en revision af energibeskatningsdirektivet og EU's statsstøtteregele har derfor væsentlig betydning for, hvilke ordninger, der fremover skal anmeldes som statsstøtte med den iboende risiko for, at der ikke opnås godkendelse på samme grundlag, som er anvendt for allerede eksisterende ordninger.

Eksempler på mulige statsfinansielle konsekvenser

Højere minimumsafgifter svarende til Kommissionens forslag til revisionen af energibeskatningsdirektivet har stort set ingen betydning for husholdninger og erhverv i Danmark, da danske afgifter allerede opfylder de foreslåede minimumssatser.

Kommissionens forslag om kategorisering af afgiftssatser og ophævelse af differentieringen mellem erhverv og husholdninger kan dog indebære et betydeligt mindreprovenu fra særligt den danske elafgift. Den almindelige elafgift for husholdninger mv. udgør i udgangspunktet 62,9 øre/kWh i 2030, mens elafgiften for erhverv er fastsat til 0,4 øre/kWh. En manglende mulighed for afgiftsdifferentiering vil medføre, at man enten skal sænke afgiften for husholdninger, hæve den for erhvervslivet eller gøre begge dele. Nedsættes elafgiften for husholdninger til 0,4 øre/kWh for alle, vil det medføre et mindreprovenu på ca. 6 mia. kr. årligt i Danmark. Det bemærkes, at kompromisteksten lægger op til at den i dag gældende mulighed for at differentiere elafgiften videreføres, hvorved de gældende danske afgiftsniveauer kan videreføres.

Muligheden for differentiering af afgiften mellem erhverv og ikke-erhverv er dog endnu ikke foreslået videreført for energiprodukter som mineralolier mv. Konsekvenserne af en sådan differentiering vil skulle analyseres nærmere og skal ses i sammenhæng med grøn skattereform.

Højere minimumsafgifter vil medføre, at afgifterne forhøjes i andre EU-lande. Højere minimumsafgifter i andre EU-lande vil forbedre danske virksomheders konkurrenceevne. Effekten er dog begrænset. Endelig vil en afgift på biomasse fordyre den grønne omstilling og øge CO₂-udledningerne.

Det bemærkes, at der er stor usikkerhed vedr. de administrative konsekvenser for Skatteforvaltningen.

Sammenhæng til en grøn skattereform

En omlægning som følge af revisionen af energibeskatningsdirektivet skal desuden ses i sammenhæng med mulighederne for at gennemføre en grøn skattereform i Danmark. Med *Aftale om grøn skattereform for industri mv.* af 24. juni 2022 er det aftalt, at energiafgifterne (i videst muligt omfang) omlægges til en CO₂-afgift, der samtidig udvides til fritagne områder, forhøjes ift. den gældende CO₂-afgift og ensrettes. Aftalen vil på nogle områder reducere virkningen af den foreslåede revision, herunder udvidelserne til luftfart og søfart. På andre områder kan forslaget og aftalen dog være sværere at forene, herunder ift. manglende fleksibilitet til at differentiere afgifterne generelt mellem erhverv og ikke-erhverv samt samspillet mellem den vertikale rangering, afgift på biomasse og CO₂-afgift. Muligheder for implementering af *Aftalen om grøn skattereform for industri mv.* vil blive påvirket af de rammer, der vil blive fastlagt ved en revision af energibeskatningsdirektivet. Det gælder fx behovet for fleksibilitet, herunder muligheden for at differentiere afgifterne mellem erhverv og ikke-erhverv generelt (dvs. også på andre energiprodukter end el og naturgas, som fremgår af det aktuelle kompromisforslag).

Dele af forslaget flugter med aftalen, herunder udvidelsen til luftfart og søfart. Omvendt indebærer aftalen om grøn skattereform, at en CO₂-afgift alene skal omfatte udledninger, der tæller med i den danske målsætning, dvs. at der iht. aftalen ikke skal lægges afgift på biomasse.

8. Høring

For en gennemgang af høringssvar henvises til Skatteministeriets grund- og nærhedsnotat oversendt til Folketingets Europaudvalg den 8. oktober 2021.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Forslaget har været drøftet på arbejdsgruppeniveau, hvor de fleste EU-lande har udtrykt sig positivt over for forslaget og dets formål, men hvor mange EU-lande efterspørger videreførelse af den gældende fleksibilitet mhp. at kunne tilrettelægge afgiftsstrukturen efter nationale hensyn og praksis over minimumssatserne, herunder særligt for at give landene mulighed for nationalt at forfølge en mere ambitiøs national klimamålsætning.

Drøftelsen på ECOFIN den 6. december 2022 ventes således også at fokusere på overordnede temaer, herunder

- Energibeskatningsdirektivets bidrag til at nå EU's klimamålsætninger i 2030 og 2050
- EU-landenes behov for øget fleksibilitet, idet der fortsat tages tilstrækkelige miljøhensyn.
- Balancen mellem behovet for overgangsperioder og harmonisering

Der er generelt enighed om, at direktivet skal bidrage til at nå EU's klimamålsætninger. Det forventes, at særligt østlande vil fremhæve behovet for overgangsperioder. Andre lande vil fremhæve et behov for fleksibilitet, idet minimumssatserne respekteres, men enkelte lande ventes også at fremhæve et behov for fleksibilitet generelt.

En række EU-lande med lang kyststrækning eller med en placering i udkanten af EU ventes at fremhæve behovet for særbehandling ift. de foreslåede obligatoriske minimumssatser for afgift på luftfart og søfart. Generelt ventes østlige EU-lande at fremhæve at man bør være påpasselig med at forhøje minimumssatserne for meget i lyset af de stigende energipriser. Omvendt vil en række vestlige EU-lande tale for en væsentlig forhøjelse og indeksering af minimumssatserne. Det kan forventes, at der generelt vil være enighed om, at der skal være sammenhæng med statsstøttereglerne og kvotesystemet.

10. Regeringens generelle holdning

Fra dansk side vurderes Kommissionens 'Fit for 55'-pakke positiv, og der arbejdes for en ambitiøs og omkostningseffektiv klimaindsats, der kan realisere EU's klimamål og drive den grønne omstilling i Danmark såvel som i resten af EU. Fra dansk side ønskes en samlet tilgang, som tager højde for de enkelte elementer i pakken, samspillet mellem dem og det samlede bidrag til grøn omstilling.

Fra dansk side arbejdes der derfor for en ambitiøs revision af energibeskatningsdirektivet, som fremmer reduktion af CO₂-udledninger. Derfor arbejdes der for, at revisionen indebærer markant forhøjede minimumssatser baseret på energiprodukternes energiindhold samt klima- og miljøpåvirkning. Der arbejdes videre for en afvikling af de i dag gældende obligatoriske afgiftsfritagelser for energiprodukter anvendt til flyvninger i EU-luftrum og til sejlads i EU-farvand.

Fra dansk side arbejdes der for en indeksering af minimumsafgifterne, som sammen med en forhøjelse af disse vil bidrage til, at det gennemsnitlige energiafgiftsniveau i EU nærmer sig det danske niveau og derved ikke bare fremmer den grønne omstilling, men også danske virksomheders konkurrenceevne.

Fra dansk side er der arbejdet målrettet for generelt at fastholde muligheden for at afgiftsdifferentiere energiafgifterne (også på andre energiprodukter end el og naturgas, som fremgår af det aktuelle kompromisforslag) mellem husholdninger og erhverv mhp. at kunne fastholde det ambitiøse danske afgiftsniveau for fx husholdninger og neutralisere negative statsfinansielle eller erhvervsøkonomiske konsekvenser. Mht. den foreslåede rangering støttes kompromisforslagets mulighed for

at hæve afgifterne over minimumsniveauet på udvalgte energiprodukter i en gruppe (dvs. samme kategori og til samme anvendelse), uden at dette nødvendigvis indebærer afgiftsforhøjelser for samtlige energiprodukter i samme gruppe, idet en horisontal rangering svarende til Kommissionens forslag i sidste ende kan tilskynde til, at EU-landene ikke hæver afgifterne på udvalgte energiprodukter ud over minimumsniveauet.

Fra dansk side støttes retningen for det aktuelle kompromis, som vurderes at imødekomme væsentlige danske hensyn, herunder ønsket øget fleksibilitet, idet man fra dansk side fortsat arbejder for muligheden for at afgiftsdifferentiere mellem husholdninger og erhverv også på andre energiprodukter end elektricitet og naturgas og for at sikre sammenhæng med aftalen om grøn skattereform, herunder ift. at sikre et fleksibelt samspil mellem den vertikale rangering, afgift på biomasse og CO₂-afgift.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Forslaget er ikke tidligere forelagt Folketingets Europaudvalg. Der er den 20. maj 2022 foretaget teknisk gennemgang af forslaget for Folketingets Europaudvalg og Skatteudvalget.

Dagsordenspunkt 7: Nye indtægtskilder til EU's budget og MFF-revision

KOM (2021) 569 og KOM (2021) 570

1. Resume

Kommissionen offentliggjorde den 22. december 2021 en pakke med forslag til revision af EU's flerårige finansielle ramme for 2021-2027 (MFF) samt forslag til nye indtægtskilder til EU's budget. På ECOFIN 6. december 2022 ventes en statusdrøftelse på forslagspakken.

Forslagene til nye indtægtskilder til EU's budget indebærer, at der etableres nye indtægtskilder baseret på EU's CO₂-kvotehandelsystem, den foreslåede CO₂-grænsetilpasningsmekanisme samt spor 1 i OECD-aftalen om international selskabsbeskatning. Forslaget til MFF-revision indebærer forøgelse af udgiftslofterne i 2024-2027 mhp. at indarbejde de foreslåede udgifter til en Social Klimafond samt automatiske årlige opjusteringer af udgiftslofterne i 2024-2027 i takt med provenu fra de nye indtægtskilder mhp. tidlig tilbagebetaling af fælles genopretningslån.

Forslagene til nye indtægtskilder skal ses i lyset af konklusionerne fra Det Europæiske Råd 17.-21. juli 2020. Heraf fremgår bl.a., at EU vil arbejde hen imod en reform af ordningen for EU's egne indtægter og evt. indføre nye egne indtægter. Det fremgår endvidere af tidsplanen i den inter-institutionelle aftale i regi af EU's flerårige finansielle ramme, at Rådet skal drøfte forslagene inden udgangen af juni 2022. ECOFIN havde en første statusdrøftelse af forslagspakken på ECOFIN 17. juni 2022.

Forslagspakken ventes at få betydelige statsfinansielle konsekvenser.

Regeringen finder det centralt, at den indgåede aftale om EU's flerårige finansielle ramme (MFF) for 2021-2027 overholdes. Regeringen har således været skeptisk over for den foreslåede revision af MFF, der følger af Kommissionens forslag til merudgifter til oprettelse af en Social Klimafond, og finder det derfor positivt, at Rådets kompromis om den Sociale Klimafond ikke indebærer genåbning af MFF. Som udgangspunkt forholder regeringen sig konstruktivt til forslag til nye EU-indtægtskilder såfremt der er tale om en statsfinansiell fordel for Danmark, idet man afventer yderligere teknisk afklaring.

2. Baggrund

Kommissionen har den 22. december 2021 fremsat en forslagspakke, der indeholder forslag til en revision af EU's flerårige finansielle ramme (MFF) for 2021-2027 (nr. 2021/0429 (KOM (2021) 569)) samt forslag til revision af Rådets afgørelse om ordningen for den Europæiske Unions egne indtægter (nr. 2021/0430 (KOM (2021) 570)).

Forslaget om revision af MFF for 2021-2027 er fremsat med hjemmel i traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF) artikel 312 samt traktaten om oprettelse af det Det Europæiske Atomenergifællesskab artikel 106a og behandles efter særlig lovgivningsprocedure. Forslaget vedtages ved enstemmighed i Rådet efter godkendelse af Europa-Parlamentet.

Forslaget om revision af Rådets afgørelse om ordningen for den Europæiske Unions egne indtægter er fremsat med hjemmel i TEUF artikel 311, stk. 3 og behandles efter særlig lovgivningsprocedure. Forslaget vedtages ved enstemmighed i Rådet, og efter høring af Europa-Parlamentet. Afgørelsen kan først træde i kraft når medlemsstaterne har godkendt den i overensstemmelse med deres forfatningsmæssige bestemmelser.

Som led i Europa-Parlamentets godkendelse af EU's flerårige finansielle ramme for 2021-2027 indgik Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen d. 16. december 2020 en interinstitutionel aftale, hvori Kommissionen forpligtigede sig til en tidsplan for fremsættelse af to forslagspakker til nye indtægtskilder til EU-budgettet:

- senest juni 2021 en pakke med indtægter baseret på EU's CO₂-kvotehandelssystem (ETS) og en CO₂-grænsetilpasningsmekanisme (CBAM) samt en digital afgift med hensigt om vedtagelse senest 1. januar 2023.
- senest juni 2024 en pakke med indtægter baseret på fx en transaktionsskat (FTT) og bidrag knyttet til erhvervssektoren eller et nyt fælles selskabs-skattegrundlag med hensigt om vedtagelse senest 1. januar 2026.

Indtægterne angives at skulle bidrage til tilbagebetaling af de fælles genopretningslån (NGEU). ECOFIN 17. juni 2022 havde en første statusdrøftelse på forslagspakken. Der henvises til samlenotat oversendt til Folketingets Europaudvalg 7. juni 2022.

ECOFIN 15. marts 2022 godkendte Rådets generelle indstilling til forslaget om CO₂-grænsetilpasningsmekanisme (CBAM), der er en del af Kommissionens klimalovforslagspakke, *Fit-for-55*. Europa-Parlamentet godkendte deres generelle indstilling 22. juni 2022. Forslaget er nu genstand for trilogforhandlinger mhp. enighed og endelig vedtagelse i Rådet og Europa-Parlamentet.

Rådsmøde (miljø) 28.-29. juni 2022 nåede til enighed og godkendte Rådets generelle indstilling om bl.a. til revision af EU's kvotehandelsdirektiv (ETS) og en social klimafond, der er begge også er en del af Kommissionens klimalovforslagspakke, *Fit-for-55*. Fsva. ETS lægger rådspøisitionen bl.a. op til at etablering af det nye, separate CO₂-kvotehandelssystem (vejtransport og individuel opvarmning) udskydes med et år ift. Kommissionens forslag, dvs. 2027. Fsva. Social Klimafond, lægger rådspøisitionen bl.a. ligeledes op til, at etablering af Social Klimafond og tilhørende udgifter udskydes med to år ift. Kommissionens forslag (dvs. til 2027), samt at udgifterne finansieres i form af *eksterne formålsbestemte indtægter* via ETS.

Europa-Parlamentet godkendte deres generelle indstilling 22. juni 2022. Forslagene om ETS og Social Klimafond er nu genstand for trilogforhandlinger mhp. opnå enighed og endelig vedtagelse i Rådet og Europa-Parlamentet.

3. Formål og indhold

Kommissionens pakke består af tre nye indtægtskilder. To af forslagene baseres på indtægter genereret som led i forslag, der indgår i EU's *Fit-for-55*-klimapakke: Revision

af EU's CO₂-kvotehandelssystem (*ETS*) og indførelsen af en CO₂-grænsetilpasningsmekanisme (*CBAM*). Hertil kommer en ny indtægtskilde baseret på implementeringen i EU af spor 1 fra OECD-aftalen om international selskabsbeskatning.

Kommissionen skønner, at indtægtskildeforslagene samlet vil generere årlige indtægter for ca. 13-14,6 mia. euro (2022 priser) i gennemsnit årligt over perioden 2023-2030, såfremt forslagene indføres med virkning fra 2023, *jf. tabel 1*.

Tabel 1

Kommissionens skøn for gnst. årligt provenu for nye indtægtskilder til EU's budget

Mia. euro, 2022-priser

Indtægtskilde	Gnst. årligt provenu (2023-2030)
CO ₂ -kvotehandelssystemet	9,7
CO ₂ -grænsetilpasningsmekanismen	0,5
OECD-aftale spor 1	2,7-4,3
I alt	13-14,6

Kilde: EU-Kommissionen

EU's indtægtsystem

EU's udgifter finansieres i dag af bødeindtægter samt bidrag fra medlemslandene baseret på toldindtægter, momsgrundlag og ikke-genanvendt plast-emballage. Dertil kommer et bidrag baseret på landenes relative andel af EU's BNI, der udgør langt det største bidrag, og som opkræves i et niveau således, at der er balance mellem udgifter og indtægter. Nye EU-indtægter – inden for et givent udgiftsniveau – reducerer andelen af EU's udgifter, som finansieres via BNI-bidraget tilsvarende. Nye EU-indtægter forskyder dermed som udgangspunkt alene sammensætningen af medlemslandenes EU-bidrag, og giver ikke i sig selv mulighed for at afholde øgede udgifter.

Ny indtægtskilde baseret på CO₂-kvotehandelssystemet (ETS)

Kommissionen har foreslået, at der etableres en ny indtægtskilde til EU's budget baseret på 25 pct. af indtægterne fra det eksisterende CO₂-kvotehandelssystem (industri, energi og kollektiv opvarmning) og det foreslåede nye, separate CO₂-kvotehandelssystem (vejtransport og individuel opvarmning).

Dertil har Kommissionen foreslået, at indtægtskilden skal indeholde en korrektionsmekanisme, der indebærer et loft og en bund over de enkelte landes bidrag. Loftet indebærer, at såfremt BNI pr. indbygger i en medlemsstat er under 90 pct. af EU-gennemsnittet, kan medlemsstatens finansieringsandel af den ETS-baserede indtægtskilde ikke overstige 150 pct. af medlemsstatens andel af EU's BNI. Bunden indebærer, at det for enhver medlemsstat gælder, at dens finansieringsandel af den ETS-baserede indtægtskilde ikke kan være mindre end 75 pct. af medlemsstatens andel af BNI.

Kommissionen skønner, at indtægtskilden baseret på CO₂-kvotehandelssystemet i gennemsnit vil have en størrelsesorden på 9,7 mia. euro (2022-priser) årligt over perioden 2023-2030. Det foreslås, at indtægtskildeforslaget får virkning fra 1. januar 2023.

For uddybende om det underliggende substansforslag til revision og udvidelse af kvotehandelssystemet, KOM(2021)551, der er en del af Kommissionens klimalovforslagspakke, *Fit-for-55*, henvises til oversendte grund- og nærhedsnotat herom af 9. september 2021 og seneste samlenotat oversendt af klima-, energi- og forsyningsministeren 15. juni 2022 forud for rådsmøde (miljø) 28.-29. juni 2022. Rådsmødet (miljø) 28.-29. juni godkendte Rådets generelle indstilling om bl.a. til revision af EU's kvotehandelsdirektiv, *jf. ovenfor*.

Ny indtægtskilde baseret på en CO₂-grænsetilpasningsmekanisme (CBAM)

Kommissionen har foreslået, at der etableres en ny indtægtskilde til EU's budget baseret på 75 pct. af indtægterne fra salg af de såkaldte CBAM-certifikater, som importører til EU vil skulle købe ifm. import af varer, der falder ind under mekanismens område, som dækker CO₂-intensive produkter såsom stål, aluminium og gødning. Prisen på certifikaterne skal ifølge forslaget afspejle kvoteprisen i EU's CO₂-kvotehandelssystem.

Kommissionen skønner, at indtægtskilden baseret på CBAM i gennemsnit vil have en størrelsesorden på 0,5 mia. euro (2022-priser) årligt over perioden 2023-2030. Det foreslås, at indtægtskildeforslaget får virkning fra datoen for indførslen af selve CO₂-grænsetilpasningsmekanismen.

For uddybende om det underliggende substansforslag om CO₂-grænsetilpasningsmekanisme, KOM(2021)564, der er en del af Kommissionens klimalovforslagspakke, *Fit-for-55*, henvises til grund- og nærhedsnotat oversendt af skatteministeren 1. oktober 2021 og seneste samlenotat oversendt af finansministeren 4. marts 2022 forud for ECOFIN 15. marts 2022. ECOFIN 15. marts 2022 godkendte Rådets generelle indstilling til forslag om CO₂-grænsetilpasningsmekanisme (CBAM), *jf. ovenfor*.

Ny indtægtskilde baseret på spor 1 i OECD-aftalen om international selskabsbeskatning

Kommissionen har foreslået, at der etableres en ny indtægtskilde til EU's budget baseret på 15 pct. af den såkaldte residualprofit, der allokeres til EU-lande ifm. OECD-aftalen om international selskabsbeskatning, spor 1 vedrørende omfordeling af beskatningsretten til en del af indkomsten i de største og mest profitable, globale koncerner.

Kommissionen skønner, at indtægtskilden baseret på spor 1 i OECD-aftalen i gennemsnit vil have en størrelsesorden på 2,7-,3 mia. euro (2022-priser) årligt over perioden 2023-2030.

Det foreslås, at indtægtskildedeforslaget får virkning fra datoen for indførslen af det bebudede Kommissionsforslag til direktiv om gennemførelse af OECD-aftalen om omfordeling af beskatningsrettigheder, eller fra datoen for den multilaterale konventions ikrafttræden og virkning, alt efter hvilken dato der er den seneste.

Revision af EU's flerårige finansielle ramme (MFF) for 2021-2027

Forslaget til revision af EU's flerårige finansielle ramme indebærer to elementer:

- Øgede udgiftslofter for budgetkategori 3 i 2025-2027 for at indarbejde udgifterne til den Sociale Klimafond.
- Automatiske årlige opjusteringer af udgiftsloftet for budgetkategori 2b i 2024-2027 mhp. tilbagebetaling af genopretningsmidlerne (NGEU).

Forøgelsen af udgiftslofterne sfa. den Sociale Klimafond er på 22 mia. euro over perioden 2025-2027 (2022-priser). For uddybende om det underliggende substansforslag til en Sociale Klimafond, der er en del af Kommissionens klimalovforslagspakke, *Fit-for-55*, henvises til oversendte grund- og nærhedsnotat herom af 20. september 2021 og seneste samlenotat oversendt 15. juni 2022 forud for rådsmøde (miljø) 28.-29. juni 2022. Rådsmødet(miljø) 28.-29. juni godkendte også Rådets generelle indstilling om bl.a. forslaget til en Social Klimafond, *jf. ovenfor*. Rådspolitonen lægger op til at udskyde etablering af Social Klimafond og dermed også tilhørende udgifter til 2027. Idet udgifterne til den Social Klimafond finansieres via *eksterne formålsbestemte indtægter* fra ETS, indebærer Rådets position dermed ikke en genåbning af indeværende MFF mhp. for at indarbejde udgifterne til Social Klimafond, som foreslået af Kommissionen.

Europa-Parlamentet godkendte deres generelle indstilling 22. juni 2022, der bl.a. på linje med Kommissionens forslag lægger op til etablering af Social Klimafond i 2025 samt at genåbne MFF mhp. indarbejde udgifter til Social Klimafond i MFF 2021-2027. Forslaget om Social Klimafond trilogforhandles mhp. enighed og endelig vedtagelse i Rådet og Europa-Parlamentet.

Forøgelsen af udgiftslofterne mhp. tilbagebetaling af genopretningsmidlerne afhænger af de nye indtægtskilder, idet det foreslås at forhøjelsen af udgiftsloftet, der vil kunne anvendes til tilbagebetaling af NGEU, sker automatisk ud fra de faktiske nye indtægter. Derved indebærer forslaget reelt, at indtægtssiden og udgiftssiden for første gang sammenkobles i væsentligt omfang.

I 2027 foreslås det dog, at udgiftsloftet forhøjes med størrelsen på de nye indtægtskilder i 2026 fratrukket 8,7 mia. euro (2022-priser). Der lægges op til, at den årlige forhøjelse af udgiftslofterne mhp. tilbagebetaling af genopretningsmidlerne maksimalt kan udgøre 16,2 mia. euro (2022-priser).

Kobling til underliggende substansforslag

Forslagspakken er koblet til de underliggende substansforslag, som indtægtsforslagene baseres på, idet en indtægtskilde baseret på fx CBAM som udgangspunkt forudsætter, at CBAM indføres. Indtægtsforslagene har derimod ikke betydning for selve substansforslagene.

Forslagspakken er dertil politisk koblet til øvrige centrale elementer i Fit-for-55-pakken, idet en del af de nye indtægtskilder ses som finansieringskilde til forslaget om en Social Klimafond, der skal kompensere for de socioøkonomiske konsekvenser af udvidelsen af ETS. Det fremgår af MFF-aftalen, at nye EU-indtægtskilder skal bidrage til at finansiere tilbagebetalingen af de fælles EU-genopretningslån (NGEU).

4. Europa-Parlamentets holdning

Europa-Parlamentets holdning foreligger endnu ikke.

5. Nærhedsprincippet

Forslaget vurderes at være i overensstemmelse med nærhedsprincippet, idet forslaget til ændringer i EU's udgifter og indtægter alene kan behandles på EU-niveau.

6. Gældende dansk ret og lovgivningsmæssige konsekvenser

Ved vedtagelse af forslaget vil Folketinget skulle meddele sit samtykke til Danmarks godkendelse af Rådets afgørelse om ordningen for EU's egne indtægter.

7. Økonomiske konsekvenser

Kommissionens forslagspakke forventes at få betydelige statsfinansielle konsekvenser for Danmark.

Det skønnes foreløbigt, at de nye EU-indtægter isoleret set medfører en reduktion i det danske EU-bidrag.

Det skønnes dog, at denne reduktion mere end opvejes af medudgifter forbundet med Kommissionens forslag om at forøge MFF-udgiftslofterne mhp. den sociale klimafond og tilbagebetaling af genopretningslån.

Der pågår tekniske afklaringer af forslagspakkens konsekvenser, herunder de statsfinansielle konsekvenser.

8. Høring

Forslaget har været ikke været i ekstern høring.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der er endnu ikke kendskab til andre landes holdninger til forslagspakken.

10. Regeringens generelle holdning

Efter vanskelige forhandlinger blev der i 2020 indgået aftale om EU's flerårige finansielle ramme for 2021-2027. Regeringen finder det centralt, at denne aftale overholdes. Regeringen har således været skeptisk over for den foreslåede revision af EU's flerårige finansielle ramme, der følger af Kommissionens forslag til merudgifter til oprettelse af en Social Klimafond, og finder det derfor positivt, at Rådets kompromis om den Sociale Klimafond ikke indebærer genåbning af MFF.

Som udgangspunkt forholder regeringen sig konstruktivt til forslag til nye EU-indtægtskilder, såfremt der er tale om en statsfinansiell fordel for Danmark, idet man afventer yderligere teknisk afklaring af især de statsfinansielle konsekvenser. Regeringen er dog skeptisk over for, at det foreslås, at forøgelsen af udgiftslofterne mhp. tilbagebetaling af NGEU-lån automatisk følger størrelsesordenen på de foreslåede nye indtægtskilder.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Sagen om Kommissionens forslagspakke til nye indtægtskilder til EU's budget og MFF-revision blev forelagt Folketingets Europaudvalg til orientering forud for ECOFIN 17. juni 2022. Der henvises til samlenotat om sagen oversendt til Folketingets Europaudvalg 7. juni 2022.

Indholdet i forslaget blev forelagt Folketingets Europaudvalg til orientering ifm. teknisk gennemgang 11. maj 2022.

Der henvises dertil til grund- og nærhedsnotat om sagen oversendt til Folketingets Europaudvalg 9. februar 2022.

Dagsordenspunkt 8: Meddelelse om revision af EU's finanspolitiske og økonomiske rammer

KOM(2022) 583

1. Resume

På ECOFIN 6. december 2022 ventes en indledende drøftelse af Kommissionens meddelelse af 9. november 2022 om en mulig reform af EU's finanspolitiske og økonomiske regler. Kommissionens meddelelse og drøftelsen på ECOFIN ventes at danne grundlag for et egentligt forslag til reform af de finanspolitiske og økonomiske regler i 2023.

Kommissionen fremhæver i sin meddelelse, at der er behov for en reform af de finanspolitiske regler, der bidrager til at styrke gældsholdbarheden og bæredygtig vækst i alle EU-landene. Reformen skal opnå disse mål ved at styrke landenes ejerskab til reglerne, simplificere reglerne, styrke fokus på det mellemlange sigt og sikre bedre håndbævelse.

I meddelelsen foreslår Kommissionen bl.a., at overvågningen af og kravene til EU-landenes finanspolitik forankres i nationale, mellemfristede planer for finans- og strukturpolitik. Planerne skal med udgangspunkt i en ny hovedindikator for finanspolitikken, et mål for det offentlige nettoudgiftsniveau, fastsætte årlige krav, der bidrager til en holdbar gældsudvikling. De mellemfristede planer skal også indeholde investeringer og reformer, der i visse tilfælde kan medføre lempeligere krav til landenes finanspolitik og udskudt gældsreduktion, herunder hvis investeringerne og reformerne styrker den finanspolitiske holdbarhed. Lande med substantielle eller moderate gældsudfordringer stilles større krav om af forbedre de offentlige finanser med deres mellemfristede planer, mens lande med lave gældsudfordringer har større spillerum i fastlæggelsen af finanspolitikkerne. Kommissionen skal vurdere og Rådet skal godkende de mellemfristede planer.

I meddelelsen lægger Kommissionen også op til at styrke håndbævelsen af de finanspolitiske regler. Kommissionen lægger fx op til at tildele henstillinger i tilfælde af afvigelser fra målene for nettoudgiftsniveauet, hvor det som hovedregel er sådan, at Kommissionen foreslår Rådet at tildele lande med høje gældsudfordringer henstillinger, mens lande med moderate gældsudfordringer tillades mindre afvigelser. Afvigelser overvåges via en kontrolkonto og kan medføre henstillinger, hvis de akkumulerede afvigelser bliver for høje. Kommissionen lægger derudover op til ændret praksis for sanktioner, så eventuelle bøder gøres mindre (kan fortsat kun tildeles eurolande), men i højere grad tages i anvendelse. Endeligt ønsker Kommissionen øget inddragelse af de uafhængige nationale finanspolitiske råd i overvågningen af landenes efterlevelse af de mellemfristede planer.

Kommissionen foreslår ligeledes, at samarbejdet om makroøkonomiske ubalancer gøres mere fremadskuende og integreres i arbejdet med de mellemfristede planer, idet lande med ubalancer skal integrere reformer og investeringer, der adresserer disse ubalancer, i deres mellemfristede planer.

Det er uklart, hvordan ECOFIN vil forholde sig til Kommissionens meddelelse. EU-landene ventes generelt enige i behovet for en reform af reglerne mhp. at sikre regler, der understøtter målene om sunde og holdbare offentlige finanser, herunder via øget nationalt ejerskab til reglerne, simplificering og bedre gældsreduktion, men der må ventes forskellige holdninger til, hvordan reglerne bedst understøtter disse mål.

Fra dansk side kan Kommissionens meddelelse og drøftelsen på ECOFIN tages til efterretning. Fra dansk side vurderes det generelt at være centralt, at en reform af de finanspolitiske regler sikrer sunde offentlige finanser og en holdbar gældsudvikling i EU-landene samt, at reformen er konsistent med, at finanspolitikken i Danmark kan tilrettelægges som hidtil med den strukturelle saldo som centralt styringsinstrument.

2. Baggrund

De fælles finanspolitiske regler i Stabilitets- og Vækstpagten ("Stability and Growth Pact" – SGP) og proceduren for makroøkonomiske ubalancer ("Macroeconomic Imbalance Procedure" – MIP) udgør grundelementer i rammen for EU-samarbejdet på det finanspolitiske og økonomiske område.

Formålet med EU's finanspolitiske regler er at sikre en sund og stabil økonomisk udvikling i de enkelte lande og i EU som helhed til gavn for vækst og beskæftigelse, herunder ved at understøtte lave statsgældsrenter og forebygge gældskriser. Hvis reglerne som helhed efterleves over hele konjunkturcyklen, muliggør det, at de automatiske stabilisatorer, fx økonomiske ydelser til ledige, kan virke fuldt ud og modgå negative effekter på vækst og beskæftigelse i økonomisk dårlige tider. De finanspolitiske regler indebærer ikke nogen begrænsninger på størrelsen og sammensætningen af de offentlige udgifter, men sætter grænser for underskud og gældsopbygning, der kan have negative effekter på de enkelte landes økonomier og EU's økonomi som helhed. De finanspolitiske regler består grundlæggende af en *forebyggende del med grænser for EU-landenes udgiftsvækst og struktursaldo*, samt en *korrigerende del med grænser for faktiske underskud samt gældskvote og -udvikling* i EU-landene, *jf. boks 1*

I tillæg til EU's fælles finanspolitiske regler er Danmarks finanspolitiske regler forankret i budgetloven. Ifølge budgetloven må underskuddet på den strukturelle saldo som udgangspunkt ikke overstige -1 pct. af BNP (-0,5 pct. af BNP frem til juni 2022, hvor underskudgrænsen blev ændret som følge af aftalen, "Nationalt kompromis om dansk sikkerhedspolitik"). Budgetloven medfører, at hvis skønnet for den strukturelle saldo for det kommende år væsentligt overstiger -1 pct. af BNP, er regeringen forpligtet til at fremlægge forslag, der kan korrigere uoverensstemmelsen med målet.

Proceduren for makroøkonomiske ubalancer udgør rammen for samarbejdet i EU om systematisk overvågning af makroøkonomiske ubalancer. Formålet er på et tidligt tidspunkt at kunne identificere og forebygge potentielle skadelige økonomiske ubalancer, eller gribe ind over for ubalancer, som er ved at udvikle sig eller har materialiseret sig, med henblik på at korrigere dem, *jf. bilag 1*.

Boks 1

Stabilitets- og Vækstpagtens korrigerende og forebyggende dele

Baggrund om Stabilitets- og Vækstpagtens korrigerende del

Stabilitets- og Vækstpagtens korrigerende del består af 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, medmindre den nedbringes

tilstrækkeligt hurtigt. Det indebærer overordnet, at gælden årligt i gennemsnit skal reduceres med mindst 1/20 af den andel af gælden, der ligger ud over 60 pct. af BNP, når man måler over en treårig periode ("gældsreglen").

Hvis en af eller begge de numeriske regler i den korrigerende del er overskredet, laver Kommissionen en vurderingsrapport. Her vurderes det, hvorvidt der skal tildeles en EDP-henstilling, under inddragelse af alle relevante faktorer, herunder særligt økonomiens udvikling, fremskridt hen imod landets mellemlistede mål for struktursaldoen (MTO), den mellemfristede gældsudvikling og gennemførelse af strukturreformer. Fsva. overskridelser af 3 pct.-grænsen kan et land også undgå en henstilling, hvis overskridelsen vurderes at være "lille og midlertidig" (i praksis højest 3,5 pct. af BNP) og exceptionel (dvs. kan forklares af en usædvanlig begivenhed uden for landets kontrol).

Hvis et euroland, der er blevet tildelt en EDP-henstilling, ikke efterlever denne, kan henstillingen optrappes til et pålæg, som er en skærpet henstilling med mere udspecificerede krav til finanspolitikken. Hvis et land ikke lever op til en henstilling, kan Rådet potentielt suspendere midler fra EU's struktur- og investeringsfonde, jf. vilkårene for adgang til disse fonde (gælder både euro- og ikke-eurolande). Der er desuden muligheder for at pålægge eurolande gradvise sanktioner i form af deponeringer af et beløb eller bøder under Stabilitets- og Vækstpagtens korrigerende del.

Betingelsen for at ophæve en underskudsprocedure er, at underskuddet er bragt under 3 pct. af BNP til fristen (det skal bekræftes af regnskabstal), at der er tale om en varig korrektion (dvs. at underskuddet ventes at forblive under 3 pct. af BNP i hele Kommissionens prognoseperiode), samt at gæld over 60 pct. af BNP samtidig nedbringes i et passende tempo.

Baggrund om Stabilitets- og Vækstpagtens forebyggende del

Lande, som ikke har EDP-henstillinger, er underlagt Stabilitets- og Vækstpagtens forebyggende regler og skal således sikre tilpasning hen imod deres nationalt fastsatte mellemlistede mål for den strukturelle saldo (MTO) og sikre en offentlig nettoudgiftsvækst (målt ved EU's udgiftsregel), som er i overensstemmelse med den pågældende tilpasning af struktursaldoen. Udgiftsreglen sætter et benchmark for den vækst i et konkret mål for de offentlige udgifter (bl.a. justeret for renteudgifter og konjunkturbetingede ledighedsudgifter), som er muligt, hvis der samtidig skal sikres tilpasning mod MTO.

Kommissionen foretager løbende vurderinger af, om disse krav er efterlevet. Der er tale om en helhedsvurdering, som både omfatter struktursaldoen og udgiftsreglen samt evt. andre relevante forhold. Rådet kan åbne en procedure for væsentlige afvigelser ("significant deviation procedure" – SDP) og tildele særlige forebyggende henstillinger ("MTO-henstillinger") til lande, som vurderes at have en "væsentlig overskridelse" af de forebyggende regler (dvs. afvigelse på mindst ½ pct. af BNP i et år eller sammenlagt over to år ift. MTO). Sådanne henstillinger kan kun tildeles "ex post", dvs. på baggrund af observerede overskridelser i de to senest afsluttede år. Der er mulighed for at pålægge eurolande, der ikke efterlever en MTO-henstilling, sanktioner i form af deponering af et beløb.

Evaluering af EU's finanspolitiske og økonomiske rammer

Kommissionen har i 2020-2022 evalueret EU's finanspolitiske og økonomiske rammer, hvilket samtidig har igangsat drøftelser om behovet for en eventuel reform af de fælles finanspolitiske regler og samarbejdet om makroøkonomiske ubalancer.

Kommissionen har løbende redegjort for evalueringen i meddelelser offentliggjort hhv. 5. februar 2020, 19. oktober 2021 og 2. marts 2022. Kommissionen fandt ifm. evalueringen, at de finanspolitiske og økonomiske rammer i EU generelt har bidraget til at korrigere eksisterende ubalancer, fremme konvergens og koordination samt reducere offentlig gæld og underskud. Reglerne har også bidraget til sundere nationale budgetrammer.

Kommissionen pegede samtidig på forbedringspotentiale, herunder at der bl.a. er en udfordring med at sikre gradvis, vedvarende og vækstvenlig gældsreduktion til mindre risikable gælds niveauer for at undgå permanent finanspolitisk divergens mellem landene, fastholde gunstige finansieringsvilkår og forebygge markedsuro.

Kommissionen fandt samtidig behov for fremme af offentlige investeringer, herunder i grøn og digital omstilling, hvilket understreger behovet for at sikre god sammensætning af de offentlige finanser.

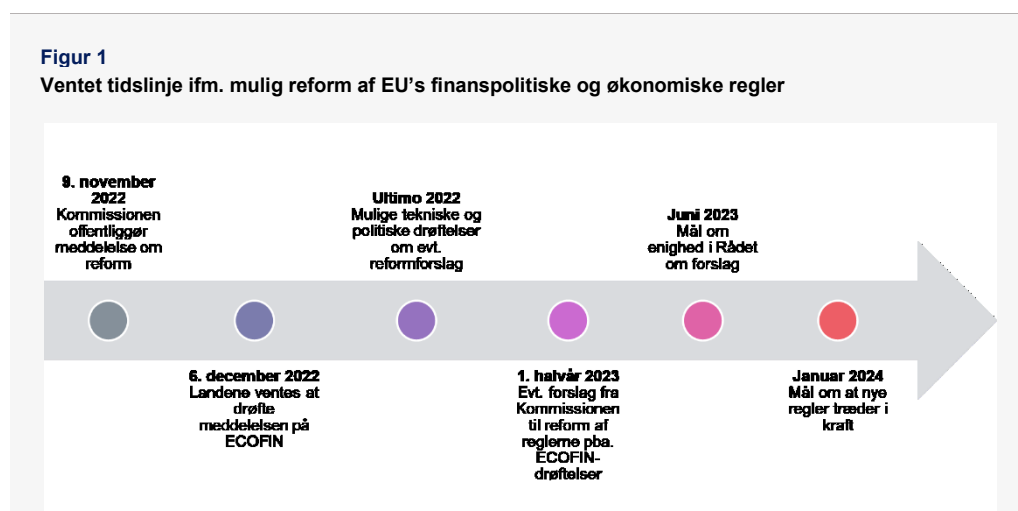
Kommissionen peger også på vigtigheden af at skabe finanspolitisk råderum i gode tider, som kan benyttes i dårlige tider, samt effektiv koordination af de økonomiske politikker. Kommissionen vurderer, at der fortsat bør være fokus på enklere finanspolitiske rammer, stærkere nationalt ejerskab og bedre håndhævelse.

Kommissionen fremhæver bl.a. også, at der er behov for at sikre en effektiv procedure for makroøkonomiske ubalancer med nationalt ejerskab, herunder behov for bedre samspil mellem proceduren for makroøkonomiske ubalancer og Stabilitets- og Vækstpagten samt styrket fokus på klimarelaterede risici.

En evt. reform af EU's finanspolitiske og økonomiske rammer

Evalueringen af EU's finanspolitiske og økonomiske rammer har været med til at fremme et ønske hos Kommissionen og flere EU-lande om en reform af de finanspolitiske og økonomiske rammer, herunder særligt de fælles finanspolitiske regler.

Som led i en mulig reform af EU's finanspolitiske og økonomiske regler har Kommissionen 9. november 2022 offentliggjort en meddelelse. Meddelelsen skal danne grundlag for drøftelser mellem landene, som vil indgå i Kommissionens overvejelser om at fremsætte forslag til en reform, muligvis i første halvår af 2023, *jf. figur 1*. Nye regler vil eventuelt kunne træde i kraft fra og med 2024, hvor den generelle undtagelsesklausul, der siden dens aktivering i marts 2020 har medført stor fleksibilitet i håndhævelsen af de eksisterende regler, ventes deaktiveret.



Anm.: Såfremt Kommissionen fremsætter forslag til egentlig EU-lovgivning skal EU-formandsskabet forhandle med Europa-Parlamentet efter enighed i Rådet om et kompromis.

Kilde: Egen tilvirkning

3. Formål og indhold

På ECOFIN 6. december 2022 ventes en indledende drøftelse af Kommissionens meddelelse af 9. november 2022 om en mulig reform af EU's finanspolitiske og økonomiske regler.

Kommissionen konkluderer bl.a. i sin meddelelse, at de finanspolitiske og økonomiske regler siden Maastrichttraktaten af 1992 har bidraget til at sikre økonomisk konvergens mellem landene, værne om sunde offentlige finanser og adressere makroøkonomiske ubalancer. Mens reglerne siden har udviklet sig, finder Kommissionen, at deres kompleksitet er blevet øget væsentligt, ligesom nogle instrumenter er blevet forældede. Endvidere er de eksisterende regler ikke tilstrækkeligt differentierede til at håndtere landenes vidt forskellige finanspolitiske udgangspunkter samt risici for gældsholdbarhed og andre svagheder.

Kommissionen finder på den baggrund, at der er *behov for en reform af de finanspolitiske regler*, der bidrager til at styrke EU-landenes ejerskab til reglerne, simplificere reglerne, sikre bedre og mere realistisk gældsreduktion samt i højere grad at fremme investeringer. Kommissionens meddelelse har til formål at definere en simpel og integreret ramme for makro-finansiel overvågning mhp. at understøtte holdbar offentlig gæld samt fremme bæredygtig og inkluderende vækst. Kommissionen lægger derfor op til at etablere en samlet ramme for finanspolitik, investeringer og reformer.

Kommissionen fremhæver desuden, at en eventuel reform bør gennemføres uden ændringer af de traktatbestemte grænser, der fastsætter, at landenes offentlige bruttogæld og underskud på den faktiske offentlige saldo ikke må overstige hhv. 60 og 3 pct. af BNP.

I meddelelsen fremføres en række konkrete overvejelser og forslag til ændringer af de finanspolitiske og økonomiske regler. Nedenfor præsenteres et prioriteret uddrag af meddelelsen.

1. Simplere finanspolitiske regler og fokus på finanspolitiske risici

For at sikre mere simple regler lægger Kommissionen op til, at der kun anvendes én primær indikator for landenes finanspolitik i form af et mål for *nettoudgiftsniveauet*.

Kommissionen fremhæver, at en reduktion i antallet af indikatorer skal gøre reglerne lettere at forstå, ligesom det fremhæves, at en nettoudgiftsindikator i mindre grad end den strukturelle saldo er baseret på uobserverbare størrelser, herunder estimation af outputgab mv. Formålet med nettoudgiftsreglen er dermed at sikre en større grad af konsensus omkring målet for indikatoren, herunder at der i mindre grad kan være større løbende revisioner af indikatoren.

Kravene til og overvågningen af landenes finanspolitik vil med Kommissionens forslag således blive fastsat pba. en *udgiftsregel*:

- Årlige mål/grænser for nettoudgiftsniveauet fastættes pba. mål for landenes gældsreduktionsbehov på mellemlang sigt baseret på de pågældende landes finanspolitiske holdbarhed, *jf. afsnit 2*.
- Udgiftsreglens nettoudgiftsniveau bestemmes ved de faktiske offentlige udgifter korrigeret for diskretionære indtægtsforøgende eller –formindskende tiltag og fratrukket renteudgifter, og konjunkturfølsomme ledighedsudgifter.
- Udgiftsreglen skal overordnet set erstatte de forebyggende regler, der i dag er gældende, navnlig at landene skal overholde eller sikre tilstrækkelig tilpasning mod mellemfristede mål for den strukturelle saldo (MTO) og overholde lofter for nettoudgiftsvæksten. Der lægges dog op til, at man fortsat kan bruge struktursaldoen ifm. nationale budgetlove som i fx Danmark.
- Overholdelse af gældskriteriet (om at en gæld højst må udgøre 60 pct. af BNP eller falder tilstrækkeligt hurtigt, dvs. på linje med de nævnte mål for gældsreduktionsbehov) vurderes ud fra efterlevelse af de årlige mål/grænser for nettoudgiftsniveauet. Gældskriteriet vurderes således ikke længere ud fra den eksisterende gældsregel om, at alle lande med gæld over 60 pct. af BNP skal reducere overskridelsen med 1/20 årligt, *jf. afsnit 2*.

2. Nationale, mellemfristede planer for finans- og strukturpolitik

Kommissionen foreslår, at overvågningen af og kravene til EU-landenes finanspolitik, reformer og investeringer forankres i nationale, mellemfristede planer for finans- og strukturpolitik. Med de nationale planer ønsker Kommissionen at styrke landenes ejerskab til EU's finanspolitiske og økonomiske regler og krav, styrke finanspolitikernes sammenhæng til reformer og investeringer samt sikre mere realistisk målsætning for gældsreduktion i højgældslande. I planerne fastlægges grænser for udviklingen i landenes offentlige finanser, som vil være genstand for Kommissionens overvågning samt eventuelle sanktioner ved afvigelser fra den planlagte udvikling. Kommissionen lægger op til følgende:

- Planerne vil i udgangspunktet have en varighed på fire år og indeholde årlige mål for den nye indikator for nettoudgiftsniveauet samt reformer og investeringer. Det betyder i praksis, at EU-landene har fire år til at gennemføre finanspolitiske konsolideringer samt reformer og investeringer, der tilsammen sikrer sundere offentlige finanser efter planens udløb, *jf. boks 2*.
- De konkrete krav til EU-landene bestemmes vha. den finanspolitiske holdbarhed, der vurderes pba. holdbarhedsanalyser af EU-landenes gæld ved inddragelse af fremskrivninger af bl.a. demografisk udvikling, pensions- og sundhedsudgifter, produktivitet mv. Vha. holdbarhedsanalyserne kategoriseres landene som havende *substantielle, moderate* eller *lave* gældsudfordringer.
- For lande med *substantielle* eller *moderate* gældsudfordringer skal de mellemfristede planer sikre, at gælden efter planens implementering vil være kontinuerligt faldende i en årrække, og at underskudsgrænsen på 3 pct. af BNP ligeledes overholdes i en årrække, *jf. boks 2*.

- For lande med *lave* gældsudfordringer er der ikke specifikke krav til gældsafviklingen, men planen skal sikre, at underskudgrænsen på 3 pct. af BNP overholdes i en periode efter planens gennemførelse.
- Alle lande kan anmode om at forlænge deres planer, så der opnås tre år mere, dvs. syv år i alt, til at gennemføre politikker, der efterfølgende sikrer faldende gæld og styrket holdbarhed. Forlængede planer på syv år vil alt andet lige medføre lempeligere udgiftslofter i de enkelte år under planens gennemførelse end planer på fire år. For at opnå en forlænget plan skal det pågældende land tilføje reformer og investeringer til planen, der bl.a. forbedrer den finanspolitiske holdbarhed.
- Planerne og de dertilhørende krav til udgifter og gældsreduktion samt reformer og investeringer skal vurderes af Kommissionen og på den baggrund godkendes af Rådet.

Processen for udarbejdelse, godkendelse og overvågning af planerne foregår i fire trin:

- **For det første** fastlægger og offentliggør Kommissionen for lande med substantielle og moderate gældsudfordringer en fireårig sti for udvikling i den nye indikator for nettoudgiftsniveauet, der skal fungere som en referencesti i den videre proces. Kommissionens forslag er baseret på analyser af gældsholdbarheden og de deraf følgende kategoriseringer af EU-landene og krav til udviklingen i gæld og underskud, *jf. boks 2*. Kommissionen offentliggør ligeledes den strukturelle primære saldo, der pba. de årlige mål for nettoudgiftsniveauerne skal opnås ved planens udløb.
- **For det andet** skal hvert land foreslå en fireårig mellemfristet national plan for finans- og strukturpolitik. Planen skal indeholde landenes egne forslag til den fireårige udvikling i nettoudgiftsniveauet, som danner udgangspunkt for årlige udgiftslofter, *jf. boks 2*. Derudover skal planen indeholde reformer og investeringer for perioden. For lande med identificerede makroubalancer skal planen også indeholde reformer og investeringer, der adresserer ubalancerne, *jf. afsnit 4*.
- Alle lande kan anmode Kommissionen om at forlænge deres nationale plan med tre år, så den løber syv år i alt. Den længere plan skal sikre, at det respektive land har længere tid til at lave de nødvendige finanspolitiske tilpasninger, der på sigt sikrer reduktioner i gælden og overholdelse af underskudsgrænsen. Muligheden for at udarbejde en syvårig plan forudsætter dog, at landene gennemfører nationale reformer og investeringer, der bl.a. styrker den finanspolitiske holdbarhed og adresserer alle eller en væsentlig andel af landeanbefalingerne til de pågældende land under det europæiske semester²⁴.
- **For det tredje**, skal Kommissionen vurdere landenes planer, herunder om planen senest ved udgangen af den fireårige eller syvårige periode reducerer gælden, og at underskuddet ikke overstiger 3 pct. af BNP på mellemlang sigt. Pba. vurderingen skal Rådet enten godkende planen eller anbefale, at det pågældende land udarbejder en justeret plan. Mhp. at sikre tilstrækkelig gennemsigtighed skal

²⁴ Det europæiske semester er en ramme for koordination af EU-landenes økonomiske politik, der hvert år munder ud i økonomisk-politiske landeanbefalinger til hvert enkelt EU-land.

planerne drøftes i de relevante komitéer i Rådet. Såfremt Rådet ikke kan godkende den mellemfristede plan for lande med substantielle eller moderate gældsudfordringer, skal landet i stedet basere udviklingen i sit nettoudgiftsniveau på den referencesti, som Kommissionen indledningsvist offentliggjorde. Det er ikke specificeret, hvad der sker i tilfælde af, at Rådet ikke kan godkende en plan for et land med lave gældsudfordringer.

- For lande, der allerede har en henstilling om at bringe underskuddet ned under 3 pct. af BNP, vurderer Kommissionen, om landenes mellemfristede plan efterlever henstillingen.
- En forlænget plan skal som de almindelige planer tildeles en positiv vurdering af Kommissionen og godkendes af Rådet for at træde i kraft. For at en forlænget plan skal kunne vurderes og godkendes, skal det pågældende land præsentere tilstrækkelige beskrivelser af de investeringer og reformer, som forlængelsen begrundes med, samt en tidslinje for deres gennemførelse. Såfremt landene viser sig ikke at gennemføre aftalte investeringer og reformer, kan landene pålægges strammere krav til udviklingen i nettoudgiftsniveaue, og eurolandene kan i sidste ende pålægges sanktioner, *jf. afsnit 3*.
- **For det fjerde** skal landene hvert år indsende en implementeringsrapport vedr. efterlevelsen af den mellemfristede plan, herunder den finanspolitiske udvikling og implementering af investeringer og reformer (de mellemfristede planer indleveres i udgangspunktet hvert fjerde år, hvis der ikke er tale om en forlænget (syvårig) plan). Under den fireårige periode kan den mellemfristede plan kun revideres, såfremt visse objektive omstændigheder gør, at den ikke er mulig at realisere. Den mellemfristede plan ventes også at kunne blive revideret ved tiltrædelse af en ny regering.
- De mellemfristede planer og de årlige implementeringsrapporter vil tilsammen erstatte de nationale reformprogrammer og konvergens- og stabilitetsprogrammer, som landene aktuelt udarbejder for hhv. at redegøre for nationale reformer og investeringer samt en mellemfristet fremskrivning af dansk økonomi, herunder den finanspolitiske holdbarhed.

Boks 2

Fastsættelse af nettoudgiftsniveau og krav til gæld og underskud

Kommissionen foreslår i sin meddelelse, at den finanspolitiske overvågning baseres på de primære offentlige udgifter korrigeret for diskretionære indtægts- eller udgiftsførgende tiltag og fratrukket konjunkturafhængige ledighedsudgifter, dvs.:

Samlede offentlige udgifter
- Renteudgifter
- Diskretionære indtægtsførgende tiltag
+ Diskretionære indtægtsformindskende tiltag
- Konjunkturafhængige ledighedsudgifter
= **Nettoudgiftsniveaue**

Som led i de mellemfristede planer skal hvert land foreslå en fireårig udvikling i nettoudgiftsniveaue, der skal fastsættes pba. Kommissionens vurdering af landenes gældsudfordringer:

- **Lande med substantielle gældsudfordringer** skal fastsætte en sti for nettoudgiftsniveauet, der ved uændret finanspolitik sikrer:
 - 1) efter planens udløb skal gælden være kontinuerligt nedadgående de følgende 10 år, og
 - 2) efter planens udløb overstiger det faktiske underskud ikke 3 pct. af BNP i de følgende 10 år.
- **Lande med moderate gældsudfordringer** skal fastsætte en sti for nettoudgiftsniveauet, der ved uændret finanspolitik sikrer:
 - 1) *senest tre år* efter planens udløb skal gælden være kontinuerligt nedadgående de følgende 10 år, og
 - 2) efter planens udløb overstiger det faktiske underskud ikke 3 pct. af BNP i de følgende 10 år.
- **Lande med lave gældsudfordringer** skal fastsætte en sti for nettoudgiftsniveauet, der ved uændret finanspolitik sikrer:
 - 1) *senest tre år* efter planens udløb overstiger det faktiske underskud ikke 3 pct. af BNP i de følgende 10 år.

Kategoriseringen af landenes gældsudfordringer som substantielle, moderate eller lave bestemmes af Kommissionens holdbarhedsanalyser, der vurderer holdbarheden af EU-landenes gæld ved inddragelse af fremskrivninger af bl.a. demografisk udvikling, sundhedsudgifter, produktivitet mv.

For at vurdere, om det er sandsynligt, at gennemførelsen af landenes planer sikrer ovenstående udviklinger i gæld og underskud, vil Kommissionen benytte såkaldte stresstest og stokastisk analyse, der simulerer udviklingen i de offentlige finanser under forskellige forudsætninger, fx ved ændringer i renterne, BNP-vækst eller valutakurser. Kommissionen vurderer også, om det er sandsynligt, at det faktiske underskud ikke overstiger 3 pct. af BNP over en 10-årig periode.

Alle EU-lande kan anmode Kommissionen om at aflevere en forlænget plan, så der opnås op til tre år mere, dvs. syv år i alt, til at gennemføre konsolideringer samt reformer og investeringer, der tilsammen sikrer, at gæld og underskud overholder de ovenfor nævnte krav for perioderne efter planens gennemførelse. Eventuelle forlængelser vil formentlig kun give mening for lande med substantielle eller moderate gældsudfordringer. For at få godkendt en forlænget plan skal det pågældende land inkludere reformer og investeringer i planen, der bl.a. styrker finanspolitisk holdbarhed og adresserer landeanbefalinger under det europæiske semester.

Kilde: Kommissionens meddelelse af 9. november 2022

3. Håndhævelse af de finanspolitiske regler

Kommissionen lægger op til, at en reform af reglerne skal medføre styrket håndhævelse af reglerne relativt til i dag. Kommissionen lægger i den forbindelse op til følgende:

- EU-landene vil fortsat kunne tildeles EDP-henstillinger, hvis landenes underskud overstiger 3 pct. af BNP som fastsat i traktaten. Hvis et lands underskud overstiger 3 pct. af BNP, vil Kommissionen vurdere overskridelsen ved inddragelse af relevante faktorer. Hvis Kommissionen pba. sin vurdering finder det berettiget, vil Kommissionen foreslå Rådet at tildele det pågældende land en henstilling.
- EU-landene skal ligesom i dag kunne tildeles henstillinger som følge af høj og/eller uholdbar offentlig gæld (gældshenstillinger). I dag kan et land modtage en sådan henstilling, hvis det ikke hvert år reducerer eventuel gæld over 60 pct. af BNP med 1/20. Kommissionen lægger op til, at gældshenstillingerne i stedet skal tages i brug, hvis landene overskrider de aftalte nettoudgiftsniveauer i de nationale planer, der er godkendt af Rådet. Afgivelse fra stien for nettoudgiftsniveauet for lande med gæld over 60 pct. af BNP og substantielle gældsudfordringer vil som udgangspunkt medføre forslag om en henstilling til det pågældende land. Lande med gæld over 60 pct. af BNP og moderate holdbarhedsudfordringer vil også komme i betragtning til henstillinger, men tillades at have

mindre afvigelser fra de aftalte nettoudgiftsniveauer. For at undgå, at mindre årlige afvigelser akkumuleres, ønsker Kommissionen at introducere en såkaldt kontrolkonto, der løbende opgør de samlede afvigelser og således kan indikere, om landet samlet set er afvejet væsentligt fra den fastlagte plan.

- De uafhængige finanspolitiske institutioner (De Økonomiske Råd i Danmark) vil få en styrket rolle i overvågningen af landenes efterlevelse af de mellemfristede planer. Institutionerne kan bl.a. give en forudgående vurdering af planerne mhp. at understøtte landene i at designe dem. Derudover kan institutionerne få ansvaret for at lave efterfølgende vurderinger af landenes efterlevelse af planerne, herunder udviklingen i landets nettoudgiftsniveau. Når Kommissionen og Rådet skal vurdere et lands efterlevelse af dets plan, kan de således inddrage en vurdering fra det respektive lands uafhængige finanspolitiske institution.
- Vurderinger af landenes efterlevelse skal baseres på de årlige implementeringsrapporter samt landenes løbende indberetninger til Kommissionen med finanspolitiske nøgle tal (EDP-indberetninger). For eurolande vil Kommissionen også vurdere landenes årlige udkast til budgetplaner.
- Kommissionen kan udstede anbefalinger eller advarsler, hvis der er høj risiko for, at landene ikke følger det fastsatte nettoudgiftsniveau.
- Sanktionerne over for lande, der ikke efterlever en EDP-henstilling, ændres, så eventuelle bøder gøres mindre (kan fortsat kun tildeles eurolande), men i højere grad tages i anvendelse. Derudover kan ministre fra lande, der har modtaget en EDP-henstilling, pålægges over for Europa-Parlamentet at præsentere de tiltag, der er iværksat, mhp. at nedbringe det uforholdsmæssigt store underskud. Den eksisterende konditionalitet i de finanspolitiske regler, der medfører, at struktur- og genopretningsmidler kan tilbageholdes i tilfælde af manglende efterlevelse af de finanspolitiske regler, fastholdes.
- Et lands EDP-henstilling frafalder, såfremt det vurderes pålideligt, at landets underskud ikke overstiger 3 pct. af BNP, og at landet viser vedvarende efterlevelse af det aftalte nettoudgiftsniveau i sin mellemfristede plan.
- En generel undtagelsesklausul i reglerne, skal sikre, at der i tilfælde af store økonomiske stød til EU eller euroområdet som helhed kan afviges fra de fastlagte krav til indikatoren for nettoudgiftsniveauet. Derudover skal reglerne indeholde en klausul vedr. usædvanlige hændelser, der sikrer at EU-lande kan afvige midlertidigt fra fastsatte krav til deres finanspolitik i tilfælde af usædvanlige hændelser, som er uden for regeringens kontrol og har stor negativ påvirkning af det pågældendes lands offentlige finanser. Aktiveringen af undtagelsesklausulen og klausulen vedr. usædvanlige hændelser vil kræve Rådets samtykke.

4. Ændret samarbejde om makroøkonomiske ubalancer

Kommissionen lægger i sin meddelelse op til en justering af samarbejdet om makroøkonomiske ubalancer mhp. at sikre en mere fremadskuende og dynamisk tilgang til håndteringen af ubalancer i EU-landene. Kommissionen lægger op til følgende:

- Makroudbalanceprocedurens fokus fastholdes på risici og ubalancer af makroøkonomisk karakter.

- Procedurens fokus på aspekter af relevans for hele EU og euroområdet styrkes, herunder ved at inkludere variable for EU og euroområdet som helhed i procedurens scoreboard med indikatorer over makroøkonomiske ubalancer.
- Makroudbalanceproceduren gøres mere fremadskuende ved at styrke dens fokus på udviklingen i ubalancer og politikker til at adressere ubalancer frem for ubalancerens størrelser. Der vil således være større fokus på, om eksisterende ubalancer er i gang med at blive nedbragt eller om nye ubalancer er ved at udvikle sig frem for fokus på omfanget af de konkrete ubalancer. Med den foreslåede tilgang lægger Kommissionen op til, at der udarbejdes dybdegående analyser for flere lande, men at det samtidig bliver nemmere at opnå en vurdering af, at der ikke er ubalancer, hvis ubalancerne udvikler sig i den rigtige retning.
- Håndhævelsen af makroudbalanceproceduren styrkes ved at knytte proceduren til de mellemfristede planer, idet lande med ubalancer vil skulle inkludere investeringer og reformer til adressering af disse ubalancer i deres mellemfristede planer. I tilfælde af manglende implementering af reformer og investeringer til adressering af alvorlige ubalancer, vil det pågældende land kunne blive tildelt en ubalance-henstilling ("Excessive Imbalance Procedure" – EIP). I opfølgning på en ubalance-henstilling skal det pågældende land fremlægge en revideret mellemfristet plan med tiltag til at adressere de pågældende ubalancer, og Rådet skal løbende tage stilling til, hvorvidt det pågældende land har taget effektive tiltag mhp. korrektion af ubalancerne. EU-lande kan i sidste ende få suspenderet EU-samhørigheds- og strukturfondsmidler i tilfælde af utilstrækkelig efterlevelse af en ubalance-henstilling. For eurolande er der desuden særlige regler om gradvise økonomiske sanktioner i form af deponeringer og i sidste ende bøder ved manglende efterlevelse af henstillinger.
- Kommissionens løbende dialog med EU-landene om ubalancer og risici styrkes mhp. at opnå enighed om og ejerskab hos landene til tiltag til adressering af potentielle makroøkonomiske ubalancer, der kan integreres i de mellemfristede finanspolitiske planer.

4. Europa-Parlamentets holdning

Europa-Parlamentet har foreløbigt ikke udtalt sig om Kommissionen meddelelse.

Europaparlamentet vedtog 10. marts 2022 en resolution om det europæiske semester²⁵, hvori der bl.a. blev opfordret til at styrke Europaparlamentets demokratiske rolle i samarbejdet under EU's økonomiske og finanspolitiske rammer.

Europaparlamentet vedtog derudover 8. juli 2021 en resolution om evalueringen af de økonomiske og finanspolitiske rammer i EU²⁶. Der henvises til uddybning herom i samlenotatet til Folketingets Europaudvalg ifm. ECOFIN 9. november 2021.

5. Nærhedsprincippet

Spørgsmålet om nærhedsprincippet er ikke relevant.

²⁵ Resolution P9_TA(2022)0076

²⁶ Resolution P9_TA(2021)0358

6. Gældende dansk ret og lovgivningsmæssige konsekvenser

Det ventes, at en eventuel reform af EU's finanspolitiske og økonomiske regler ikke vil medføre behov for ændringer af budgetloven. En nærmere vurdering vil dog afhænge af et konkret forslag fra Kommissionen.

7. Økonomiske konsekvenser

Statsfinansielle konsekvenser (herunder konsekvenser for regioner og kommuner)

Sagen har ikke i sig selv statsfinansielle konsekvenser.

Samfundsøkonomiske konsekvenser

Kommissionens meddelelse har ikke i sig selv samfundsøkonomiske konsekvenser.

En eventuel reform af EU's finanspolitiske og økonomiske rammer ventes dog at have samfundsøkonomiske konsekvenser, idet rammerne har betydning for, hvordan landene tilrettelægger deres økonomiske politik, som igen har betydning for den økonomiske udvikling i landene selv og i andre lande. Konsekvenserne kan være positive, hvis reformen understøtter, at landene generelt fører en mere sund og holdbar og sund finanspolitik, og omvendt.

Erhvervsøkonomiske konsekvenser

Sagen har ikke i sig selv erhvervsøkonomiske konsekvenser.

8. Høring

Sagen har ikke været i ekstern høring.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Det er uklart, hvordan EU-landene vil forholde sig til Kommissionens meddelelse. EU-landene ventes generelt enige i behovet for en reform af reglerne mhp. at sikre regler, der understøtter målene om sunde og holdbare offentlige finanser, herunder via øget nationalt ejerskab til reglerne, simplificering og bedre gældsreduktion, men der må ventes forskellige holdninger til, hvordan reglerne bedst understøtter disse mål. Det er generelt usikkert, hvilke eventuelle ændringer, der vil kunne opnås enighed om.

10. Regeringens generelle holdning

Fra dansk side kan budskaberne i Kommissionens meddelelse tages til efterretning.

Fra dansk side kan man gå konstruktivt ind i drøftelserne om en reform af EU's finanspolitiske og økonomiske rammer og være åben for ændringer, der kan forbedre reglerne inden for rammerne af EU-traktaten.

Følgende generelle prioriteter vurderes at være centrale for Danmark:

- *En reform bør ikke medføre lempeligere regler og svagere offentlige finanser i EU-landene samlet set, da det vil reducere råderummet til dels investeringer i grøn omstilling*

m.v. og dels national konjunkturstabilisering og derfor øge risikoen for gældskriser med negative effekter på hele EU m.v. En reform bør derfor være *balanceret*, så eventuelle lempelser af reglerne, fx øgede muligheder for aktiv finanspolitik i dårlige tider og hastigheden hvormed høj gæld skal reduceres, modsvares af styrkelser af reglerne på andre punkter, fx ift. håndhævelsen af reglerne samt kravene til budgetforbedringer i gode tider.

- *En reform skal være forenelig med den danske budgetlov*, der anvender den strukturelle saldo som centralt styringsparameter for de offentlige finanser, ligesom kravene til de nationale planer mere generelt skal være håndterbare ift. det danske finanspolitiske set-up.
- *En reform bør ikke medføre undtagelser af visse udgifter fra reglerne*, da alle udgifter i sidste ende skal finansieres, og da EU-landene må prioritere mellem forskellige udgifter til fx velfærd, grøn omstilling og forsvar m.v. inden for en holdbar ramme. En reform bør ligeledes indebære, at reduktion af uholdbar høj gæld ikke kan udskydes alene med henvisning til gennemførelse af investeringer eller andre udgifter, der generelt ikke er selvfinansierende, men kræve, at investeringer i den forbindelse gennemføres sammen med reformer, der sikrer reelle forbedringer af den finanspolitiske holdbarhed på sigt.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Sagen om den mulige reform af EU's finanspolitiske og økonomiske regler er løbende blevet forelagt Folketingets Europaudvalg. Senest er sagen blevet forelagt ifm ECOFIN 9. november 2021, hvor Kommissionen præsenterede en meddelelse om en evaluering af reglerne samt ifm. ECOFIN 15. marts 2022, hvor Kommissionen præsenterede en meddelelse med foreløbige observationer ifm. evalueringen.

Bilag 1 – Proceduren for makroøkonomiske ubalancer

Proceduren for makroøkonomiske ubalancer er en årlig proces, der operationaliseres via en varslingsmekanisme med et 'scoreboard' bestående af et antal økonomiske indikatorer, som skal give en indledende indikation af makroøkonomiske ubalancer i EU-landene. Indikatorerne vedrører bl.a. EU-landenes konkurrenceevne, gæld, finansiel sektor og boligmarkeder.

Proceduren indledes med, at Kommissionen offentliggør værdier for indikatorerne i scoreboardet, i varslingsrapporten ('Alert Mechanism Report', AMR). I rapporten vurderes indikatorernes udvikling i landene, og de lande, som har ubalancer eller er i fare for at opbygge ubalancer, identificeres.

Efterfølgende vil Kommissionen, under hensyntagen til Rådets vurdering af varslingsrapporten, foretage en dybdegående analyse af lande, som vurderes at have ubalancer eller at være i fare for at blive påvirket heraf. I kraft af de dybdegående analyser gennemføres en grundigere vurdering af, om det pågældende land er påvirket af ubalancer og i givet fald en vurdering af disses karakter og risici. Kommissionens dybdegående analyser vil kunne give anledning til forslag til Rådet om anbefalinger som led i de samlede landespecifikke anbefalinger eller egentlige henstillinger om at korrigere ubalancerne (makroubalanceprocedurens korrigerende del), afhængig af de identificerede ubalancers karakter. Hvis der vurderes at foreligge uforholdsmæssigt store ubalancer, kan der således åbnes en procedure, hvor Rådet efter et forslag fra Kommissionen vedtager en henstilling til det pågældende land om at korrigere disse ubalancer. I opfølgning på en henstilling fremlægger det pågældende land handlingsplaner, og Rådet skal løbende tage stilling til, hvorvidt det pågældende land har taget effektive tiltag mhp. korrektion af ubalancerne.

Makroubalanceproceduren er omfattet af en såkaldt makroøkonomiske konditionalitet. Konditionaliteten omfatter alle EU-lande. Konditionaliteten indebærer bl.a., at EU-lande kan få suspenderet EU samhørigheds- og strukturfondsmidler i tilfælde af utilstrækkelig efterlevelse af henstillinger om korrektion af ubalancer. Dette er parallelt til de tilsvarende muligheder ved manglende efterlevelse af kravene i Stabilitets- og Vækstpagten for både euro- og ikke-eurolande.

For eurolande er der særlige regler om gradvise økonomiske sanktioner i form af deponeringer og i sidste ende bøder, hvis det pågældende eurolands efterlevelse af en henstilling om korrektion af ubalancer ikke er tilstrækkelig.

**Dagsordenspunkt 9: Det europæiske semester 2023:
Kommissionens årlige undersøgelse for
bæredygtig vækst, varslingsrapport og udkast
til anbefalinger til euroområdet som helhed**

KOM(2022)780, KOM(2022)781, KOM(2022)782

1. Resume

Kommissionen ventes på ECOFIN 6. december 2022 at præsentere sin pakke af 22. november 2022, som indleder det europæiske semester for 2023. Pakken indeholder bl.a. Kommissionens årlige undersøgelse for bæredygtig vækst (ASGS), Kommissionens varslingsrapport under proceduren for makroøkonomiske ubalancer og Kommissionens udkast til Rådets økonomisk-politiske anbefalinger til euroområdet som helhed for 2023. Det europæiske semester er en årligt tilbagevendende proces.

Den årlige undersøgelse for bæredygtig vækst fastsætter prioriteterne for det økonomisk-politiske arbejde i EU i 2023, der som tidligere år er: 1) bæredygtighed, 2) produktivitet, 3) social retfærdighed og 4) makroøkonomisk stabilitet. Varslingsrapporten om makroøkonomiske ubalancer udpeger 17 EU-lande til nærmere analyser, idet de vurderes at have risiko for ubalancer. Anbefalingerne til euroområdet som helhed afspejler generelt prioriteterne i undersøgelsen for bæredygtig vækst og vil danne baggrund for de landespecifikke anbefalinger til de enkelte eurolande, der ventes vedtaget i juni 2023 (som led i landespecifikke anbefalinger til alle EU-landene).

ECOFIN ventes at vedtage rådskonklusioner om den årlige undersøgelse for bæredygtig vækst og varslingsrapporten på et senere ECOFIN, forventeligt 17. januar 2023, hvor også anbefalingerne til euroområdet som helhed ventes vedtaget.

Regeringen kan generelt tage Kommissionens pakke vedr. det europæiske semester til efterretning.

2. Baggrund

EU-samarbejdet om den bredere økonomiske politik følger en årlig procedure ("det europæiske semester"), hvor EU-landene drøfter de økonomisk-politiske udfordringer og den økonomiske politik i de enkelte EU-lande samt euroområdet og EU som helhed, jf. figur 1. Proceduren for makroøkonomiske ubalancer er også forankret i semesteret og skal identificere eventuelle ubalancer i EU-landene, fx tab af konkurrenceevne, uholdbare løn- og prisudviklinger, for høj privat og offentlig gæld mv. Det europæiske semester munder hvert år ud i landespecifikke anbefalinger til EU-landene pba. de økonomisk-politiske drøftelser og analyser, herunder analyserne vedr. makroøkonomiske ubalancer.

Figur 1
Det europæiske semester

	Nov	Dec	Jan	Feb	Mar	Apr	Maj	Jun	Jul	Resten af året
Kommissionen	Økonomisk efterårsprognose			Økonomisk vinterprognose			Økonomisk forårsprognose			
	Undersøgelsen for bæredygtig vækst (ASGS) og varslingsrapporten (AMR)						Kommissionens udkast til landespecifikke anbefalinger			
	Anbefalinger til euroområdet som helhed						Landerapporter (vedr. økonomiske udfordringer og reformer mv.)			
Rådet		Rådet drøfter og vedtager rådskonklusioner vedr. ASGS og AMR samt anbefalinger til euroområdet som helhed			DER vedtager økonomisk-politiske prioriteter på grundlag af bl.a. ASGS			Rådet drøfter de landespecifikke anbefalinger		Rådet godkender de endelige landespecifikke anbefalinger
EU-landene					EU-landene fremlægger nationale reformprogrammer samt stabilitets og konvergensprogrammer					

Anm.: Figuren viser hovedelementerne i århjulet for det europæiske semester.

Kilde: Kommissionen.

Det europæiske semester 2023 indledes med Kommissionens årlige undersøgelse for bæredygtig vækst (*Annual Sustainable Growth Survey, ASGS*). ASGS skitserer de overordnede økonomisk-politiske udfordringer og prioriteter for EU-landene. I de kommende måneder vil den danne grundlag for horisontale drøftelser af de økonomiske udfordringer i EU i bl.a. ECOFIN. På DER 23.-24. marts 2023 forventes stats- og regeringscheferne på baggrund af den årlige undersøgelse for bæredygtig vækst og rådskonklusioner fra bl.a. ECOFIN at vedtage generelle retningslinjer for EU-landenes økonomiske politik. EU-landene fremlægger efterfølgende og senest i april 2023 deres konvergens- eller stabilitetsprogrammer samt nationale reformprogrammer.

Kommissionen ventes i maj 2023 med udgangspunkt i DER's retningslinjer og EU-landenes programmer at fremlægge udkast til rådsudtalelser om EU-landenes programmer samt udkast til landespecifikke anbefalinger. På den baggrund skal ECOFIN i juni 2023 opnå enighed om rådsudtalelser om stabilitets- og konvergensprogrammerne og enighed om de landespecifikke anbefalinger. Herefter ventes DER at tiltræde de landespecifikke anbefalinger inden de formelt vedtages af ECOFIN.

Rådets økonomisk-politiske anbefalinger til euroområdet som helhed har til formål at styrke koordinationen af den økonomiske politik i eurolandene. Eurolandene skal tage højde for euroområdeanbefalingerne i deres nationale reformprogrammer og stabilitetsprogrammer, og anbefalinger til euroområdet som helhed vil blive afspej-

let i de landspecifikke anbefalinger til de enkelte eurolande. Anbefalingerne til euroområdet forventes godkendt på ECOFIN 17. januar 2023. Herefter ventes de tiltrådt af DER 23.-24. marts 2023, før de formelt ventes vedtaget af Rådet. Anbefalingerne til euroområdet som helhed godkendes og vedtages alene af eurolandene (og gælder kun eurolandene).

Kommissionens varslingsrapport ('Alert Mechanism Report', AMR) offentliggøres som led i *Makroubalanceproceduren* ('Macroeconomic Imbalance Procedure', MIP), der udgør rammen for samarbejdet i EU om systematisk overvågning af makroøkonomiske ubalancer, og som er integreret i det europæiske semester. Formålet er på et tidligt tidspunkt at kunne identificere og forebygge potentielle skadelige interne og eksterne økonomiske ubalancer, som er ved at udvikle sig, og at kunne gribe ind over for ubalancer, der har materialiseret sig, med henblik på at korrigere disse. MIP operationaliseres via en varslingsmekanisme med et 'scoreboard' bestående af et antal økonomiske indikatorer, som skal give en indledende indikation på ubalancer. Varslingsrapporten for 2023 vurderer indikatorernes udvikling i alle EU-lande og identificerer de lande, som har ubalancer eller risikerer at opbygge ubalancer.

På baggrund af varslingsrapporten og Rådets drøftelse af denne, vil Kommissionen foretage en dybdegående analyse af de lande, som vurderes at have ubalancer eller at risikere at opbygge ubalancer. Konklusionerne i de dybdegående analyser vil indgå i Kommissionens landerapporter, der ventes offentliggjort i maj eller juni 2022. I de dybdegående analyser gennemføres en grundigere vurdering af, i hvilket omfang det pågældende land er påvirket af ubalancer og af disses karakter og risici.

Kommissionens dybdegående analyser vil kunne give anledning til henstillinger om at korrigere ubalancerne (makroubalanceprocedurens korrigerende del), afhængigt af de identificerede ubalancers karakter.²⁷

3. Formål og indhold

På ECOFIN 6. december 2023 ventes en præsentation og en indledende drøftelse af Kommissionens årlige undersøgelse for bæredygtig vækst, varslingsrapport og forslag til anbefalinger til euroområdet som helhed for 2023.

ECOFIN ventes først at vedtage konklusioner om undersøgelsen for bæredygtig vækst og varslingsrapporten på ECOFIN 17. januar 2023, hvor eurolandene også ventes at godkende anbefalinger til euroområdet som helhed.

Kommissionens undersøgelse for bæredygtig vækst for 2023

Kommissionens nævner, at de tidligere års overordnede prioriteter for det økonomisk-politiske samarbejde i EU fortsat er relevante og derfor bør videreføres. Med

²⁷ Hvis der vurderes at foreligge uforholdsmæssigt store ubalancer, kan der således åbnes en procedure, hvor Rådet efter et forslag fra Kommissionen vedtager en henstilling til det pågældende land om at korrigere disse ubalancer. I opfølgningen på en henstilling skal det pågældende land fremlægge handlingsplaner, og Rådet skal løbende tage stilling til, hvorvidt det pågældende land har taget effektive tiltag mhp. korrektion af ubalancerne. Makroubalanceproceduren har endnu ikke været benyttet til at give henstillinger om korrektion af ubalancer.

undersøgelsen for bæredygtig vækst fastsætter Kommissionen dermed følgende prioriteter for det økonomisk-politiske samarbejde i 2023:

- **Bæredygtighed:** På *kort sigt* bør EU-landene prioritere håndteringen af de stigende energipriser og de afledte konsekvenser for husholdninger og virksomheder uden at svække incitamenterne til at reducere energiforbruget og udrulningen af bæredygtig energi. På *mellemlang sigt* bør EU-landene bl.a. prioritere målsætningerne i den *europæiske grønne pagt* og *fit-for-55 pakken*, herunder en accelerering af omstillingen til bæredygtig energi og mere velfungerende energimarkeder. EU-landene bør bl.a. prioritere investeringer, grønne teknologier og innovation og forbedre reguleringen, så administrative barrierer for udrulningen af renere energi reduceres. Strukturreformer kan spille en afgørende rolle, herunder reformer af skattesystemet, så skatterne i højere grad afspejler målsætningerne inden for bæredygtighed og grøn omstilling.
- **Produktivitet:** På *kort sigt* bør EU og EU-landene håndtere udfordringerne for europæiske virksomheder, der følger af forstyrrelserne af de globale forsyningskæder uden at svække integriteten af det indre marked. EU-landene bør bl.a. sikre effektiv anvendelse af eksisterende ressourcer i EU, herunder via cirkulær økonomi, samt arbejde for bedre og mere diversificeret handel med tredjelande. På *mellemlang sigt* skal EU og EU-landene sikre et velfungerende indre marked samt investeringer i bl.a. arbejdsstyrkens færdigheder, digitalisering samt forskning og udvikling. EU-landene bør generelt prioritere reformer, der bidrager til dekarbonisering af industrierne, mindsker manglen på arbejdskraft, reducerer reguleringsmæssige og administrative byrder for virksomheder og forbedrer håndteringen af insolvente virksomheder.
- **Social retfærdighed:** På *kort sigt* bør EU-landene håndtere de sociale konsekvenser af de stigende energipriser for de europæiske husholdninger, herunder faldende købekraft og stigende ledighed. EU-landene skal generelt prioritere støttetiltag, der er målrettede og ikke mindsker incitamenterne til at reducere energiforbruget samt tiltag der sikrer øget energieffektivitet. På *mellemlang sigt* bør EU-landene prioritere at fremme arbejdsstyrkernes færdigheder og effektive arbejdsmarkedspolitikker, der fremmer beskæftigelse og letter transitionen mellem erhverv i lyset af den grønne og digitale omstilling. EU-lande med lav dækningsgrad i de sociale sikkerhedsnet bør styrke tilstrækkeligheden af disse.
- **Makroøkonomisk stabilitet:** På *kort* og *mellemlang sigt* skal EU-landene sikre den langsigtede finanspolitiske holdbarhed, økonomisk robusthed samt investeringer i den grønne og digitale omstilling. EU-landene bør bl.a. reducere makroøkonomiske ubalancer og benytte gode konjunkturer til at opbygge finanspolitiske buffere. EU-landene bør også sikre en robust finansiel sektor, herunder ved at nedbringe andelen af misligholdte lån. EU-landene bør desuden være klar til at reagere på de skiftende omstændigheder under hensyntagen til landenes forskellige finanspolitiske råderum. Finanspolitikken i EU som helhed bør overordnet set være neutral i 2023, og EU-landene skal generelt tage højde for udfordringerne, der følger af den høje inflation. Kommissionen vurderer der-

udover, at der på nuværende tidspunkt *ikke bør træffes beslutninger om at tildele henstillinger* og placere lande i proceduren for uforholdsmæssigt store underskud (EDP-henstilling). Det skyldes, at der fortsat er stor usikkerhed om økonomien.

Kommissionens varslingsrapport 2023

Kommissionens varslingsrapport for 2023 præsenterer en række økonomiske indikatorer, som skal give en indledende indikation af makroøkonomiske ubalancer, *jf. bilag 1*. Rapporten bygger på 2021-værdier for indikatorerne for de respektive lande samt mere aktuelle udviklinger i relevante nøgletal.

Kommissionen udpeger 17 lande til dybdegående analyser i varslingsrapporten for 2022. Det er bl.a. tale om de 10 lande, der blev vurderet til at have ubalancer i Kommissionens dybdegående analyser fra maj 2022 (Cypern, Frankrig, Grækenland, Italien, Nederlandene, Portugal, Rumænien, Spanien, Sverige og Tyskland), som generelt vurderes udfordret af de samme ubalancer, som blev identificeret i de dybdegående analyser. Der er bl.a. tale om ubalancer vedr. privat og offentlig gæld, betalingsbalancer og huspriser. For en oversigt over konklusioner i de dybdegående analyser fra 2022 henvises til *bilag 2*. Derudover er der tale om 7 lande (Estland, Letland, Litauen, Luxembourg, Slovakiet, Tjekkiet og Ungarn), der vurderes at have risiko for udvikling af nye makroøkonomiske ubalancer. Det er særligt konkurrenceevnen og boligpriserne, som vurderes at udfordre landene med risici for nye ubalancer. I Tjekkiet og Letland vurderes der at være risici vedr. både konkurrenceevnen og boligpriserne. I Estland, Litauen og Slovakiet er det primært konkurrenceevnen, der udgør en risiko for udviklingen af makroøkonomiske ubalancer, mens det i Luxembourg primært er boligpriserne. Foruden udviklingen i konkurrenceevnen og boligpriserne vurderes Ungarn også udfordret af svage offentlige finanser og underskud på betalingsbalancen.

Kommissionen fremhæver bl.a. følgende om vurderingerne i varslingsrapporten for 2023:

- I 2021 nærmerede indikatorerne for betalingsbalancerne i EU-landene sig generelt værdierne fra før COVID-19, dvs. stigende betalingsbalanceoverskud i nogle lande og faldende betalingsbalanceunderskud i andre lande. I 2022 har der generelt været reduktioner i både betalingsbalanceunderskud- og overskud.
- Enhedslønomkostningerne har generelt været stigende. Udviklingen kan bl.a. tilskrives væsentlig lønvækst i 2021 i en række lande, hvilket indikerer svækket lønkonkurrenceevne.
- Den inflationsbaserede reale effektive valutakurs er generelt ikke apprecieret i euroområdet, da euroens værdi generelt er blevet svækket.
- Gældskvoterne blandt virksomhederne i EU faldt i 2021 i takt med den stigende aktivitet.
- Huspriserne accelererede i de fleste EU-lande i 2021 og steg yderligere i første halvdel af 2022, men prisstigningerne ventes at aftage i den kommende tid.
- De offentlige gældskvoter faldt i de fleste EU-lande i 2021, men er fortsat betydeligt højere end før pandemien i 2019.

- Banksektoren i EU er robust og velkapitaliseret. Andelen af misligholdte lån har været faldende i 2021 og i første halvdel af 2022, men ventes at stige en smule fremadrettet.

Kommissionen vurderer overordnet set, at en samlet vurdering af dansk økonomi ikke giver anledning til en dybdegående analyse. Danmark er således ikke påvirket af ubalancer i makrobalanceprocedurens forstand. Dette er på linje med Kommissionens vurdering af Danmark de seneste ni år.

Kommissionen bemærker samtidig om Danmark, at indikatorerne vedr. betalingsbalancen, huspriserne og den private gæld kan vise tegn på risici, men at risiciene generelt vurderes begrænsede. Kommissionen bemærker bl.a.:

- at betalingsbalanceoverskuddet fortsat vil være højt, men faldende i de kommende år. Vedvarende høje betalingsbalanceoverskud i Danmark har medvirket til opbygning af store tilgodehavender i udlandet, hvilket genererer løbende afkast, der i sig selv også bidrager til et positivt betalingsbalanceoverskud.
- at der kun er begrænsede udfordringer fsva. omkostningskonkurrenceevnen, omend der bl.a. ventes stigende enhedslønomsomkostninger i de kommende år.
- at den privat gældskvote fortsat er høj. De danske husholdningers bruttogældskvote er fortsat den højeste i EU, men faldt i 2021. Andelen af misligholdte lån hos de danske husholdninger er lav.
- at de reale boligpriser steg kraftigt i 2021, men at væksten i reale boligpriser har været aftagende i 2022. Der kan her være tegn på, at huspriserne er overvurderet.

Kommissionens udkast til anbefalinger til euroområdet som helhed for 2023

Kommissionens udkast til anbefalinger til euroområdet som helhed for 2023 afspejler overordnet set prioriteterne i Kommissionens årlige undersøgelse for bæredygtig vækst (ASGS).

Kommissionen lægger konkret op til følgende anbefalinger til euroområdet som helhed:

7. Eurolandene bør fortsat koordinere finanspolitiske tiltag mhp. at understøtte en rettidig tilbagevenden til et inflationsniveau på linje med den Europæiske Centralbanks (ECB) mellemfristede mål på 2 pct. årligt. Det anbefales at undgå brug af brede støttetiltag, der stimulerer efterspørgslen i 2023, dog samtidigt med at der gennemføres målrettede finanspolitiske tiltag, der adresserer store konsekvenser af de høje energipriser på sårbare husholdninger og virksomheder. Eurolandene anbefales at enes om en fælles tilgang til støttetiltag og erstatte brede prisrettede støttetiltag med tiltag, der opretholder incitamentet til at spare på energien. Eurolandene anbefales at fastsætte passende differentierede mellemfristede finanspolitiske strategier, der sikrer gældsholdbarhed og på bæredygtig vis øger vækstpotentialet gennem gradvis konsolidering, mhp. at nå en forsvarlig mellemfristet finanspolitisk stilling, såvel som gennem investeringer og reformer.

8. Det anbefales at opretholde et højt niveau af offentlige investeringer mhp. at styrke økonomisk og social robusthed og understøtte den grønne og digitale omstilling, herunder ved fremme af energieffektivitet og overgangen til vedvarende energikilder. EU's samhørighedsprogrammer og EU-landenes genopretningsplaner anbefales implementeret. Eventuelle ændringer i genopretningsplanerne bør være målrettede og ikke reducere ambitionsniveauet. Eurolandene anbefales at fremme overgangen til vedvarende energi og energiuafhængighed, herunder via REPowerEU.
9. På linje med national praksis og i respekt for arbejdsmarkedets parter anbefales eurolandene at understøtte udvikling i lønnen mhp. at afbøde tabet af købekraft for arbejdstagere i særligt lavindkomstgrupper. Udviklingen i lønnen bør samtidig afspejle udviklingen i produktiviteten og undgå at øge inflationen yderligere. Eurolandene bør i det omfang, det er nødvendigt, støtte sårbare husholdninger mhp. at afhjælpe konsekvenserne af inflationen samt den grønne og digitale omstilling. Den aktive arbejdsmarkedspolitik bør styrkes samtidigt med, at der sikres bedre opkvalificering. Arbejdsmarkedets parter bør generelt involveres i politikudviklingen.
10. Det anbefales at sikre, at støttetiltag til virksomheder er omkostningseffektive, midlertidige og målrettet ellers levedygtige, udsatte selskaber. Støttetiltag bør sikre fortsat incitamentet til at fremme energieffektivitet samt sikre lige konkurrencevilkår og det indre markedes integritet. Der bør sikres effektiv håndtering af insolvens i virksomheder. Eurolande bør desuden tage yderligere skridt i udviklingen af kapitalmarkedsunionen.
11. Eurolandene anbefales ydermere at sikre finansiel stabilitet, herunder ved at understøtte kreditgivning i økonomien og understøtte finansiel integration. Det anbefales at overvåge risici knyttet til udviklingen i energisektoren, stigende renter, misligholdte lån og udviklingen på boligmarkedet. Eurolande anbefales at engagere sig i det forberedende arbejde vedr. en digital euro.

I tillæg til sit udkast til anbefalinger til euroområdet som helhed fastlår Kommissionen bl.a., at yderligere udvikling af den økonomiske og monetære union (ØMU'en) skal ske i respekt for det indre marked og på åben og transparent vis overfor ikke-eurolande.

4. Europa-Parlamentets holdning

Europa-Parlamentet har ikke udtalt sig om Kommissionens pakke vedr. det europæiske semester 2023.

5. Nærhedsprincippet

Spørgsmålet om nærhedsprincippet er ikke relevant.

6. Gældende dansk ret og lovgivningsmæssige konsekvenser

Sagen har ikke lovgivningsmæssige konsekvenser.

7. Økonomiske konsekvenser

Kommissionens præsentation af Kommissionens pakke vedr. det europæiske semester 2023 og den efterfølgende drøftelse vil ikke i sig selv have samfundsøkonomiske, erhvervsøkonomiske eller statsfinansielle konsekvenser.

Det makroøkonomiske samarbejde og overvågning under det europæiske semester vil kunne have positive samfundsøkonomiske og erhvervsøkonomiske konsekvenser, i det omfang det bidrager til at understøtte bæredygtig vækst og beskæftigelse i EU-landene.

8. Høring

Sagen har ikke været i ekstern høring.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

EU-landene ventes at tage Kommissionens præsentation af Kommissionens årlige undersøgelse for bæredygtig vækst, Kommissionens varslingsrapport samt Kommissionens udkast til anbefalinger til euroområdet som helhed for 2023 til efterretning.

EU-landene ventes generelt at støtte Kommissionens prioriteter for det økonomiske samarbejde i undersøgelsen for bæredygtig vækst samt vurderingerne af makroøkonomiske risici og ubalancer i varslingsrapporten. Nogle lande vil muligvis forholde sig skeptiske ift. Kommissionens vurderinger af risici og ubalancer i deres egne respektive økonomier.

10. Regeringens generelle holdning

Fra dansk side kan man tage præsentationen af Kommissionens pakke vedrørende det europæiske semester for 2023 til efterretning.

Fra dansk side kan man notere sig prioriteterne i Kommissionens undersøgelse for bæredygtig vækst. Det vurderes generelt vigtigt for Danmark, at Kommissionens prioriterer for det økonomiske samarbejde i EU lægger vægt på sund økonomisk politik, der sikrer produktivitet og sunde offentlige finanser med plads til prioritering af grøn omstilling og velfærd.

Fra dansk side noteres det, at Kommissionen ikke har til hensigt at udarbejde en ny dybdegående analyse af Danmark under makroudbalanceproceduren og at Kommissionen vurderer, at 17 lande har eller risikerer at få makroøkonomiske ubalancer. Det vurderes generelt vigtigt for Danmark, at samarbejdet om makroøkonomiske ubalancer bidrager til at minimere økonomiske risici og sikre mere robuste økonomier, så økonomiske tilbageslag i enkelte lande ikke medfører kriser i hele EU med vidtrækkende konsekvenser for de europæiske borgere, herunder ikke mindst de dårligst stillede.

Regeringen noterer sig Kommissionens udkast til anbefalinger til euroområdet som helhed.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Sagen er ikke tidligere forelagt Folketingets Europaudvalg.

Bilag 1 – Scoreboard i Kommissionens varslingsrapport for 2023

Bilagstabel 1: Makroubalanceprocedurens scoreboard for Kommissionens varslingsrapporten 2023

Ar 2021	Eksterne ubalancer og konkurrenceevne					Interne ubalancer						Beskæftigelsesindikatorer		
	Betalingsbalancens løbende poster - % af BNP (3-årigt gennemsnit)	Nettostilling overfor udlandet, NIIP (% af BNP)	Effektiv valutakurs - 42 handelspartnere, HICP deflator (3-årig % ændring)	Eksportmarkeds andel - % af global eksport (5-årig % ændring)	Nominelle enhedsomkostninger for arbejdskraft (3-årig % ændring)	Boligprisindeks, deflateret (1-årig % ændring)	Kapitalindstrømning i den private sektor, konsolideret (% af BNP)	Gæld i den private sektor, konsolideret (% af BNP)	Offentlig bruttogæld (% af BNP)	Ledighedsprocent (3-årig gennemsnit)	Samlede passiver i den finansielle sektor, ikke-konsolideret (1% årlig ændring)	Erhvervsfrekvens blandt de 15-64-årige (3-årlig ændring i pp.)	Langtidsledighed - % af arbejdsstyrken blandt de 15-74-årige (3-årlig ændring i pp.)	Ungdomsarbejdsledighed - % af arbejdsstyrken blandt de 15-24-årige (3-årige ændring i pp.)
Bund/top-grænse	-4/+6%	-35%	±5% (EA) ±11% (Non-EA)	-6%	9% (EA) 12% (Non-EA)	6%	14%	133%	60%	10%	16,5%	-0,2 pp.	0,5 pp.	2 pp.
BE	0,5	59,9	0,6	2,4	5,4p	4,5	3,8p	169,0p	109,2	5,9	7,5	1,1	0,0	2,2
BG	0,5	-18,4	3,8	12,2	16,4	2,5p	4,4	84,4	23,9	5,5	9,5	0,9	-1,0	-0,1
CZ	0,5	-15,6	5,0	-1,1	13,9	16,4	2,9	78,8	42,0	2,5	7,9	0,0	-0,1	1,5
DK	8,5	77,0	-1,1	6,5	6,1	9,5	12,3	214,4p	36,6	5,2	11,7	1,4	0,0	0,3
DE	7,3	70,7	0,5	-5,9	7,4p	8,2p	5,7p	120,4p	68,6	3,4bp	7,2	1,2	-0,2	0,3
EE	-0,1	-13,0	1,9	17,8	10,7	10,4	6,5	95,3	17,6	5,9	17,5	-0,2	0,3	4,7
IE	-4,2	-145,5	-2,6	39,9	-7,9	4,2	2,6p	168,1p	55,4	5,7	18,8p	1,8	-0,3	0,7
EL	-5,0	-171,9	-3,1	9,6	4,0p	6,4e	-0,1p	120,7p	194,5	16,7	14,3	-0,8	-3,3	-5,7
ES	1,2	-71,5	-0,5	-10,5	12,3p	1,5	2,5p	139,1p	118,3	14,8d	6,6	0,0d	-0,2d	0,5d
FR	-0,3	-32,1	-0,4	-11,4	4,6p	4,7	6,5p	167,8p	112,8	8,1d	7,3p	0,2d	-0,2d	-3,1d
HR	1,8	-35,1	-1,5	7,9	6,4p	4,5	3,0p	88,5p	78,4	7,2	11,7	2,4	-0,6	-1,8
IT	3,4	8,1	-1,8	-6,2	4,6	0,9	3,3	113,5	150,3	9,6	6,2	-1,1	-1,1	-2,5
CY	-7,5	-117,8	-2,4	24,9	4,1p	-4,3	4,3p	248,4p	101,0	7,4	-0,8	1,7	-0,1	-3,1
LV	-0,7	-27,4	2,3	13,4	14,5	7,3	0,9	58,0	43,6	7,3	13,2	-1,8	-1,1	2,6
LT	4,0	-7,4	4,4	37,9	19,2	11,0	5,9	53,9	46,7	7,3	25,2	0,9	0,6	3,2
LU	4,2	30,6	0,6	13,1	11,2p	12,4	53,9p	340,6p	24,5	5,9	11,4	2,1	0,4	2,7
HU	-1,9	-53,1	-4,1	0,0	12,4p	10,0p	12,7p	80,5p	76,8	3,8	16,4	2,1	-0,1	3,6
MT	-0,8	52,8	-1,2	-0,9	12,9	3,8p	9,4	131,8	56,3	3,8	7,7	3,5	-0,9	0,3
NL	6,4	93,0	2,2	1,1	11,2p	11,2p	11,7p	229,3p	52,4	4,5	-0,3p	1,0	-0,4	0,4
AT	1,9	14,7	1,2	-2,	9,9	9,9	7,4	129,7	82,3	5,7	8,0	0,1	0,3	1,0
PL	0,3	-39,5	-0,4	24,9	9,9b	3,7	4,0	71,6	53,8	3,3	13,6	3,4	-0,1	0,1
PT	-0,6	-94,7	-2,8	-5,3	12,5p	7,9	4,0p	156,9p	125,5	6,8	7,1	0,7	-0,3	3,1
RO	-5,7	-47,2	1,0	10,6	14,4p	-1,1	3,8p	48,1p	48,9	5,5	14,3	3,2	-0,2	0,5
SI	5,8	-6,8	-0,4	11,6	12,8	7,8	3,5	66,4	74,5	4,7	14,1	0,6	-0,3	3,9
SK	-1,8	-61,0	3,1	-2,9	14,1	3,0	5,5	95,0	62,2	6,4	24,0	0,2	-0,8	4,8
FI	0,3	-1,4	-0,7	4,9	6,0	2,8	6,1	150,1	72,4	7,4	9,4	1,8	-0,2	-0,2

SE	5,6	21,2	2,1	-1,0	5,5	8,1	16,6	215,2	36,3	8,1b	10,9	0,6b	0,2	7,9
----	-----	------	-----	------	-----	-----	------	-------	------	------	------	------	-----	-----

Anm.: b angiver brud i data. e angiver, at data er et estimat. p angiver, at der tale om foreløbige tal. Markerede tal indikerer, at grænseværdien er overskredet.
 Kilde: Kommissionens varslingsrapport for 2023.

Bilag 2 – Europa-Kommissionens konklusion i de dybdegående analyser i 2022

Tabel 2
Konklusioner i de dybdegående analyser vedr. makroøkonomiske ubalancer, juni 2022

	Kategorisering	Beskrivelse af ubalancer
Lande		
Cypern	Alvorlige ubalancer	Høj offentlig og privat gæld til ind- og udland. Banksektoren er udfordret af en stor andel misligholdte lån.
Italien	Alvorlige ubalancer	Høj offentlig gæld, svag udvikling i produktivitet, skrøbeligt arbejdsmarked og svage finansielle markeder.
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.
Frankrig	Ubalancer	Høj offentlig gæld, lav produktivitetsvækst og svag konkurrenceevne.
Nederlandene	Ubalancer	Stort overskud på betalingsbalancen og høj privat gæld.
Portugal	Ubalancer	Høj offentlig og privat gæld til ind- og udland samt lav produktivitetsvækst.
Spanien	Ubalancer	Høj offentlig og privat gæld til ind- og udland samt høj ledighed.
Sverige	Ubalancer	Høj og voksende gæld blandt husholdningerne samt høje og voksende boligpriser.
Tyskland	Ubalancer	Højt og vedvarende overskud på betalingsbalancen som følge af lavt investeringsniveau i forhold til opsparingsniveauet.
Rumænien	Ubalancer	Svag konkurrenceevne, stort underskud på betalingsbalancen, høj udenlandsgæld og store offentlige underskud
Kroatien	Ingen ubalancer	
Irland	Ingen ubalancer	

Kilde: Kommissionens horisontale meddelelse om pakken af 23. maj 2022 vedr. det europæiske semester, KOM(2022)600.

Dagsordenspunkt 10: Revisionsrettens årsberetning om budgetgennemførelsen i 2021

KOM-dokument foreligger ikke.

1. Resume

Revisionsretten forventes på ECOFIN den 6. december 2022 at præsentere sin årsberetning af 13. oktober 2022 om EU's budgetgennemførelse for regnskabsåret 2021 samt sin beretning om EU-budgettet performance. Præsentationen ventes taget til efterretning af Rådet. Herefter udarbejdes en rådshenstilling til Europa-Parlamentet, som forventes behandlet på ECOFIN i begyndelsen af 2023.

Retten skønner på baggrund af sin revision, at den mest sandsynlige fejlrate i betalingerne som helhed er 3,0 pct. i 2021. Det er en stigning i forhold til 2020, hvor fejlraten var 2,7 pct. Regeringen finder dette meget utilfredsstillende. Regeringen finder det dog tilfredsstillende, at Revisionsretten for 15. år i træk har kunnet give en positiv erklæring om regnskaberne's rigtighed. I sin beretning om EU-budgettet's performance peger Retten samtidig på, at EU's tværgående politiske prioriteter er integreret i udgiftsprogrammerne i varierende grad, og at Kommissionens rapportering af EU-budgettet's bidrag til de tværgående prioriteter er unøjagtig. Regeringen finder dette utilfredsstillende og finder, at der bør være et forøget fokus på resultatbaseret performancevurdering fra Kommissionen.

Sagen har isoleret set hverken lovgivningsmæssige eller økonomiske konsekvenser.

2. Baggrund

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

Revisionsretten forventes på ECOFIN den 6. december 2022 at præsentere sin årsberetning om EU's budgetgennemførelse for regnskabsåret 2021, der blev fremlagt d. 13. oktober 2022. Rådet forventes at tage præsentationen til efterretning. Herefter udarbejdes en rådshenstilling til Europa-Parlamentet om meddelelse af decharge (godkendelse) til Kommissionen for budgetgennemførelsen i 2021. Henstillingen forventes behandlet på ECOFIN i starten af 2023.

Revisionsrettens årsberetning og revisionserklæring

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

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

På baggrund af revisionen af de underliggende transaktioners lovlighed og formelle rigtighed drager Revisionsretten dels en række generelle konklusioner om overvågnings- og kontrolsystemernes effektivitet, og fastslår dels den mest sandsynlige fejlrate vedrørende samtlige indtægts- og udgiftstransaktioner fordelt på budgettets hovedområder. Revisionsretten opererer med et acceptabelt fejlniveau²⁸ på 2 pct.

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

I 2021 omfattede årsberetningen for første gang udgifterne under genopretningsfaciliteten. Retten har revideret enkeltbetalingen til Spanien, som var den eneste gennemførte betalingsanmodning i 2021. Grundet genopretningsfacilitetens performancebaserede karakter, bestod revisionen i at vurdere, om Kommissionen havde indsamlet tilstrækkelig dokumentation i sin vurdering af opnåelse af de 52 delmål, der var omfattet af den spanske betalingsanmodning.

Særskilt rapport om EU-budgettets performance

Foruden årsberetningen og revisorerklæringen har Revisionsretten for tredje år i træk offentliggjort en rapport vedr. performance for programmerne under EU-budgettet. Rapporten indgår i den samlede rapporteringen vedr. finansåret 2021 og fokuserer på integrationen af fem tværgående politiske prioriteter i EU-programmerne: 1) Bekæmpelse af klimaforandringer, 2) Beskyttelse af biodiversitet, 3) Kønsligestilling, 4) FN's Verdensmål og 5) Digital omstilling.

Rapporten er baseret på en gennemgang af 11 EU-programmer, som udgør 90% af betalingerne under EU-budgettet, ekskl. EU's genopretningsinstrument (*Next Ge-*

²⁸ Den estimerede fejlrate er baseret på de anslåede finansielle effekter af de fejl, der kan kvantificeres. Ud fra dette beregnes fejllenes estimerede indvirkning på budgettet ved at ekstrapolere de kvantificerede fejl til brug for fastlæggelsen af "den mest sandsynlige fejlforekomst".

neration EU). Rapporten vurderer, hvorvidt de tværgående prioriteter er inkorporeret i de enkelte programmer samt om Kommissionens rapportering vedr. de tværgående prioriteter er retvisende.

3. Formål og indhold

Det overordnede formål med Revisionsrettens årsberetning er at vurdere og give erklæring til Europa-Parlamentet og Rådet om rigtigheden af EU's konsoliderede regnskab og om transaktionernes lovlighed og formelle rigtighed. Revisionsretten agerer som den eksterne revisor af EU's finanser med henblik på at beskytte EU's finansielle interesse, navnlig ved at bidrage til at forbedre EU's økonomiske forvaltning.

Revisionsrettens årsberetning om EU-budgetgennemførelsen blev offentliggjort d. 13. oktober 2022.

Retten skønner på baggrund af revisionen, at den mest sandsynlige fejlrate som helhed ligger på *3,0 pct. i 2021*. Det er en stigning i forhold til 2020, hvor den anslåede fejlforekomst var *2,7 pct.*

Revisionsretten giver for 15. år i træk en *positiv erklæring* vedrørende regnskabernes rigtighed, idet EU's regnskab i al væsentlighed giver et retvisende billede af EU's finansielle stilling og af resultaterne af transaktioner og pengestrømme.

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

- Retten afgiver en *positiv erklæring* vedr. EU's egne indtægter
- Retten afgiver en *positiv erklæring* vedr. genopretningsfaciliteten, som er hovedkomponenten i EU's genopretningsinstrument (*NextGenerationEU*). Det er første år, hvor en erklæring om genopretningsfaciliteten gives. I 2021 blev der alene gennemført én betalingsanmodning, hvor Retten fandt, at 1 ud af 52 milepæle ikke var opfyldt tilstrækkeligt. Der vurderes dog at være tale om en form for teknisk fejl, som ikke har materielle konsekvenser.
- Retten afgiver en *negativ erklæring* om udgifterne som helhed. Dette er tredje år i træk, at der afgives en negativ erklæring herom. Den negative erklæring forklares med den nævnte fejlrate på 3 pct. Herunder udgør udgifter med høj risiko, særligt refusionsbaserede udgifter, størstedelen af fejlraten med en anslået fejlforekomst på 4,7 pct. (4,0 pct. i 2020). Denne gruppe af udgifter udgør samtidig en større del af de samlede udgifter i 2021 (63 pct.) end i 2020 (59 pct.)

Revisionsrettens rapport vedr. EU-budgettets performance blev offentliggjort d. 14. november 2022.

I performancerapporten konkluderer Retten, at de fem tværgående politiske prioriteter var blevet integreret i EU-programmerne i varierende grad ved afslutningen af 2021. Klima og biodiversitet var i overvejende grad integreret i de 11 undersøgte programmer, mens kønsligestilling i begrænset omfang var integreret. FN's Verdensmål og digital omstilling var delvist integreret.

Retten konkluderer videre, at Kommissionens rapportering vedr. EU-budgettets bidrag til opfyldelse af de tværgående prioriteter fortsat ikke er nøjagtig. Retten finder, at Kommissionen overvurderer, hvor mange midler der har været anvendt på de tværgående prioriteter. Retten henviser bl.a. til at Kommissionens estimater for EU-budgettets bidrag til klimaområdet var overstimeret med 72 mia. euro i perioden 2014-2020, og peger på, at der fortsat er svagheder i Kommissionens estimater.

Endelig påpeger Retten, at Kommissionen med sin nuværende metodologi ikke måler på udgifternes faktiske effekt på de tværgående prioriteter. Ifm. dechargeproceduren for 2020 opfordrede Rådet til, at Kommissionen skulle sætte større fokus på resultatbaserede performanceindikatorer. Kommissionen rapporterer, at den har igangsat et pilotprojekt herom, som Retten dog finder, at der er sket utilstrækkeligt fremskridt i.

En mere dybdegående redegørelse for årsberetningens indhold og tilhørende revisionserklæring om EU's budgetgennemførelse vil blive præsenteret forud for behandling af rådshenstilling på ECOFIN, der ventes i begyndelsen af 2023.

4. Europa-Parlamentet udtalelser

Europa-Parlamentet har endnu ikke udtalt sig.

5. Nærhedsprincippet

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

6. Gældende dansk ret

Ikke relevant.

7. Konsekvenser

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

8. Høring

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

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger/forhandlingsituationen

Rådet har endnu ikke drøftet årsberetningen for 2021, og der er derfor ikke kendskab til andre landes holdninger.

10. Regeringens generelle holdning

Regeringen finder det meget utilfredsstillende, at den overordnede fejlrate anslås til 3,0 pct. i 2021, hvilket er over væsentlighedstærsklen på 2 pct. og samtidigt udgør en stigning i den anslåede fejlrate.

Regeringen finder det tilfredsstillende, at Revisionsretten for 15. år i træk har kunnet give en positiv erklæring om regnskabernes rigtighed og dermed anser EU's regnskaber for at give et retvisende billede af indtægter og udgifter samt EU's finansielle stilling.

Regeringen finder det tilfredsstillende, at Revisionsretten har afgivet en positiv erklæring om transaktionernes lovlighed og formelle rigtighed, vedrørende egne indtægter og genopretningsfaciliteten, som er hovedkomponenten i EU's genopretningsinstrument (*NextGenerationEU*).

Regeringen finder det meget utilfredsstillende, at Revisionsretten har været nødsaget til at afgive en negativ erklæring for betalingerne som helhed.

Regeringen anerkender, at forvaltningen og kontrollen med EU-budgettet er en kompliceret opgave, og det er en central prioritet for regeringen, at der fokuseres på de bagvedliggende årsager til kompleksiteten, og at der arbejdes hen imod enklere regler, som vil lette administrationen for både myndigheder og støttemodtagere.

Regeringen finder det positivt, at Revisionsretten med sin rapport om performancevurdering har øget fokus på effektmåling og vurdering af resultatopnåelsen. Det er væsentligt for at sikre, at EU's budget prioriteres til områder med reel EU-merværdi.

Regeringen finder det utilfredsstillende, at Kommissionens rapportering vedr. EU-bidragets bidrag til tværgående politiske prioriteter fortsat er unøjagtig. Regeringen finder, at der bør være et forøget fokus på resultatbaseret performancevurdering frem for opgørelser baseret på udgifternes omfang. Regeringen finder det dog samtidigt vigtigt, at performancevurderingerne skal stå mål med den administrative byrde forbundet hermed.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.