



JUSTITS MINISTERIET

Dato: 28. maj 2025
Kontor: Internationalt kontor
Sagsbeh: Anders Just Christensen
Sagsnr.: 2025-00775
Dok.: 3725292

Samlenotat for sager på Justitsministeriets ressortområde, der forventes behandlet på rådsmøde for retlige og indre anliggender (RIA) den 12.-13. juni 2025 i Luxembourg

Side:

3-11	Punkt 1	Forordning om beskyttelse af voksne - <i>Delvis generel indstilling</i>
12-40	Punkt 2	Direktiv om harmonisering af visse aspekter af insolvenslovgivningen - <i>Generel indstilling</i>
41-46	Punkt 3	EU's tiltrædelse af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) - <i>Status</i>
47-49	Punkt 4	Den Europæiske Anklagemyndighed (EPPO) - <i>Status</i>
50-56	Punkt 5	Retlige svar i forbindelse med Ruslands aggressionskrig mod Ukraine: Kampen mod straffrihed - <i>Status</i>

57-60	Punkt 6	Kampen mod narkotikahandel og organiseret kriminalitet: Styrkelse af det retlige samarbejde med tredjelande - <i>Status</i>
61-72	Punkt 7	Forordning om regler til forebyggelse og bekæmpelse af seksuelt misbrug af børn (CSA-forordningen) - <i>Fremskridtsrapport</i>
73-76	Punkt 8	EU's strategi for indre sikkerhed - <i>Udveksling af synspunkter</i>
77-80	Punkt 9	Adgang til data for effektiv retshåndhævelse - <i>Udveksling af synspunkter</i>
81-87	Punkt 10	Konsekvenserne af den aktuelle geopolitiske situation for EU's indre sikkerhed: a) Ukraine b) Moldova c) Syrien - <i>Status</i>
88-90	Punkt 11	Imødegåelse af sikkerhedsudfordringer: Vurdering fra de europæiske sikkerheds- og efterretningstjenester - <i>Status</i>
91-95	Punkt 12	Rådskonklusioner om EMPACT cyklus 2026-2029 - <i>Vedtagelse</i>

Dagsordenspunkt 1: Forordning om beskyttelse af voksne

Revideret notat. Ændringerne er markeret med streg i marginen.

Sagen er omfattet af retsforbeholdet.

KOM (2023) 280, KOM (2023) 281.

1. Resumé

Sagen er på dagsordenen for rådsmødet for retlige og indre anliggender (RIA) den 12.-13. juni 2025 med henblik på vedtagelse af en delvis generel indstilling om forordningsforslagets fem første kapitler, der bl.a. angår forordningens anvendelsesområde, kompetence og lovvalg. Kommissionen har den 31. maj 2023 fremsat forslag til forordning om kompetence, lovvalg, anerkendelse og fuldbyrdelse af foranstaltninger og samarbejde i spørgsmål vedrørende beskyttelse af voksne og forslag til rådsafgørelse om bemyndigelse af medlemsstater til i Den Europæiske Unions interesse at blive eller forblive parter i konventionen af 13. januar 2000 om international beskyttelse af voksne (HCCH 2000-konventionen). Forordningsforslaget har til formål at beskytte voksnes grundlæggende rettigheder, forbedre effektiviteten og hastigheden af grænseoverskridende retssager vedrørende beskyttelse af voksne og styrke retssikkerheden og forudsigeligheden i forbindelse med grænseoverskridende situationer inden for EU. Forordningsforslaget skal ses i sammenhæng med forslag fra Kommissionen til Rådets afgørelse om bemyndigelse af 13 medlemsstater, der ikke er kontraherende parter i HCCH 2000-konventionen om beskyttelse af voksne, til i Den Europæiske Unions interesse at blive parter i konventionen med henblik på at fremme voksnes rettigheder uden for EU's grænser.

Forslagene er omfattet af det danske retsforbehold og har derfor hverken lovgivningsmæssige eller direkte statsfinansielle konsekvenser for Danmark. Forslagene vurderes at være i overensstemmelse med

nærhedsprincippet. Fra dansk side er man umiddelbart positivt indstillet over for forslagene.

2. Baggrund

Kommissionen fremsatte den 31. maj 2023 et forslag til forordning om kompetence, lovvalg, anerkendelse og fuldbyrdelse af foranstaltninger og samarbejde i spørgsmål vedrørende beskyttelse af voksne, samt et forslag til rådsafgørelse om bemyndigelse af medlemsstater til i Den Europæiske Unions interesse at blive eller forblive parter i HCCH 2000-konventionen.

Forordningsforslaget er fremsat med hjemmel i TEUF artikel 81, stk. 2, og *rådsafgørelsesforslaget* er fremsat med hjemmel i TEUF artikel 81, stk. 2, sammenholdt med TEUF artikel 218, stk. 6. I henhold til artikel 1 og 2 i protokollen om Danmarks stilling (forbeholdet vedrørende retlige og indre anliggender) deltager Danmark hverken i en kommende vedtagelse af det foreliggende forordningsforslag eller det foreliggende rådsafgørelsesforslag, der således ej heller vil være bindende for eller finde anvendelse i Danmark.

Antallet af voksne personer i EU, der som følge af deres personlige evners begrænsning eller utilstrækkelighed ikke er i stand til at varetage deres interesser (i det følgende benævnt "voksne"), stiger ifølge forordningsforslaget støt. Afhængigt af den nationale lovgivning i den medlemsstat, hvor de bor, kan de være omfattet af en beskyttelsesforanstaltning truffet af en domstol eller en administrativ myndighed, eller de kan få støtte af en tredjepart, som de på forhånd har udpeget (gennem "repræsentationsbeføjelser") til at varetage deres interesser.

Dette stigende antal voksne, der har brug for støtte til beslutningstagning, kombineret med den stigende mobilitet for mennesker i EU, giver ifølge forslaget anledning til mange problemer for voksne i grænseoverskridende situationer. Der kan være tale om situationer, hvor voksne f.eks. skal forvalte aktiver eller fast ejendom i et andet land, modtage akut lægehjælp eller planlagt lægebehandling i udlandet eller flytte til et andet land af forskellige årsager, og hvor de voksne ifølge forslaget bliver mødt af komplekse og til tider modstridende regler

om, hvilken domstol eller anden myndighed der har kompetence til at træffe beskyttelsesforanstaltninger, hvilken lovgivning der finder anvendelse på deres sag, og hvordan en afgørelse, der er truffet, eller en repræsentationsbeføjelse, der er etableret i udlandet, skal anerkendes eller gennemføres. Dette fører ifølge forslaget til situationer, hvor voksne, deres familier og repræsentanter oplever betydelig usikkerhed med hensyn til, hvilke regler, procedurer og formaliteter der gælder for deres sag.

Inden for rammerne af Haagerkonferencen om International Privatrecht blev Haagerkonventionen om international beskyttelse af voksne (HCCH 2000-konventionen) vedtaget den 13. januar 2000. 13 EU-medlemsstater er på nuværende tidspunkt parter i konventionen. Danmark er ikke part i konventionen. HCCH 2000-konventionen er herudover kun i kraft for få ikke-EU-lande, p.t. Monaco, Schweiz og Storbritannien.

3. Formål og indhold

Sagen er på dagsordenen for RIA-rådsmødet den 12.-13. juni 2025 med henblik på vedtagelse af en delvis generel indstilling om forordningsforslagets fem første kapitler, der bl.a. angår forordningens anvendelsesområde, kompetence og lovvalg.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Ved Europa-Parlamentet beslutning af 18. december 2008 blev medlemsstaterne opfordret til at ratificere HCCH 2000-konventionen, og Kommissionen blev anmodet om at fremsætte et retsaktsforslag om styrkelse af samarbejdet mellem medlemsstaterne, at opsummere operationelle spørgsmål og bedste praksis i forbindelse med HCCH 2000-konventionen om beskyttelse af voksne og at vurdere Det Europæiske Fællesskabs eventuelle tiltrædelse af konventionen som helhed.

Ved beslutning af 1. juni 2017 opfordrede Europa-Parlamentet medlemsstaterne til at undertegne og ratificere HCCH 2000-konventionen om beskyttelse af voksne og til at fremme voksnes selvbestemmelse ved i national ret at indføre lovgivning om fuldmagter i forbindelse med manglende retlig handleevne.

Europa-Parlamentet er i henhold til den almindelige lovgivningsprocedure (TEUF artikel 294) medlovgiver i forhold til vedtagelsen af forordningsforslaget. Det ansvarlige udvalg for forslaget er Europa-Parlamentets Retsudvalg (JURI).

5. Nærhedsprincippet

Kommissionen har vurderet, at de aktuelle problemer, som voksne står over for i grænseoverskridende situationer, har en iboende EU-dimension, fordi problemerne er af grænseoverskridende karakter og påvirker voksnes grundlæggende rettigheder og deres ret til fri bevægelighed. Reglerne om international kompetence, lovvalg og anerkendelse finder anvendelse i en grænseoverskridende sammenhæng og kræver således ifølge Kommissionen inddragelse af mindst to lande. I overensstemmelse med tidligere EU-instrumenter om international privatret er det foretrukne retlige instrument ifølge Kommissionen derfor en forordning.

Regeringen kan tilslutte sig Kommissionens vurdering af, at nærhedsprincippet er overholdt.

6. Gældende dansk ret

Generelt

Der findes regler i dansk lovgivning, som har til formål at beskytte voksne personer, der ikke er i stand til at varetage egne interesser. Forordnings- og rådsafgørelsesforslagene vedrører således, hvad der i dansk ret er omfattet af reglerne om værgemål og fremtidsfuldmagter.

Værgemål

Værgemål er reguleret i værgemålsloven, der indeholder regler om bl.a. iværksættelse af værgemål vedrørende personlige og/eller økonomiske forhold samt fratagelse af den retlige handleevne.

Værgemålsloven indeholder ikke særlige bestemmelser om anerkendelse af værgemål eller tilsvarende ordninger, der er iværksat i udlandet. Efter værgemålslovens § 51, stk. 1, kan regeringen dog indgå

overenskomst med andre stater om forholdet mellem dansk og fremmed retsregler om umyndighed og værgemål.

Ved afgørelse af spørgsmålet om domstolens internationale kompetence anvendes som udgangspunkt det såkaldte domicillandsprincip. Efter domicillandsprincippet er det myndighederne i domicillandet for den person, som sagen drejer sig om, der har kompetence til at iværksætte værgemål mv. Efter retsplejelovens § 458, 1. pkt., indbringes sager om værgemål for byretten således på det sted, hvor den, som begæres sat under værgemål eller er under værgemål, har hjemting. Som undtagelse hertil fastslås det i 2. pkt., at hvis denne ikke hjemting her i riget, kan sagen indbringes for Københavns Byret. En persons hjemting er i den retskreds, hvor vedkommende har sin bopæl, dvs. sit varige hjem, eller opholdssted, jf. § 235.

Behandling af sager om værgemål i Danmark vedrørende personer, der ikke har hjemting her, kan f.eks. være aktuelt, hvis det følger af en overenskomst med et andet land. Danmark har tiltrådt den Nordiske Ægteskabskonvention, konvention af 6. februar 1931 indeholdende internationalprivatretnlige bestemmelser om ægteskab, adoption og værgemål med en række senere ændringer, jf. international bekendtgørelse nr. 34 af 28. november 2002, som er en overenskomst indgået mellem Danmark, Finland, Island, Norge og Sverige om bestemmelser om bl.a. værgemål, herunder med hensyn til lovvalg og myndighedskompetence (konventionens artikel 14-17, 19 og 21) samt anerkendelse af afgørelser (konventionens artikel 22). Efter konventionens artikel 18 kan et værgemål efter forhandling overføres til en af de andre stater, såfremt den umyndige har bosat sig der, eller det af andre grunde findes hensigtsmæssigt.

De danske myndigheder anvender ved afgørelsen af spørgsmål om værgemål dansk ret.

Hvis en person, for hvem der er iværksat et værgemål eller tilsvarende ordning i udlandet, etablerer domicil i Danmark, mister den udenlandske afgørelse om værgemål mv. sin betydning, såfremt værgemålet mv. ikke er omfattet af den Nordiske Ægteskabskonvention. Der skal

derfor efter omstændighederne iværksættes et værgemål efter dansk ret.

Hvis en person, for hvem der er iværksat værgemål i Danmark etablerer domicil i udlandet, forestår Familieretshuset og Civilstyrelsen korrespondance med de relevante myndigheder i det pågældende land med henblik på at afklare, om det pågældende land vil videreføre værgemålet efter det pågældende lands regler.

Et værgemål efter dansk ret er ikke stedligt afgrænset, hvorfor værgen, som er beskikket efter dansk ret, handler på den værgedes vegne både i Danmark og i udlandet, så længe den værgede har domicil i Danmark. Værgen handler således på den værgedes vegne i forbindelse med midlertidige ophold i udlandet og i relation til den værgedes eventuelle aktiver i udlandet.

Udenlandske afgørelser om værgemål og umyndiggørelser for personer med domicil i udlandet kan anerkendes i forbindelse med f.eks. midlertidige ophold og i relation til eventuelle aktiver i Danmark. Civilstyrelsen tager på baggrund af domicillandsprincippet som udgangspunkt ikke stilling til, om en udenlandsk afgørelse kan anerkendes. Det er i stedet den pågældende person eller myndighed, som værgen er i kontakt med, der beslutter, hvorvidt værgemålet eller umyndiggørelsen anerkendes i det konkrete tilfælde. Udenlandske afgørelser anerkendes, hvis den fremmede myndighed havde indirekte international kompetence (dvs. at den udenlandske myndighed ville have haft kompetence, hvis dansk ret hypotetisk var blevet anvendt) og under forudsætning af, at værgemåls- eller umyndiggørelsesgrunden eller andre forhold ved afgørelsen, herunder sagsbehandlingen, ikke strider mod *ordre public*.

Civilstyrelsen modtager skønsmæssigt 5-10 henvendelser årligt vedrørende international kompetence i værgemålssager. Familieretshuset behandler skønsmæssigt 0-5 sager årligt, der vedrører værgemål for personer, der etablerer domicil i Danmark.

Fremtidsfuldmagter

Fremtidsfuldmagter er reguleret i lov om fremtidsfuldmagter. En fremtidsfuldmagt udgør et alternativ til en almindelig aftaleretlig fuldmagt og til et værgemål.

Fremtidsfuldmagtsordningen blev indført for at styrke retten til selvbestemmelse og gøre det muligt for borgerne under betryggende rammer at påvirke eget liv og fremtidige forhold på trods af sygdom eller tab af mental kapacitet.

Lov om fremtidsfuldmagter indeholder ikke bestemmelser om fremtidsfuldmagters internationale aspekter, herunder om anerkendelse af fremtidsfuldmagter eller tilsvarende ordninger, der er iværksat i udlandet. Sagen vil efter retsplejelovens almindelige regler kunne anlægges her i landet, hvis den sagsøgte har bopæl her i landet eller aftalen skal opfyldes her i landet.

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Danmark deltager ikke i en eventuel kommende vedtagelse af forordnings- og rådsafgørelsesforslagene, da forslagene er omfattet af retsforbeholdet. Forordningen og rådsafgørelsen vil derfor ikke gælde i eller være bindende for Danmark og har dermed ikke lovgivningsmæssige konsekvenser.

Økonomiske konsekvenser

Det er regeringens foreløbige vurdering, at forslaget ikke vil medføre *statsfinansielle konsekvenser*, da forslagene er omfattet af retsforbeholdet.

Eventuelle afledte nationale merudgifter som følge af EU-retsakter holdes inden for de berørte ministeriers eksisterende bevillinger, jf. budgetvejledningens pkt. 2.4.1.

Det er regeringens foreløbige vurdering, at forslagene ikke vil medføre *erhvervsøkonomiske konsekvenser*, fordi forslagene er omfattet af retsforbeholdet.

8. Andre konsekvenser

Der vurderes ikke at være andre konsekvenser forbundet med forslagene.

9. Høring

Forslagene har i perioden fra den 23. juni til den 7. juli 2023 været sendt i høring hos Østre Landsret, Vestre Landsret, Sø- og Handelsretten, samtlige byretter, Den Danske Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, Domstolsstyrelsen, Advokatrådet, Advokatsamfundet, Danske Advokater, Danske Regioner, Datatilsynet, Foreningen af Faste Værger i Danmark, Finans Danmark, Forsikring og Pension, Institut for Menneskerettigheder, Justitia, KL, Københavns Rets hjælp, Københavns Universitet – Det Juridiske Fakultet, Rigsombudsmanden i Grønland, Rigsombudsmanden på Færøerne, Syddansk Universitet – Juridisk Institut, Aalborg Universitet – Juridisk Institut, Aarhus Rets hjælp og Aarhus Universitet – Juridisk Institut.

Forslagene har derudover været sendt i høring i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde.

Det fremgår fejlagtigt af grund- og nærhedsnotatet af 17. juli 2023, at der ikke er modtaget høringssvar. Høringssvar er modtaget fra Østre Landsret, Vestre Landsret, Finans Danmark, Domstolsstyrelsen, Danske Regioner og Erhvervsstyrelsen.

Østre Landsret og Vestre Landsret ønsker ikke at udtale sig om forordningsforslaget.

Finans Danmark, Domstolsstyrelsen og Danske Regioner har tilkendegivet ikke at have bemærkninger til forordningsforslaget.

10. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Ud fra medlemsstaternes på nuværende tidspunkt kendte positioner forventes der at kunne opnås politisk enighed om en delvis generel indstilling blandt et kvalificeret flertal af medlemsstaterne.

11. Regeringens generelle holdning

Regeringen ser positivt på initiativet om at gøre det lettere for personer, der f.eks. kan være under værgemål, bl.a. at kunne rejse og forvalte ejendom i andre medlemsstater og visse tredjelande. Det er dog et begrænset antal årlige sager, hvor de foreslåede regler ville være relevante i dansk sammenhæng.

12. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Der er den 17. juli 2023 oversendt grund- og nærhedsnotat om forslaget til Folketingets Europaudvalg. Sagen har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg til orientering.

Dagsordenspunkt 2: Direktiv om harmonisering af visse aspekter af insolvenslovgivningen

Revideret notat. Ændringer er markeret med streg i marginen.

Sagen er *ikke* omfattet af retsforbeholdet.

KOM (2022) 702.

1. Resumé

På rådsmødet for retlige og indre anliggender (RIA) den 12.-13. december 2024 blev der vedtaget en delvis generel indstilling omfattende afsnit II (omstødelse), III (sporing af aktiver), V (ledelsens forpligtelser) og VIII (gennemsigtighed vedrørende landenes insolvensordninger) samt afsnit I for så vidt angår de bestemmelser, der har betydning for de førnævnte afsnit. Sagen er på dagsordenen for RIA-rådsmødet den 12.-13. juni 2025 med henblik på vedtagelse af generel indstilling omfattende de øvrige bestemmelser om definitioner og anvendelsesområde, reglerne om pre-pack, kreditorudvalg samt reglerne om ikrafttrædelse mv.

Kommissionen har den 7. december 2022 fremsat forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om harmonisering af visse aspekter af insolvenslovgivningen. Forslaget er modtaget i dansk sprogversion i Rådet den 20. januar 2023. Forslaget er ikke omfattet af retsforbeholdet. Forslaget har til formål at maksimere inddrivelsen af aktiver fra en insolvent virksomhed til dækning af krav fra virksomhedens kreditorer. Forslaget lægger op til at forfølge dette mål ved at sætte fokus på inddrivelse af aktiver, effektive insolvensprocedurer, en højere grad af forudsigelighed og rimelig fordeling af aktivmassen mellem kreditorerne. Forslaget er endvidere et skridt i retning mod at fjerne hindringer for opnåelse af en fælles kapitalmarkedsunion og sikre bedre finansieringsmuligheder på tværs af medlemsstater.

Forslaget vurderes umiddelbart at kræve visse tilpasninger af dansk lovgivning. Forslaget må endvidere forventes at medføre væsentlige

statsfinansielle konsekvenser. Derudover kan sagen have samfunds-økonomiske konsekvenser, men det er ikke på nuværende tidspunkt muligt at foretage en præcis opgørelse af sådanne omkostninger.

Fra dansk side har fokus under forhandlingerne vedrørende de afsnit, der ikke indgik i den delvise generelle indstilling fra december 2024, navnlig været at sikre, at afsnittet om mikrovirksomheder væsentligt revideres eller udgår. Fokus har endvidere været at sikre, at forslaget tillader fleksibilitet i implementeringen og en rimelig balance mellem hensynet til skyldneren og kreditorerne, herunder i forhold til de foreslåede regler om pre-pack og kreditorudvalg.

Regeringen har derudover haft fokus på at nedbringe forslagets negative økonomiske konsekvenser for staten og erhvervslivet.

Det polske formandskab har fremlagt kompromisforslag til afsnittene, der forventes at indgå i den generelle indstilling. Regeringen forventer at kunne støtte vedtagelsen af den generelle indstilling.

2. Baggrund

Siden 2015 har Kommissionen arbejdet på at skabe en fælles kapital-markedsunion (Capital Markets Union, CMU), der skal sikre finansiell og økonomisk integration i EU og dermed vækst, arbejdspladser og investeringer. Kommissionen har i den forbindelse peget på, at fraværet af harmoniserede insolvensordninger i medlemslandene er en af de største hindringer for den frie bevægelighed for kapital i EU og hæmmer udviklingen af CMU generelt.

De eksisterende insolvensordninger i medlemslandene har således ifølge Kommissionen forskellige virkninger på tværs af landegrænserne og har forskellig grad af effektivitet, herunder særligt i forbindelse med sagsbehandlingstid og inddrivelsessatser. Dette medfører, at kreditorer og investorer er mindre villige til at investere på tværs af landegrænser, hvilket svækker virksomheders tilgængelige finansieringsmuligheder.

Kommissionen har fremsat forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om harmonisering af visse aspekter af insolvenslovgivningen den 7. december 2022.

Forslaget er fremsat med hjemmel i TEUF artikel 114 om harmonisering i det indre marked og skal behandles efter den almindelige lovgivningsprocedure i TEUF artikel 294.

3. Formål og indhold

Der er på baggrund af konklusionerne fra mødet i Det Europæiske Råd den 17.-18. april 2024 et politisk pres for opnåelse af en generel indstilling i Rådet snarest muligt. På RIA-rådsmødet i december 2024 blev der vedtaget en delvis generel indstilling omfattende afsnit II (omstødelse), III (sporing af aktiver), V (ledelsens forpligtelser) og VIII (gennemsigtighed vedrørende landenes insolvensordninger) samt afsnit I for så vidt angår de bestemmelser, der har betydning for de førnævnte afsnit. Sagen er på dagsordenen for RIA-rådsmødet den 12.-13. juni 2025 med henblik på vedtagelse af generel indstilling omfattende de øvrige bestemmelser om definitioner og anvendelsesområde, reglerne om pre-pack, kreditorudvalg samt reglerne om ikrafttrædelse mv.

Ud fra medlemsstaternes positioner, som de er kendte på nuværende tidspunkt, forventes der at kunne opnås politisk enighed om en generel indstilling blandt et kvalificeret flertal af medlemsstaterne.

3.1. Formål

Direktivforslaget har til formål at maksimere inddrivelsen af værdier fra en insolvent virksomhed til dækning af krav fra virksomhedens kreditorer. Forslaget vil forfølge dette formål ved at fokusere på:

- Inddrivelse af aktiver fra likviderede insolvensboer.
- Effektive insolvensprocedurer.
- Forudsigelig og rimelig fordeling af inddrevne beløb mellem boets kreditorer.

3.2. Indhold

Direktivforslagets afsnit I indeholder almindelige bestemmelser og definitioner. Det følger heraf, at direktivet fastsætter regler for anfægtelsessøgsmål, sporing af aktiver, en såkaldt pre-pack-procedure, virksomhedsledelsens pligter, forenkede likvidationsprocedurer for mikrovirksomheder, kreditorudvalg og endelig medlemsstaternes udarbejdelse af et faktablad med centrale oplysninger om national insolvenslovgivning.

På baggrund af det senest modtagne kompromisforslag er nedenfor beskrevet de afsnit, der forventes at indgå i den generelle indstilling. Afsnittene, som indgik i den delvise generelle indstilling, beskrives således ikke.

For så vidt angår direktivforslagets anvendelsesområde undtages bl.a. nærmere definerede finansielle virksomheder i form af forsikringselskaber, finansieringsinstitutter, kreditinstitutter og værdipapircentraler mv.

3.2.1. Centrale definitioner i forslaget og relation til national ret

Direktivforslagets artikel 2 indeholder bl.a. følgende centrale definitioner:

- *"Kriteriet om kreditorernes bedste interesse"*: Et kriterium, hvorved ingen kreditor vil blive stillet ringere ved en likvidation under pre-pack, end en sådan kreditor ville blive, hvis den normale prioritetsrækkefølge i en likvidation var blevet anvendt i tilfælde af salg af skyldners aktiver enkeltvist, eller – hvis medlemsstaterne foreskriver dette – i tilfælde af det næstbedste alternative scenarium.
- *"Pre-pack-mekanisme"*: En mekanisme, som består af henholdsvis en forberedelses- og en likvidationsfase, der gør det muligt at sælge skyldnerens virksomhed eller en del heraf som en såkaldt "going concern" til den højstbydende med henblik på likvidation af skyldnerens aktiver, når skyldneren er erklæret insolvent.

Artikel 3a angår direktivforslagets forhold til national ret og fastsætter, at retsakten overordnet er et minimumsharmoniseringsdirektiv. Således afspejler bestemmelsen mulighed for bl.a., at nationale regler giver bedre muligheder for kreditorinddragelse end direktivforslagets afsnit VII om kreditorudvalg. Afsnit IV om pre-pack er dog ikke omfattet af artikel 3a.

3.2.2. Pre-pack-procedure (artikel 19-35)

Afsnit IV omhandler en såkaldt pre-pack-mekanisme, der har til formål at sikre effektiv inddrivelse af værdier til kreditorer, og at denne inddrivelse er tilgængelig på en struktureret måde. Dette skal ske ved, at der under pre-pack-proceduren skal forberedes og forhandles et salg af (en del af) skyldnerens virksomhed, inden den formelle insolvensbehandling indledes.

Reglerne gælder kun for juridiske personer, men medlemsstaterne kan udvide anvendelsesområdet til tillige at omfatte fysiske personer.

Efter artikel 19 skal medlemsstaterne sikre, at skyldneren har adgang til pre-pack-mekanismen. Artikel 20 omhandler bl.a. sammenhængen mellem direktivforslaget og andre EU-instrumenter, herunder virksomhedsoverdragelsesdirektivet (direktiv 2001/23/EC).

Artikel 22-23b omhandler forberedelsesfasen og fastsætter regler om bl.a. udpegelse af en tilsynsførende og dennes forpligtelser, suspension af kreditorforfølgning og insolvensbegæring, principper for salgsprocessen samt begrænsning af varigheden af og ophør af forberedelsesfasen.

Artikel 25-29 omhandler likvidationsfasen og fastsætter regler om godkendelse af virksomhedssalget og overdragelse eller ophævelse af gensidigt bebyrdende aftaler. Det foreslås således, at gensidigt bebyrdende aftaler, som er nødvendige for opretholdelsen af skyldnerens virksomhed, som udgangspunkt skal videreføres uden samtykke fra modparten, og at erhververen af en virksomhed gennem pre-pack-proceduren skal overtage virksomheden uden gæld og forpligtelser,

medmindre der indvilges heri. Endelig foreslås der regler for opsættende virkning af klager over retsafgørelser vedrørende godkendelse eller gennemførelse af salget af virksomheden.

Artikel 30-35 fastsætter regler om, at kriterierne for udvælgelsen af det bedste tilbud stemmer overens med de kriterier, der anvendes til at vælge mellem konkurrerende tilbud i insolvensprocedurer. Endvidere fastsættes regler om den tilsynsførende og insolvensbehandlerens civilretlige ansvar for skader, som de påfører kreditorer. Det foreslås, at parter med nær tilknytning til skyldneren skal have mulighed for at erhverve skyldnerens virksomhed efter nærmere angivne betingelser, eksempelvis at de underretter den tilsynsførende om deres forhold til skyldneren.

Det foreslås, at der fastsættes regler om midlertidig finansiering, herunder at medlemsstaterne kan fastsætte, at midlertidig finansiering kan modregnes som led i et afgivet tilbud. Det foreslås endvidere, at udelukkende fortegningsrettigheder, der ikke påvirkes af skyldners insolvens, kan opretholdes og håndhæves.

Kreditorernes interesser søges beskyttet ved at sikre, at medlemsstaterne kan fastsætte, at kreditorerne skal godkende salget af virksomheden. Endvidere foreslås det, at medlemsstaterne sikrer, at frigivelse af sikkerhed i forbindelse med pre-pack-procedurer er omfattet af de samme krav som fastsat i national ret for insolvensprocedurer.

Endelig foreslås regler om indvirkningen af konkurrenceretlige procedurer i forbindelse med et bud. Medlemsstaterne skal således sikre bl.a., at den tilsynsførende eller skyldner, hvis der er risiko for forsinkelse som følge af en konkurrenceretlig procedure, præsenterer alternative bud, og at bud, der indebærer en betydelig risiko for forsinkelse, kan lades ude af betragtning i visse tilfælde.

3.2.3. Likvidation af insolvente mikrovirksomheder

I Kommissionens oprindelige direktivforslag var indsat et afsnit VI om likvidation af insolvente mikrovirksomheder, der fastsatte regler for en forenklet likvidationsproces. På baggrund af en række

medlemsstaters utilfredshed med afsnittet er afsnittet slettet i det seneste kompromisforslag.

3.2.4. Kreditorudvalg (artikel 58-66a)

Artikel 58-62 fastsætter regler om nedsættelse af kreditorudvalget, udvælgelse af medlemmerne til udvalget, antal medlemmer og afsættelse af et medlem og udskiftning. Det foreslås, at der kan nedsættes et kreditorudvalg, bl.a. hvis der træffes afgørelse herom på kreditormødet.

Artikel 63-66a omhandler kreditorudvalgets arbejdsmetoder og funktion. Det foreslås, at medlemsstaterne skal fastsætte regler om bl.a. beslutningsdygtighed, interessekonflikter samt journalføring af beslutninger truffet af kreditorudvalget. Medlemmerne af kreditorudvalget skal repræsentere alle kreditorernes interesser og skal endvidere handle uafhængigt af insolvensbehandleren.

Det foreslås, at kreditorudvalget bl.a. som minimum skal have ret til at blive hørt af insolvensbehandleren og under insolvensbehandlingen.

Det foreslås endvidere, at der nationalt fastsættes regler om udgifter og vederlag til kreditorudvalget, herunder om det skal være insolvensboet, der afholder udgifterne til kreditorudvalget.

Forslaget lægger endvidere op til, at medlemmerne af kreditorudvalget er fritaget for individuelt ansvar for deres handlinger i egenskab af medlem af udvalget, medmindre der er tale om f.eks. groft uagtsomme eller forsætlige handlinger.

3.2.5. afsluttende bestemmelser (artikel 68a-73)

Afsnit IX omfatter artikel 68a-73 og vedrører regler om mulighed for suspension af visse af direktivets regler i krisesituationer under nærmere betingelser, direktivforslagets regler om pre-pack og kreditorudvalg manglende påvirkning af EU-retlige og nationale regler om kollektive arbejdsrettigheder, revision af direktivet efter fem år, gennemførelsesfrister for medlemsstaterne samt regler for ikrafttrædelse.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet er i henhold til den almindelige lovgivningsprocedure (TEUF artikel 294) medlovgiver. Det ansvarlige udvalg for forslaget er Europa-Parlamentets Retsudvalg (JURI), som den 20. marts 2025 har afgivet betænkning over Kommissionens forslag. Den 20. april 2025 blev der fremsat ændringsforslag hertil.

5. Nærhedsprincippet

Kommissionen har vurderet, at forslaget overholder nærhedsprincippet, da medlemsstaternes forskellige insolvensregimer er en hindring for gennemførelsen af det indre marked generelt og oprettelsen af CMU i særdeleshed. Afhjælpningen af denne hindring begrundes en mere ensartet EU-insolvenslovgivning. Fordi medlemsstaternes udgangspunkter er så forskellige, vurderes det ikke, at reformer på nationalt plan kan føre til fuldstændig konvergens og dermed forbedre den overordnede effektivitet af insolvensregimer.

Kommissionen vurderer, at en harmonisering af nationale regler på insolvensområdet kan føre til et indre marked, der fungerer homogent, og en reduktion i markedsfragmentering, som derved vil medføre lettere adgang til finansiering og grænseoverskridende investering.

Det er – af de af Kommissionen anførte grunde – regeringens vurdering, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

6. Gældende dansk ret

6.1. Omstødelsesregler

Konkurslovens kapitel 8 indeholder regler om omstødelse af dispositioner, som på den ene eller anden måde har været til skade for konkursboets kreditorer.

Omstødelse efter kapitel 8 er betinget af, at skyldneren er kommet under konkurs, forebyggende rekonstruktion i form af tvangsakkord, rekonstruktion, eller at der afsiges kendelse om gældssanering, og kan alene rejses af boet. Almindeligvis skal dispositionen, der ønskes omstødt, have formindsket eller forrykket den aktivmasse, der ellers kunne have været anvendt til at dække kreditorernes krav. Der kan

ikke ske omstødelse, hvis beløbet ikke kunne have tilgodeset de øvrige kreditorer.

De fleste regler i konkurslovens kapitel 8 er objektive omstødelsesregler, og omstødelsen kan derfor ikke undgås ved at føre bevis for, at skyldneren ikke var eller blev insolvent som følge af dispositionen (solvensbevis). Endvidere er det uden betydning, om den begunstigede var i god tro om insolvensen.

Der kan ske omstødelse af gaver, jf. konkurslovens § 64, arveafkald, jf. § 65, urimelig løn til nærtstående, jf. § 66, betaling af gæld med usædvanlige betalingsmidler, jf. § 67, visse tilfælde af modregning, jf. § 69, pantsætning for ældre gæld, jf. §§ 70 og 70 a, og udlæg, jf. § 71. Disse dispositioner skal være foretaget inden fristdagen (typisk det tidspunkt skifteretten modtog begæring om konkurs). Derudover kan der kræves omstødelse af dispositioner, der er foretaget efter fristdagen, jf. § 72, og endelig af utilbørlige dispositioner, jf. § 74.

Den almindelige omstødelsesfrist er tre måneder, dvs. at dispositionen skal være foretaget senere end tre måneder inden fristdagen. Fristen er længere, hvis den begunstigede er nærtstående til skyldneren, men i disse tilfælde er der mulighed for at føre solvensbevis. Omstødelse af utilbørlige dispositioner kan ske uden tidmæssige begrænsninger.

Efter konkurslovens § 74 kan der ske omstødelse af utilbørlige dispositioner, hvorved skyldnerens ejendele unddrages fra at tjene til fordringshavernes fyldestgørelse, såfremt skyldneren var eller ved dispositionen blev insolvent, og den begunstigede kendte eller burde kende skyldnerens insolvens og de omstændigheder, som gjorde dispositionen utilbørlig.

Kapitel 36 i lov om kapitalmarkeder indeholder særregler om anerkendelse af aftaler om close-out netting eller slutafrigivning på de finansielle markeder og energimarkeder. Sådanne aftaler opretholdes som udgangspunkt, selv om en part i aftalen tages under insolvensbehandling, og kan således også undtages fra omstødelse.

6.2. Sporing af aktiver

I dansk ret findes der ikke regler, der er specifikt rettet mod sporing af aktiver i forbindelse med insolvens.

Konkurslovens kapitel 11 indeholder dog en række tvangsmidler, der bl.a. omhandler skyldnerens forpligtelser over for konkursboet, herunder regler, der kan anvendes til sporing af aktiver. Det drejer sig f.eks. om skyldners oplysningspligt (konkurslovens § 100), vidnepligt (konkurslovens § 240), postspærring (konkurslovens § 104 a) og besiddelseskrav (konkurslovens § 112).

6.3. Procedurer i forbindelse med insolvensbehandlinger

I dansk ret findes der forskellige procedurer, som kan anvendes i forbindelse med, at en virksomhed bliver insolvent. I konkursloven findes der således regler om forebyggende rekonstruktion, rekonstruktion og konkurs, ligesom der i selskabsloven findes regler om tvangsopløsning, som dog ikke er udtryk for insolvens, jf. mere herom nedenfor.

Konkursloven

Forebyggende rekonstruktion kan indledes, når en virksomhed som følge af økonomiske vanskeligheder har sandsynlighed for at *blive* insolvent, og når det begæres af skyldneren. Rekonstruktion kan indledes, når skyldneren *er* insolvent, og når det begæres af enten skyldneren eller en fordringshaver.

Under forebyggende rekonstruktion er der mulighed for at anmode om fyldestgørelsesforbud i en periode på op til ét år, således at kreditorerne ikke kan kræve, at skyldneren opfylder sine forpligtelser over for kreditorerne. Under rekonstruktion træder et fyldestgørelsesforbud automatisk i kraft. Ligeledes kan skyldneren under forebyggende rekonstruktion anmode om en rekonstruktør, hvor der ved rekonstruktion automatisk beskikkes en rekonstruktør.

En skyldner under forebyggende rekonstruktion kan fremsætte forslag om en rekonstruktionsplan, som f.eks. kan omfatte en tvangsakkord eller en virksomhedsoverdragelse, som skal hjælpe med at få

virksomhedens økonomi på rette fod igen. Under rekonstruktion skal rekonstruktionsplanen som minimum indeholde en virksomhedsoverdragelse, en tvangsakkord eller et andet tiltag, der alene eller sammen med de øvrige dele af rekonstruktionen medfører, at skyldneren ophører med at være insolvent.

Under forebyggende rekonstruktion bevarer skyldneren som udgangspunkt retten til at foretage dispositioner over sine aktiver, medmindre der er beskikket en rekonstruktør. Under rekonstruktionsbehandling gælder omvendt, at skyldneren som udgangspunkt ikke må foretage væsentlige dispositioner uden rekonstruktørens samtykke.

Konkursloven indeholder regler om vedtagelse af rekonstruktionsforslaget og om, hvordan kreditorerne skal stemme om forslaget.

Endelig kan en insolvent skyldner tages under konkursbehandling. Under konkurs mister skyldneren retten til at overdrage eller opgive sine ejendele, modtage betaling og andre ydelser, modtage opsigelser, reklamationer og lignende erklæringer, stifte forpligtelser eller på anden måde råde over sin formue med virkning for boet, jf. konkurslovens § 29. Under konkurs opgøres konkursmassen, som omfatter skyldnerens formue ved afsigelsen af konkursdekretet, og hvad der efter konkursen tilfalder ham, f.eks. som arv. Konkursmassen anvendes til fyldestgørelse af dem, der ved konkursdekretets afsigelse havde krav mod skyldneren. Alle krav mod skyldneren, som skal fyldestgøres af konkursmassen, kan af boet fordres omsat til penge. Konkursboet kan endvidere indtræde i gensidigt bebyrdende aftaler, som er indgået af skyldneren og kan endvidere begære eller samtykke til tvangsauktion over skyldnerens aktiver.

Kurator skal ved udførelsen af sit hverv varetage boets interesser, herunder sikre boets aktiver og foretage de fornødne skridt til værn mod uberettigede dispositioner over aktiverne.

Konkursloven indeholder også regler om gældssanering for fysiske personer. Skifteretten kan under nærmere angivne betingelser afsige kendelse om gældssanering efter skyldners begæring, hvis skyldneren

godtgør, at skyldneren ikke er i stand til – og inden for de nærmeste år ingen udsigt har til – at kunne opfylde sine gældsforpligtelser, og det må antages, at gældssanering vil føre til en varig forbedring af skyldnerens økonomiske forhold.

Der er i konkursloven fastsat regler, der skal sikre hurtig og effektiv behandling af forebyggende rekonstruktion, rekonstruktion og konkurs. F.eks. skal kurator fremme et konkursbos behandling mest muligt, og skifteretten kan endvidere pålægge kurator at foretage det fornødne til at fremme boets behandling og slutning inden for en nærmere angivet frist. På samme måde er der for forebyggende rekonstruktion og rekonstruktion fastsat en række tidsfrister, der skal sikre sagens fremme.

I konkursloven er der endvidere fastsat regler for skifterettens beskikkelse og afsættelse af kuratorer og rekonstruktører.

Selskabsloven

Selskabsloven finder anvendelse på alle aktie- og anpartsselskaber (kapitalselskaber), dvs. selskaber, hvor kapitalejerne ikke hæfter personligt for kapitalsselskabets forpligtelser, men alene med deres indskud.

Selskabslovens kapitel 14 indeholder regler om kapitalsselskabers opløsning, herunder opløsning ved erklæring, frivillig likvidation og tvangsopløsning. Opløsning ved erklæring kan ske, hvis alle kreditorer er betalt, og kapitalejerne over for Erhvervsstyrelsen afgiver erklæring om, at al gæld er betalt, og at det er besluttet at opløse kapitalsselskabet. Endvidere kan generalforsamlingen træffe beslutning om frivillig opløsning ved likvidation.

Selskabslovens § 225 fastlægger, at Erhvervsstyrelsen i en række forskellige tilfælde kan anmode skifteretten om at opløse et kapitalsselskab, herunder f.eks. hvis Erhvervsstyrelsen ikke rettidigt har modtaget en godkendt årsrapport eller selskabet ikke har registreret oplysninger om reelle ejere.

Tvangsopløsning efter selskabsloven er således ikke afhængig af, at selskabet er insolvent.

6.4. Ledelsens ansvar for at indgive begæring om insolvensbehandling

Selskabsloven indeholder regler om de pligter, der påhviler et selskabs ledelse, herunder bl.a. i forhold til at sikre et forsvarligt kapitalberedskab. Ledelsen skal således påse, at selskabets kapitalberedskab til enhver tid er forsvarligt, herunder at der er tilstrækkelig likviditet til at opfylde kapitalselskabets forpligtelser, efterhånden som de forfalder, og bestyrelsen er således til enhver tid forpligtet til at vurdere den økonomiske situation og sikre, at det tilstedeværende kapitalberedskab er forsvarligt. Ledelsen skal endvidere sikre, at der afholdes generalforsamling senest 6 måneder efter, at det konstateres, at selskabets egenkapital udgør mindre end halvdelen af den tegnede kapital. På generalforsamlingen skal det centrale ledelsesorgan redegøre for selskabets økonomiske stilling og om fornødent stille forslag om foranstaltninger, der bør træffes, herunder om kapitalselskabets opløsning.

Ledelsesmedlemmer kan blive erstatningsansvarlige, hvis de under udførelsen af deres hverv forsætligt eller uagtsomt har tilføjet selskabet skade. Det samme gælder, hvis skaden er tilføjet kapitalejere eller tredjemand. Der er tale om dansk rets almindelige erstatningsregler (culpa-norm), hvorefter der kan pålægges erstatningspligt for adækvate (påregnelige) skader, som er forvoldt ved en retsstridig handling eller undladelse, der kan tilregnes skadevolderen som forsætlig eller uagtsom. Det er således et krav, at der er årsagssammenhæng (kausalitet) mellem den skadegørende adfærd og skaden. Hvis driften af et selskab fortsættes efter det tidspunkt, hvor ledelsen vidste eller burde vide, at fortsat drift ikke kunne ske uden yderligere tab for kreditorerne (håbløshedstidspunktet), kan ledelsen blive erstatningsansvarlige.

Selskabsloven indeholder endvidere en bestemmelse om, at begæring om rekonstruktionsbehandling eller konkurs kun kan indgives på selskabets vegne af det centrale ledelsesorgan eller af likvidator, hvis selskabet er under likvidation.

Erhvervsvirksomhedsloven indeholder for så vidt angår virksomheder med begrænset ansvar og visse interessentskaber og kommanditselskaber en henvisning til selskabslovens bestemmelser om ledelsens ansvar, hvilket bl.a. betyder, at ledelsen skal påse, at virksomhedens kapitalberedskab er forsvarligt, herunder at der er tilstrækkelig likviditet til at opfylde virksomhedens forpligtelser, efterhånden som de forfalder. Ledelsen er således til enhver tid forpligtet til at vurdere den økonomiske situation og sikre, at det tilstedeværende kapitalberedskab er forsvarligt.

Erhvervsvirksomhedsloven indeholder ikke bestemmelser om indgivelse af begæring om rekonstruktionsbehandling eller konkurs.

Erhvervsfundsloven indeholder regler om de pligter, der påhviler en fonds ledelse, herunder bl.a. i forhold til at sikre et forsvarligt kapitalberedskab. Ledelsen skal således påse, at fondens kapitalberedskab til enhver tid er forsvarligt, herunder at der er tilstrækkelig likviditet til at opfylde fondens forpligtelser, efterhånden som de forfalder, og bestyrelsen er således til enhver tid forpligtet til at vurdere den økonomiske situation og sikre, at det tilstedeværende kapitalberedskab er forsvarligt.

Bestyrelsen skal sikre, at bestyrelsesmøde afholdes senest 3 måneder efter, at det konstateres, at egenkapitalen udgør mindre end halvdelen af fondens grundkapital. På bestyrelsesmødet skal bestyrelsen stille forslag om foranstaltninger, der fører til fuld dækning af grundkapitalen eller stille forslag om opløsning af fonden. Bestyrelsen skal senest to uger efter afholdelsen af bestyrelsesmødet indsende protokoludskrift med en redegørelse for fondens økonomiske stilling til Erhvervsstyrelsen.

Erhvervsfundsloven indeholder endvidere en bestemmelse om, at begæring om rekonstruktionsbehandling eller konkurs kun kan indgives på fondens vegne af bestyrelsen, Erhvervsstyrelsen eller, hvis fonden er i likvidation, af likvidator.

Konkursloven indeholder ikke regler, der specifikt sigter mod at regulere ledelsens ansvar for at indgive begæring om insolvensbehandling, men loven indeholder regler om konkurskarantæne, hvorefter personer, der har deltaget i ledelsen af en skyldners virksomhed, kan fratages retten til at deltage i ledelsen af en erhvervsvirksomhed under nærmere angivne betingelser, hvis det må antages, at den pågældende på grund af groft uforsvarlig forretningsførelse er uegnet til at deltage i ledelsen af en erhvervsvirksomhed.

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Den foreliggende delvise generelle indstilling om direktivforslaget forventes umiddelbart at have lovgivningsmæssige konsekvenser.

Forslaget forventes at medføre behov for at ændre konkursloven. Det vil bl.a. skulle afdækkes nærmere, om konkurslovens nuværende regler om omstødelse kan opretholdes set i lyset af direktivforslaget.

Forslaget vil endvidere muligvis nødvendiggøre tilpasninger af selskabs-, erhvervsvirksomheds- og erhvervsfundslovens regler om ledelsesansvar grundet de foreslåede regler om virksomhedslederens forpligtelse til at indgive begæring om insolvensbehandling, da disse love i dag ikke pålægger ledelsen en forpligtelse til at indgive konkursbegæring og dermed heller ikke indeholder en frist for at indgive begæringen.

Økonomiske konsekvenser

De økonomiske konsekvenser forbundet med direktivforslaget vil skulle konsolideres, idet de bl.a. afhænger af forslagets nærmere udformning, og hvor opgavevaretagelsen placeres.

Såfremt Domstolsstyrelsen skal varetage opgaven, vurderes det i forhold til de *statsfinansielle konsekvenser* på det foreliggende grundlag og med betydelig usikkerhed, at forslagets samlede it-udviklingsopgave vil indebære betydelige merudgifter svarende til 7,8-11,8 mio. kr. over en periode på to år. Hertil kommer driftsomkostninger i udviklingsprojektet på 1,5-2,5 mio. kr. over den to-årige periode.

Endvidere forventes varige drifts- og vedligeholdelsesudgifter på 0,9-1,5 mio. kr. årligt til it-drift.

Forslaget forventes herudover at medføre varige driftsudgifter på 22,1-24,0 mio. kr. årligt som følge af et behov for yderligere ca. 23-25 årsværk i retterne med henblik på varetagelse af nye opgaver, herunder sporing af aktiver i insolvensbehandlingen på tværs af landegrænser, ligesom den foreslåede såkaldte "pre-pack procedure" må forventes at medføre et øget ressourceforbrug til en ny funktion som tilsynsførende og til godkendelse af salg af skyldnernes virksomheder. I estimatet indgår endvidere udgifter til et forventet øget antal retssager som følge af de foreslåede regler om omstødelse samt et øget ressourceforbrug som følge af de organisatoriske og databeskyttelsesmæssige rammer, som forslaget kræver.

Domstolsstyrelsens vurdering i forhold til reglerne om sporing af aktiver forudsætter, at domstolene tildeles opgaven i de tilfælde, hvor der er valgfrihed mellem domstole og administrative myndigheder. I tilfælde af, at administrative myndigheder ender med at varetage opgaven, vil det skulle udbores, om merudgifterne kan mindskes markant.

Det er i tillæg hertil Skattestyrelsens foreløbige vurdering, der er behæftet med væsentlig usikkerhed, at øget adgang til oplysninger om værdipapirer efter forespørgsel fra kuratorer kan medføre årlige merudgifter på mellem 1,0-15,0 mio. kr. Udgifterne kan henføres til årsværksbehov til sagsbehandling af anmodninger om adgang til oplysninger, herunder fremsøgning af oplysninger. Dertil er det Motorstyrelsens foreløbige vurdering, der er behæftet med væsentlig usikkerhed, at øget adgang til oplysninger om køretøjer i Motorregistreret kan medføre årlige merudgifter på mellem 1,0-20,0 mio. kr. Udgifterne kan henføres til årsværksbehov til sagsbehandling af anmodninger om adgang til oplysninger, herunder fremsøgning af oplysninger.

Det er endvidere den foreløbige vurdering, at en række øvrige myndigheder på Erhvervsministeriets og Transportministeriets områder som følge af forslaget vil have begrænsede merudgifter til øget

administration af nationale registre og databaser. Omkostningerne kan henføres til, at insolvensbehandlere – uanset hvilken medlemsstat de er udpeget i – vil have ret til oplysninger i nationale registre og databaser.

Det bemærkes, at afledte nationale udgifter som følge af EU-retsakter skal afholdes inden for de berørte ministeriers eksisterende bevillingsramme, jf. budgetvejledningens bestemmelser herom. Der vil skulle tages stilling til nærmere finansiering i forbindelse med den konkrete implementering af direktivet.

I forhold til de *erhvervsøkonomiske konsekvenser* forventes direktivforslaget ikke at medføre væsentlige administrative eller økonomiske konsekvenser for erhvervslivet.

Det bemærkes, at en række forhold fortsat er uafklarede, herunder den konkrete implementering af sporing af aktiver, hvorfor skønnene vedrørende de statsfinansielle konsekvenser og vurderingen af de erhvervsøkonomiske konsekvenser ligeledes er behæftet med væsentlig usikkerhed.

I lyset af forslagens formål om at øge investorers villighed til at investere på tværs af landegrænser vurderes sagen at kunne have *samfundsøkonomiske konsekvenser*, idet det dog er for tidligt at skønne konkret over eventuelle konsekvenser.

Andre konsekvenser

Der vurderes ikke at være andre konsekvenser forbundet med forslaget.

8. Høring

Direktivforslaget har været sendt i høring i Specialudvalget for Politimæssigt og Retligt Samarbejde i perioden den 9. december 2022 til den 17. januar 2023 og endvidere i offentlig høring til følgende myndigheder og organisationer mv.:

Østre og Vestre Landsret, Sø- og Handelsretten, samtlige byretter, Den Danske Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, Domstolsstyrelsen, ADIPA, Advokatrådet, Advokatsamfundet, Akademikerne, Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, Association of Danish Intellectual Property Attorneys, ATP, Autobranchen Danmark, Autobranchens Handels- og Industriforening, Business Danmark, Bygherforeningen, Centralorganisationernes Fællesudvalg, Danmarks Aktionærforening, Danmarks Almene Boliger, Danmarks Automobilforhandler Forening, Danmarks Eksportforening, Danmarks Energi, Danmarks Fiskeriforening, Danmarks Forsikringsmæglere og Forsikringsagenturer (FDFA), Danmarks Nationalbank, Danmarks Rederiforening, Dansk Arbejdsgiverforening, Dansk Ejendoms kredit, Dansk Ejendoms mæglerforening, Dansk Erhverv, Dansk Industri, Dansk Inkassobranche forening, Dansk Kredit Råd, Dansk Metal, Dansk Revisorforening, Dansk Told og Skatteforbund, Danske Advokater, Danske Arkitektvirksomheder, Danske Insolvensadvokater, Danske Rederier, Danske Regioner, Danske Speditører, Datatilsynet, Den Danske Aktuarforening, Det Faglige Hus, DJØF, Ejendom Danmark, EKF Eksport Kredit Fonden, Erhvervsstyrelsen, Fagligt Fælles Forbund (3F), FH, Finans Danmark, Finans og Leasing, Finansforbundet, Finansforeningen/CFA Society Denmark, Finansiell Stabilitet A/S, Finanssektorens Arbejdsgiverforening, Finanstilsynet, Fondsmæglerforeningen, Forbrugerrådet Tænk, Forenede Danske Motorejere (FDM), Foreningen af Offentlige Anklagere, Forsikring og Pension, Forsikringsmæglerforeningen, FRIE, FSR – Danske Revisorer, Garantifonden for indskydere og investorer, Gartneri-, Land- og Skovbrugets Arbejdsgivere, Grundejernes Landsorganisation, HK Danmark, IDA, Institut for Menneskerettigheder, Investeringsfundsbranchen (IFB), International Transport Danmark, Justitia, KL, Kommunale tjenestemænd og Overenskomstansatte, Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, Kooperationen – Den Kooperative Arbejdsgiver- og Interesseorganisation i Danmark, Kristelig Arbejdsgiverforening, Kristelig Fagbevægelse, Kuratorforeningen, Københavns Retshjælp, Københavns Universitet (Det Juridiske Fakultet), Landbrug og Fødevarer, Landsforeningen af Forsvarsadvokater, Landsorganisationen Danmark, Lederne, Lejernes Landsorganisation, Liberale Erhvervs Råd, Lokale Pengeinstitutter, Lønmodtagernes Garantifond, Politidirektørforeningen,

Politiforbundet, Retspolitisk Forening, Rigsadvokaten, Rigsombudsmanden i Grønland, Rigsombudsmanden på Færøerne, Rigspolitiet, Skatteforvaltningen, SMVdanmark, Syddansk Universitet (Juridisk Institut), Søfartsstyrelsen, Aalborg Universitet (Juridisk Institut), Aarhus Retshjælp, Aarhus Universitet (Juridisk Institut).

Det fremgår fejlagtigt af grund- og nærhedsnotatet af 16. februar 2023, at følgende organisationer mv. er blevet hørt over den danske og engelske sprogversion af direktivet: Danish Venture Capital and Private Equity Association, Danske Inkassoadvokater og FTF.

Der er modtaget høringssvar fra Advokatrådet, CFU – Centralorganisationernes Fællesudvalg, Dansk Arbejdsgiverforening, Danske Advokater og Danske Insolvensadvokater, Danske Regioner, Den Danske Aktuarforening, Domstolsstyrelsen, Fagbevægelse Hovedorganisation, Finans Danmark, Finans og Leasing, Forbrugerrådet Tænk, Kuratorforeningen, Københavns Byret på vegne af samtlige byretter og Sø- og Handelsretten, Politiforbundet, Rigspolitiet, Vestre Landsret og Østre Landsret.

Dansk Arbejdsgiverforening, Vestre Landsret og Østre Landsret ønsker ikke at udtale sig om direktivforslaget.

CFU – Centralorganisationernes Fællesudvalg, Domstolsstyrelsen, Finans Danmark, Forbrugerrådet Tænk, Danske Regioner, Den Danske Aktuarforening, Politiforbundet og Rigspolitiet har tilkendegivet ikke at have bemærkninger til direktivforslaget.

Nedenfor er gengivet de væsentligste punkter i de modtagne høringsvar.

Generelle bemærkninger

Domstolsstyrelsen anfører, at Danmark er mere moderne på insolvensområdet end andre EU-lande, ligesom der de kommende år sker yderligere omfattende digitalisering af området. Domstolsstyrelsen har derfor en bekymring for, at en harmonisering af området kan få karakter af ”laveste fællesnævner”, hvilket ikke er i Danmark interesse.

Københavns Byret bemærker på vegne af samtlige byretter samt Sø- og Handelsretten, at retterne ikke ønsker at udtale sig om indholdet af direktivforslaget inden for den angivne frist. Med henblik på byretternes samt Sø- og Handelsrettens tekniske bidrag til de kommende forhandlinger om direktivforslaget foreslås det, at Justitsministeriet allerede på nuværende tidspunkt inddrager relevante medlemmer af Konkursrådet i arbejdet. Det bemærkes i øvrigt, at Konkursrådet til sin tid i givet fald bør anmodes om at gennemgå de relevante dele af direktivet og udarbejde lovudkast.

Advokatrådet kan tiltræde, at der gennemføres foranstaltninger, som har til formål at gøre insolvensbehandlingen mere ensartet og effektiv, ligesom rådet kan bifalde, at der er valgt en målrettet harmoniseringsløsning. Derudover er det rådets overordnede vurdering, at tiltagene og redskaberne, som har til formål at fremme insolvensbehandlingen, herunder adgang til personoplysninger, etablering af elektroniske auktionssystemer og standardiserede faktablade med centrale oplysninger om insolvensreglerne, vil fremme inddrivelsesraten. Derudover findes bl.a. revisionsbestemmelserne hensigtsmæssige.

Danske Advokater og Danske Insolvensadvokater er generelt positive over for direktivforslaget, idet det dog bemærkes, at det indeholder elementer, der bør ændres.

Finans Danmark støtter overordnet tiltag, der kan sikre større klarhed om retsstillingen på tværs af grænserne i EU, men finder, at Danmark som udgangspunkt har et velfungerende insolvensretlige system.

Anfægtelsessøgsmål

Advokatrådet anfører, at visse af bestemmelserne om anfægtelsessøgsmål på nogle punkter ikke afviger meget fra de gældende danske regler om omstødelse. Det bemærkes dog, at direktivforslaget opererer med en ugyldighedskonsekvens, hvilket ikke eksisterer i de danske regler. Rådet anfører endvidere, at anfægtelsesfristerne er lange, hvilket giver bevismæssige udfordringer, ligesom det efter rådets opfattelse bør være forudsat i bestemmelserne, at skyldneren har været

insolvent i hele perioden, der ligger inden for anfægtelsesfristerne. Advokatrådet anfører herudover, at bestemmelserne om anfægtelses-søgsmål kan komme i konflikt med dødsboskiftelovens § 83, idet direktivforslagets artikel 11 vil ændre på et grundlæggende princip om, at et krav ikke er fremsat før udløbet af et udstedt proklama i et dødsbo.

Kuratorforeningen anfører, at direktivforslagets definition af nærtstående til skyldneren i kombination med den foreslåede formodning for ond tro for nærtstående har som konsekvens, at løn betalt til lønmodtagere vil kunne blive omstødt, hvis den ansatte ikke har udført et arbejde for betalingen. Ofte fritstilles eller suspenderes lønmodtagere op til en konkurs, således at de får løn i opsigelsesperioden, hvilket dermed ikke er for udført arbejde. Foreningen anfører endvidere, at ordinære betalinger med fordel kan undtages fra bestemmelsens anvendelsesområde, idet den nationale løngarantiordnings refusionskrav og det vedhængende privilegerede skattekrav medfører, at behovet for udligning er begrænset.

Danske Advokater og Danske Insolvensadvokater bemærker, at forslagene til bestemmelserne i flere tilfælde går videre end de eksisterende danske regler, og at det i visse tilfælde kan have uhensigtsmæssige konsekvenser for skyldners virksomhed.

Finans Danmark anfører, at flere af de foreslåede bestemmelser går længere end de danske regler, herunder i forhold til tidsfrister for omstødelse, og hvem omstødelseskravet kan rettes mod, hvilket ikke er hensigtsmæssigt. Derudover ønskes visse af de foreslåede regler præciseret, idet de giver anledning til tvivl om, hvor tidligt der kan ske omstødelse af pant for gammel gæld.

Finans og Leasing anfører, at de foreslåede bestemmelser om omstødelse ses både at udvide og begrænse de danske omstødelsesregler. Det virker utilsigtet, at omstødelse af betaling kan ske, blot betaling sker én dag før forfald. Endvidere anføres det, at det er aldeles uholdbart, at fristen for anlæggelse af en omstødelsessag udvides fra 1 til 3 år.

Pre-pack- proceduren

Advokatrådet anfører, at suspensionen af adgang til at foretage individuel kreditorfølgning under pre-pack-proceduren er svært forenelig med, at salgsprocessen skal være fortrolig. Rådet bemærker, at forbedelse af et salg af (en del af) skyldners virksomhed i en fortrolig proces er egnet til at give skuffelser i retsforhold, og at der i direktivforslagsteksten ikke er givet fortrinsret til krav, som stiftes i forberedelsesperioden. Det bemærkes endvidere, at bestemmelserne om pre-pack-proceduren pålægger den tilsynsførende en stor risiko for at ifalde ansvar. Det bemærkes herudover, at artikel 34 indeholder regler, som skal beskytte kreditorernes interesse, men at bestemmelsen ses at gå betydeligt videre end reguleringen af pantesikrede fordringer efter konkurslovens § 10 a, stk. 2, nr. 2.

Fagbevægelsens Hovedorganisation (FH) bemærker, at direktivforslaget lægger op til, at pre-pack-procedurer skal undtages fra direktivet/loven om medarbejderes stilling ved virksomhedsoverdragelse i medfør af reglen om, at overdragelse fra konkursboer ikke omfattes af direktivet. Dette vil betyde, at de tilfælde, hvor der kan ske virksomhedsoverdragelse, uden at de overdragne medarbejderes hidtidige lønkrav mv. sikres, udvides, hvilket er en klar forringelse af lønmodtagernes retsstilling. Ifølge FH er der ingen overbevisende argumentation for nødvendigheden af reglerne, hvorfor FH ikke kan støtte sådanne regler. FH anfører endvidere, at de foreslåede bestemmelser rejser spørgsmål om, hvorvidt krav fra medarbejdere, som bliver afskediget i forbindelse med en pre-pack-procedure, omfattes af dækning fra Lønmodtagernes Garantifond, hvilket naturligvis må belyses. FH anfører herudover, at bestemmelserne om pre-pack-proceduren rejser spørgsmål om, hvorvidt de danske regler om henholdsvis forebyggende rekonstruktion og rekonstruktion kan anses for at udgøre en pre-pack-procedure.

Kuratorforeningen foreslår for yderligere at fremme mulighederne for overdragelse, at erhververen af en virksomhed efter pre-pack-reglerne kun indtræder i rettigheder og forpligtelser vedrørende lønmodtagere for tiden efter indledningen af forberedelsesfasen.

Danske Advokater og Danske Insolvensadvokater kan tilslutte sig, at det afklares, hvad der med rette i perioden op til insolvensbehandling kan forberedes til, at der kan gennemføres en virksomhedsoverdragelse, således at de særligt fordelagtige regler kan anvendes, herunder muligheden for overdragelse uden kreditorsamtykke og gensidigt bebyrdende aftaler. Det er dog ikke helt klart, hvordan de to processer, forberedelsesfasen og likvidationsfasen, adskiller sig fra hinanden. Derudover ses der store danske udfordringer i forhold til de foreslåede regler om overdragelse af gensidigt bebyrdende aftaler for det tilfælde, at reglerne skal forstås således, at der ikke kan ske overdragelse til en aktør i samme marked. Derudover ses de foreslåede regler om pantavers rettigheder at gå videre end de danske regler, hvilket kan have stor betydning for pantaveres ageren.

Finans Danmark anser som udgangspunkt de foreslåede regler om pre-pack-procedure for positive, idet reglerne dog giver anledning til tvivl om, hvordan de vil skulle anvendes i praksis set i forhold til mulighederne i de gældende danske regler om virksomhedsoverdragelse. Derudover anføres det, at det er afgørende, at pantaveres stilling ikke ændres afgørende i forhold til de gældende danske regler, samt at kreditinstitutter ikke er forpligtede til at videreføre kreditkontakter til en ny enhed.

Finans og Leasing anfører for så vidt angår de foreslåede bestemmelser om pre-pack-proceduren, at det ser ud til, at leasinggiveren vil blive betydeligt dårligt stillet, hvis leasingtager (skyldner) modsætter sig udlevering af leasinggenstand ved vedvarende betalingsmisligholdelse. Det anføres endvidere, at det har stor betydning ved et tvunget skyldnerskifte, at manglende høring af kreditorerne ikke er reguleret i direktivforslaget, ligesom det anføres, at det vil være problematisk, hvis der kan ske overdragelse af gensidigt bebyrdende aftaler uden leasingselskabets samtykke.

Forpligtelse til at indgive begæring om indledning af insolvensbehandling

Advokatrådet anfører, at en frist på 3 måneder for virksomhedslederen til at indgive begæring om indledning af insolvensbehandlingen, efter virksomhedslederen er blevet bekendt med insolvenssituationen, er alt for lang. Dog kan fristen skærpes i national lovgivning.

Kuratorforeningen anfører, at det med fordel kan præciseres, at pligten til at indlede en insolvensproces hviler på bestyrelsen, hvor der findes en sådan, og ellers på direktionen.

Danske Advokater og Danske Insolvensadvokater anfører, at indførelse af en pligt til at indgive begæring om insolvensbehandling er ganske anderledes set i forhold til de gældende danske regler. Derudover ses den foreslåede forpligtelse ikke at tage stilling til sammenhængen med reglerne om forebyggende rekonstruktion.

Finans Danmark anfører, at den foreslåede bestemmelse om forpligtelse for direktøren til at begære konkurs er vidtgående og indskrænker mulighederne for at redde nødlidende virksomheder, idet der ofte føres udenretlige forhandlinger med nødlidende virksomheder om bl.a. fortsat finansiering, som løber udover over de tre måneder. Derfor vurderes bestemmelsen at være en uhensigtsmæssig stramning af dansk ret.

Mikrovirksomheder

Advokatrådet anfører, at bestemmelserne om likvidation af mikrovirksomheder samt gældssanering findes at kunne påføre det offentlige og kreditorer større tab end nødvendigt, ligesom reglerne vurderes at kunne påføre medlemsstaterne yderligere omkostninger. Rådet anfører endvidere, at bestemmelserne om, at personer, der hæfter personligt for mikrovirksomheder, kan opnå fuld gældssanering, er vidtgående, idet mikrovirksomheder ikke er helt ubetydelige virksomheder. Rådet anfører herudover, at bestemmelserne om elektroniske auktionssystemer findes hensigtsmæssige.

Fagbevægelsens Hovedorganisation (FH) anfører, at det er centralt for FH, at der ved harmonisering af medlemsstaternes insolvensregler ikke skabes en øget mulighed for unddragelse af kreditorerne, hvorfor

direktivforslagets bestemmelser om mikrovirksomheder er problematiske. FH anfører endvidere, at der i Danmark er et stort antal mikrovirksomheder, og at de foreslåede bestemmelser om skyldners bevarelse af rådighed over sin virksomhed, samt at der kun skal udpeges en likvidator i visse tilfælde, ses at afvige betydeligt fra de danske regler. Disse foreslåede bestemmelser er problematiske, idet reglerne vurderes at medføre, at det i høj grad vil blive muligt at unddrage kreditorerne betalinger, herunder for lønkrav.

Kuratorforeningen skønner, at det er sandsynligt, at i hvert fald 90 pct. af alle danske konkursdekreter afsiges over mikrovirksomheder. Foreningen anfører endvidere, at en stor del af konkurserne i Danmark udspringer af, at et selskab, der i første omgang tages under tvangsopløsning af Erhvervsministeriet, ender med at blive taget under konkursbehandling, når likvidator konstaterer, at selskabet er insolvent. Selskabet er ofte tømt for aktiver, inden selskaberne går til tvangsopløsning, hvorfor kurators væsentligste opgave ikke er at realisere de resterende aktiver, men derimod af afdække lovovertrædelser, herunder momsunddragelse mv. Foreningen skønner, at der i ca. 20 pct. af konkurserne indgives en orientering til politiet i medfør af konkurslovens § 110, stk. 4. Derudover foretages indberetning til Skattestyrelsen i et stort antal sager, og det er en væsentlig opgave at vurdere, hvorvidt ledelsen har udvist groft uforsvarlig forretningsførelse og dermed skal indstilles til konkurskarantæne.

Foreningen anfører herudover, at det fremgår af Sø- og Handelsrettens årsberetning for 2021, at der i løbet af året blev afsagt 3.173 konkursdekreter, mens der blev modtaget 721 sager om konkurskarantæne. På den baggrund mener foreningen, at tallene viser, at der er god grund til at insolvensbehandle mindre virksomheder, herunder fordi insolvensbehandlingen har en præventiv effekt. Foreningen mener endvidere, at konsekvenserne af direktivforslaget kan blive, at mange virksomheder vil blive afviklet uden kontrol fra en insolvensbehandler, hvormed forslaget vil undtage en stor del af danske virksomheder fra at blive undersøgt for skatte- og momsunddragelse. Foreningen mener, at de foreslåede bestemmelser om mikrovirksomheder er kontra-produktive i forhold til de formål, som bobehandlingen skal tjene,

hvorfor det bør overvejes, om den forenkede afvikling af mikrovirksomheder kan udgå eller gøres fakultativ for medlemsstaterne.

Danske Advokater og Danske Insolvensadvokater ser nogle betydelige udfordringer med de foreslåede regler om mikrovirksomheder, bl.a. fordi reglerne vurderes at ville omfatte mere end 60 pct. af alle konkursbehandlinger. Det er således bekymringen, at reglerne øger risikoen for misbrugsmuligheder. Justitsministeriet opfordres til at offentliggøre dansk statistik om fordelingen af konkurser på mikrovirksomheder og andre virksomheder.

Finans Danmark anfører, at de foreslåede regler om mikrovirksomheder vil øge misbrugsmulighederne, og at det er afgørende, at panthavers retsstilling ikke ændres afgørende i forhold til gældende danske regler. Det anføres endvidere, at der ikke bør ske automatisk gældssaning, uden at der tages stilling til bl.a., om skyldner vil kunne betale sine forpligtelser inden for de nærmeste år.

Finans og Leasing anfører, at forslaget ligner en blanding mellem insolvensbehandling og likvidation, hvilket opfattes som værende reguleret i dansk ret i form af solvent likvidation. Det anføres dog, at det kan tænkes, at ordningen vil medføre en uhensigtsmæssig håndtering, hvis de gældende danske regler ikke skal finde anvendelse.

Kreditorudvalg

Advokatrådet anfører for så vidt angår bestemmelserne om kreditorudvalg bl.a., at bestemmelserne er unødvendigt omfattende og regulerende.

Fagbevægelsens Hovedorganisation (FH) anfører, at det ikke fremgår tydeligt, hvorvidt lønmodtagere kan være medlemmer af kreditorudvalget, og at dette bør præciseres.

Danske Advokater og Danske Insolvensadvokater anfører, at reglerne om kreditorudvalg går unødigt videre end de danske regler, herunder ift. vederlæggelse for udvalgets medlemmer og udvalgsmedlemmers beføjelser.

Finans Danmark vurderer, at der er et begrænset behov for reglerne om kreditorudvalg.

Øvrigt

Advokatrådet anfører, at direktivforslaget ikke indeholder en definitionsbestemmelse om den tilsynsførende, og at direktivforslaget vil medføre øgede udgifter for det offentlige til driften af såkaldte udpegede retter og administrative myndigheder, herunder til etablering og drift af et nationalt elektronisk auktionssystem.

Fagbevægelsens Hovedorganisation (FH) anfører, at det er centralt for FH, at et eventuelt harmoniseringsdirektiv ikke kan medføre en forringelse af placeringen af arbejdstagernes krav i den danske konkursorden.

Kuratorforeningen anfører, at det bør præciseres, at forslagens bestemmelser om adgang til information om bankkonti ikke berører kurators nuværende mulighed for at indhente bankoplysninger. Derudover kan det anbefales, at medlemsstaterne gives ret til at benytte allerede eksisterende udbydere til bortauktionering af skyldnerens aktiver.

Danske Advokater og Danske Insolvensadvokater anfører, at Danmark ikke har tiltrådt forordningen om gensidig anerkendelse af insolvensretlige behandlinger i andre EU-lande, hvorfor en konkurs i et andet medlemsland ikke vil have virkning i Danmark, hvilket forslaget ikke ses at forholde sig til. Det findes hensigtsmæssigt, at det i det forberedende arbejde sikres, at Danmark trods retsforbeholdet kan få adgang til oplysninger mv. for sporing af aktiver (afsnit III), og at andre medlemslande får tilsvarende adgang til oplysninger, som befinder sig i Danmark.

Generelt er det opfattelsen, at en tilnærmelse mod en ensretning af både den formelle og materielle insolvensret i alle EU-lande er til fordel for bl.a. sporing af aktiver og for at undgå ”forum shopping”. Det indstilles, at det afklares, hvorfor alene 7 emner harmoniseres.

Finans Danmark anfører, at det er positivt, at direktivforslaget som udgangspunkt ikke regulerer sikrede kreditorers rettigheder, herunder i forhold til kreditorernes rangordning, og det indstilles, at den danske regering arbejder for, at direktivet ikke udvides til at omfatte sådanne forhold.

Det anføres endvidere, at det kan give anledning til tvivl, hvorvidt fysiske personer er omfattet af direktivforslaget, hvilket ikke er hensigtsmæssigt.

Finans Danmark anfører endvidere, at de foreslåede regler om sporing af aktiver overordnet kan støttes, idet det dog for så vidt angår det centrale bankregister udelukkende bør være muligt at indhente oplysninger fra bankerne om skyldneres forhold.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Ud fra medlemsstaternes positioner, som de er kendte på nuværende tidspunkt, forventes der at kunne opnås politisk enighed om en generel indstilling blandt et kvalificeret flertal af medlemsstaterne.

10. Regeringens generelle holdning

Regeringen er generelt positivt indstillet over for tiltag, der har til formål at styrke investeringsmulighederne på tværs af medlemsstater, og som kan bidrage til velfungerende og effektive insolvensprocedurer. Det kan også bidrage til at fremme velfungerende og effektive finansielle markeder og dermed kapitalmarkedsunionen (CMU).

Regeringen støtter således det overordnede formål med direktivforslaget og finder det i den forbindelse vigtigt, at EU-retlig regulering på insolvensområdet sikrer en rimelig balance mellem på den ene side beskyttelse af skyldneren og på den anden side beskyttelse af kreditorerne. Regeringen finder det også generelt vigtigt, at de foreslåede regler efterlader Danmark en rimelig fleksibilitet i implementeringen. Det er derudover væsentligt for regeringen, at forslaget medfører færrest mulige statsfinansielle konsekvenser og byrder for erhvervslivet.

Regeringen har bl.a. på denne baggrund været kritisk over for de af Kommissionen foreslåede regler om en forenklet procedure for likvidation af mikrovirksomheder, idet de foreslåede regler bl.a. ville medføre væsentlige omkostninger for domstolene.

Derudover har der været peget på, at langt størstedelen af alle insolvenssager i Danmark vedrører mikrovirksomheder, og at de foreslåede regler ikke nødvendigvis vil medføre en forenkling af de danske procedurer og kan vanskeliggøre statens mulighed for at sikre, at der tages tilstrækkelig højde for offentligretlige hensyn.

Derfor anses det for positivt, at afsnittet om mikrovirksomheder er slettet i det seneste kompromisforslag.

Regeringen har endvidere haft fokus på at afklare samspillet mellem det foreliggende direktivforslag og insolvensforordningen, herunder indvirkningen på dansk ret henset til, at insolvensforordningen er omfattet af retsforbeholdet, mens direktivforslaget ikke er, samt at sikre en så meningsfuld implementering af direktivet som muligt. Regeringen kan med de ovenstående fokuspunkter støtte vedtagelsen af en generel indstilling i Rådet på grundlag af formandskabets seneste kompromisforslag. Forslaget vurderes at ligge inden for rammerne af regeringens forhandlingsmandat, der blev indhentet i Folketingets Europaudvalg den 4. oktober 2024.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Der er den 22. februar 2023 oversendt grund- og nærhedsnotat af 16. februar 2023 om forslaget og den 29. november 2023 oversendt revideret grund- og nærhedsnotat om forslaget til Folketingets Europaudvalg.

Regeringens forhandlingsmandat blev indhentet i Folketingets Europaudvalg den 4. oktober 2024.

Folketingets Europaudvalg er løbende blevet orienteret om sagen, herunder senest i forbindelse med forelæggelse af rådsmødedagsordenen for RIA-rådsmødet den 5. og 7. marts 2025.

Dagsordenspunkt 3: EU's tiltrædelse af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK)

Revideret notat. Ændringerne er markeret med streg i marginen.

Sagen er *ikke* omfattet af retsforbeholdet.

KOM-dokument foreligger ikke.

1. Resumé

Sagen er på dagsordenen for rådsmødet for retlige og indre anliggender (RIA) den 12.-13. juni 2025 med henblik på en statusdrøftelse. Sagen er ikke omfattet af retsforbeholdet. Spørgsmålet om nærhedsprincippet er ikke relevant. Sagen har hverken lovgivningsmæssige eller økonomiske konsekvenser. Fra dansk side er man generelt positivt stillet over for til sin tid at ratificere en traktat om EU's tiltrædelse af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK). Danmark har allerede tiltrådt og ratificeret EMRK.

2. Baggrund

Forhandlingerne om EU's tiltrædelse af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) er på dagsordenen for RIA-rådsmødet den 12.-13. juni 2025 med henblik på en statusdrøftelse.

Med Lissabontraktaten besluttede EU's medlemsstater, at EU skulle tiltræde EMRK, jf. artikel 6, stk. 2, i Traktaten om den Europæiske Union (TEU). Tiltrædelsen af EMRK er dermed en del af implementeringen af Lissabontraktaten. Med tiltrædelsen vil Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol - i modsætning til i dag - kunne behandle klager over EU som sådan. Tiltrædelsen af EMRK ændrer imidlertid ikke Unionens beføjelser som fastsat i TEU og Traktaten om den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF). Alle Europarådets 46 medlemsstater, herunder de medlemsstater, der ikke er medlem af EU, bl.a. Tyrkiet og Storbritannien, skal ratificere tiltrædelsestraktaten, før EU kan tiltræde EMRK.

Sagen blev forud for RIA-rådsmødet den 4. juni 2010 forelagt for Folketingets Europaudvalg til forhandlingsoplæg for så vidt angår vedtagelsen af mandat til Kommissionen til at indlede forhandlinger med Europarådets medlemsstater om vilkårene for EU's tiltrædelse af EMRK.

Kommissionen fik på RIA-rådsmødet den 4. juni 2010 mandat til på vegne af EU at føre forhandlingerne med Europarådets medlemsstater om vilkårene for EU's tiltrædelse af EMRK. Forhandlingerne indledtes i juli måned 2010.

På et møde i Strasbourg den 3.-5. april 2013 lykkedes det Kommissionen og Europarådets medlemsstater at nå til enighed om et udkast til en tiltrædelsestraktat. Kommissionen anmodede i august 2013 EU-Domstolen om en udtalelse om, hvorvidt udkastet var foreneligt med TEU og TEUF. I EU-Domstolens udtalelse af 18. december 2014 tilkendegav Domstolen, at det foreliggende udkast til tiltrædelsestraktat hverken var foreneligt med TEU artikel 6, stk. 2, eller den tilknyttede protokol. Domstolen pegede i den forbindelse bl.a. på, at traktatudkastet på flere punkter ikke i tilstrækkeligt omfang fastlagde forholdet mellem EU-retten og EMRK.

Den 4. oktober 2019 gav Folketingets Europaudvalg et nyt mandat, der supplerede udvalgets mandat fra den 28. maj 2010, til at støtte, at Kommissionen blev givet supplerende forhandlingsdirektiver med det formål at løse de udfordringer, som EU-Domstolen pegede på i sin udtalelse. De supplerende forhandlingsdirektiver blev vedtaget på rådsmødet for retlige og indre anliggender den 7.-8. oktober 2019, hvorefter forhandlingerne med Europarådets medlemsstater om tiltrædelsestraktaten blev genoptaget i januar 2020.

Der blev nedsat en ad hoc forhandlingsgruppe bestående af alle medlemsstater af Europarådet og en repræsentant fra Kommissionen (omtalt som 46+1-gruppen), som på baggrund af det allerede udførte arbejde skal udforme et juridisk instrument, der sætter linjen for de nærmere omstændigheder for EU's tiltrædelse af EMRK, herunder EU's

deltagelse i konventionssystemet, og i den sammenhæng undersøge eventuelle relaterede problemstillinger.

46+1-gruppen afholdt et indledende møde den 22. juni 2020 og har herefter ca. kvartalsvist afholdt møder. På det sidste møde i 46+1 gruppen den 14.-17. marts 2023, lykkedes det Kommissionen og Europarådets medlemsstater at opnå foreløbig enighed om et nyt udkast til tiltrædelsestraktat, idet det dog er aftalt, at forhandlingernes fjerde del vedrørende EU's handlinger på området for fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (FUSP), som falder uden for EU-Domstolens jurisdiktion, jf. nedenfor, skal håndteres internt i EU. Der afholdes derfor for nuværende ikke yderligere møder i 46+1-gruppen.

Sideløbende med forhandlingerne om en tiltrædelsestraktat har der pågået et arbejde med udfærdigelse af EU-interne regler af betydning for tiltrædelsen, som skal være på plads inden undertegnelsen af tiltrædelsestraktaten. Dette arbejde er stadig i gang.

3. Formål og indhold

De nu afsluttede forhandlinger i 46+1-gruppen var inddelt i fire overordnede dele, hvoraf der blev opnået enighed om alle – på nær fjerde del vedrørende EU's handlinger på FUSP-området, som falder uden for EU-Domstolens jurisdiktion.

Kommissionen præsenterede ved et tidligere møde i 46+1-gruppen konkrete forslag til bestemmelser, der vil kunne indgå i en tiltrædelsestraktat og den tilhørende forklarende rapport, vedrørende muligheden for at tillægge EU-medlemsstaterne jurisdiktion, hvor EU-Domstolen ikke har domsmyndighed (en såkaldt re-attributionsmekanisme). Kommissionens forslag blev mødt med en lang række uddybende spørgsmål og skepsis særligt fra ikke-EU-medlemsstaterne. Der har derfor pågået drøftelser mellem EU-medlemsstaterne om alternativer til den foreslåede "re-attributionsmekanisme", herunder en mellemstatslig fortolkende deklARATION. Formålet med deklARATIONen er at sikre EU-Domstolens jurisdiktion ift. klager over krænkelse af EMRK på FUSP-området, hvor EU-Domstolen ikke har jurisdiktion. Herudover er der i regi af FREMP blevet fremlagt to alternative

forslag vedrørende dels en mekanisme indenfor EU's institutionelle og juridiske rammeværk, hvorefter enten en national domstol (rotationsordning) eller en fælles domstol i EU skal sikre en retlig prøvelse af klager over krænkelse af EMRK på FUSP-området, og dels en mekanisme, hvor Rådet i første omgang behandler klagen, og EU-Domstolen på dette grundlag herefter vil have jurisdiktion over klagen.

Der er i 46+1-gruppen enighed om, at denne del af forhandlingerne ikke skal håndteres i tiltrædelsestraktaten, men i stedet skal løses internt i EU.

EU-Domstolen afsagde den 10. september 2024 dom i de forenede sager C-29/22 P og C-44/22 P ("Eulex Kosovo-sagerne"). Dommen præciserer rækkevidden af den begrænsning for EU-Domstolens kompetence på FUSP-området, som følger af traktaterne, og som har relevans for de fortsatte forhandlinger om EU's tiltrædelse af EMRK. Det er Kommissionens vurdering, at dommen giver en afklaring på forhandlingernes fjerde del vedrørende EU's handlinger på FUSP-området, og at næste skridt bør være en fornyet forelæggelse af tiltrædelsestraktaten for EU-Domstolen. Der er generelt opbakning blandt størstedelen af medlemsstaterne til Kommissionens vurdering af dommen.

Kommissionen har på den baggrund iværksat et arbejde med at udarbejde en anmodning om udtalelse til EU-Domstolen i samarbejde med de nationale agenter ved EU-Domstolen. Kommissionen har oplyst, at de snarest forventer at kunne indgive anmodningen om udtalelsen til EU-Domstolen.

Det er forventningen, at sagen på RIA-rådsmødet den 12.-13. juni 2025 vil være en statusdrøftelse for EU's arbejde med tiltrædelse af EMRK. For så vidt angår den nuværende status for forhandlingerne om en tiltrædelsestraktat udestår pt., at EU-Domstolen anmodes om en udtalelse om det opdaterede udkast til tiltrædelsestraktats forenelighed med TEU og TEUF, en senere vedtagelse af de interne EU-regler til gennemførelse af tiltrædelsestraktaten, vedtagelse af den rådsafgørelse, der skal bemyndige EU til at tiltræde traktaten samt

efterfølgende ratifikation af tiltrædelsestraktaten i samtlige af Europa-rådets medlemsstater.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Efter TEUF artikel 218, stk. 6, kræver en rådsafgørelse om Unionens tiltrædelse af EMRK Europa-Parlamentets godkendelse. Der foreligger endnu ikke en udtalelse fra Europa-Parlamentet.

5. Nærhedsprincippet

Spørgsmålet om nærhedsprincippet er ikke relevant.

6. Gældende dansk ret

Sagen giver ikke anledning til at redegøre for gældende dansk ret.

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Sagen forventes ikke at medføre ændringer af gældende dansk ret, men EU's tiltrædelse af EMRK vil til sin tid skulle ratificeres af Danmark.

Økonomiske konsekvenser

Efter det foreliggende traktatudkast skal EU – ligesom Europarådets medlemsstater – bidrage økonomisk til udgifterne til Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, og EU's tiltrædelse vil således være forbundet med visse omkostninger, der afholdes over EU's budget. Danmark finansierer ca. 2 pct. af EU's budget.

Sagen har hverken samfunds- eller erhvervsøkonomiske konsekvenser.

Andre konsekvenser og beskyttelsesniveauet

Sagen giver ikke anledning til at fremhæve andre konsekvenser.

8. Høring

Der er ikke foretaget en høring vedrørende sagen.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Det følger af Lissabontraktaten, som alle medlemsstater har ratificeret, at EU skal tiltræde EMRK, jf. TEU artikel 6, stk. 2.

Den generelle forventning er herudover, at alle EU-medlemsstater vil være positivt indstillede over for til sin tid at ratificere traktaten om EU's tiltrædelse af EMRK.

10. Regeringens generelle holdning

Den danske regering er positivt indstillet over for til sin tid at ratificere traktaten om EU's tiltrædelse af EMRK.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen blev forelagt Folketingets Europaudvalg til forhandlingsoplæg den 28. maj 2010 forud for vedtagelsen af Kommissionens mandat til på vegne af EU at føre forhandlingerne om EU's tiltrædelse af EMRK med Europarådets medlemsstater.

Sagen blev ligeledes forelagt Folketingets Europaudvalg i forbindelse med vedtagelse af supplerende forhandlingsmandat den 4. oktober 2019 forud for RIA-rådsmødet den 7.-8. oktober 2019.

Sagen har herudover flere gange været forelagt Folketingets Europaudvalg til orientering, senest forud for RIA-rådsmødet den 4.-5. december 2023.

Dagsordenspunkt 4: Den Europæiske Anklagemyndighed (EPPO)

Revideret notat. Ændringer er markeret med streg i marginen.

Sagen er omfattet af retsforbeholdet.

KOM-dokument foreligger ikke.

1. Resumé

Sagen er på dagsordenen for rådsmødet for retlige og indre anliggender (RIA) den 12.-13. juni 2025 med henblik på en status på EPPO's arbejde for 2024. Det forventes, at der på RIA-rådsmødet orienteres om EPPO's resultater og mulige forestående udfordringer. Sagen er omfattet af retsforbeholdet. Spørgsmålet om nærhedsprincippet er ikke relevant. Sagen har i sig selv hverken lovgivningsmæssige eller økonomiske konsekvenser. Fra dansk side vil man tage status til efterretning.

2. Baggrund

Kommissionen fremsatte i juli 2013 med hjemmel i Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF) artikel 86 et forordningsforslag om oprettelse af Den Europæiske Anklagemyndighed (EPPO). Forordningen blev vedtaget på RIA-rådsmødet den 12.-13. oktober 2017.

Der er på nuværende tidspunkt 24 medlemsstater, som deltager i samarbejdet om EPPO som led i et såkaldt forstærket samarbejde.

Der er løbende gjort status på implementeringen af EPPO på RIA-rådsmøderne, hvor spørgsmålet om fremdrift i implementeringen har været et tilbagevendende punkt.

3. Formål og indhold

Formålet med punktet er en status om EPPO's arbejde. Det forventes, at den europæiske chefanklager, Laura Kövesi, vil give en status herom.

EPPO udgiver hvert år en rapport med en status over deres arbejde i det forgangne år.

Ved udgangen af 2024 havde EPPO over 2.666 åbne sager vedrørende svindel, estimeret til 24,8 milliarder euro. Momssvindel vurderes at udgøre den største andel, idet denne type svindel beløber sig til 13,15 milliarder euro og dermed 53 % af det totale estimerede beløb.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet skal ikke høres.

5. Nærhedsprincippet

Spørgsmålet om nærhedsprincippet er ikke relevant.

6. Gældende dansk ret

Danmark har indgået en samarbejdsaftale med EPPO. Aftalen blev underskrevet af justitsministeren og EPPO's chefanklager, Laura Codruța Kövesi, den 31. august 2023.

Aftalen har til formål at lette og smidiggøre det praktiske samarbejde mellem den danske anklagemyndighed og EPPO ved at sikre klare og operationelle rammer for dette. For at opnå dette, er der i aftalen bl.a. fastsat bestemmelser, som opregner, hvilket retsgrundlag parterne samarbejder på baggrund af, og bestemmelser om samarbejde i relation til databeskyttelse efter de gældende regler. Derudover er der bestemmelser om bl.a. kommunikationsgange og kontaktpunkter samt afholdelse af møder og konferencer mv. Endelig giver aftalen mulighed for, at Danmark kan udstationere en anklager til EPPO's hovedkvarter i Luxembourg.

Det bemærkes, at samarbejdsaftalen mellem Danmark og EPPO ikke udgør eller ændrer retsgrundlaget for samarbejdet mellem parterne, der fortsat vil bestå af eksisterende Europaråds- og EU-retsakter mv. Samarbejdsaftalen skal altså blot lette og smidiggøre det samarbejde, som allerede finder sted på grundlag af bl.a. disse retsakter.

I forbindelse med indgåelsen af aftalen blev der i sommeren 2022 desuden indsat en bestemmelse i retsplejeloven, som præciserer retsgrundlaget for danske myndigheders og domstoles samarbejde med EPPO.¹

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Sagen medfører ikke i sig selv lovgivningsmæssige konsekvenser.

Økonomiske konsekvenser

Sagen har ingen statsfinansielle, samfundsøkonomiske eller erhvervsøkonomiske konsekvenser.

Andre konsekvenser og beskyttelsesniveauet

Sagen giver ikke anledning til at fremhæve andre konsekvenser.

8. Høring

Der er ikke foretaget en høring vedrørende sagen.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til sagen.

10. Regeringens generelle holdning

Fra dansk side støtter man drøftelser om EPPO's arbejde, herunder mulige forbedringer.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Sager relateret til EPPO har ad flere omgange været forelagt for Folketingets Europaudvalg, senest til orientering i forbindelse med forelæggelsen af RIA-rådsmødet den 12.-13. december 2024.

¹ Lov nr. 897 af 21. juni 2022, Lov om ændring af straffeloven, retsplejeloven og forskellige andre love (Effektivisering af straffesagskæden og nævnsprocessen m.v. i Ungdomskriminalitetsnævnet, øget adgang til videregivelse og optagelse af fotografier, forbedring af politiets muligheder for efterforskning m.v.)

Dagsordenspunkt 5: Retlige svar i forbindelse med Ruslands aggressionskrig mod Ukraine: Kampen mod straffrihed

Revideret notat. Ændringer er markeret med streg i marginen.

Sagen er *ikke* omfattet af retsforbeholdet.

KOM-dokument foreligger ikke.

1. Resumé

Sagen er på dagsordenen for rådsmødet for retlige og indre anliggender (RIA) den 12.-13. juni 2025 med henblik på en status. Det forventes, at der vil blive orienteret om den hidtidige indsats vedrørende retlige modsvar og bekæmpelse af straffrihed for internationale forbrydelser begået i forbindelse med Ruslands aggression mod Ukraine, herunder om den seneste udvikling i arbejdet med oprettelsen af et særtribunal til retsforfølgelse af aggressionsforbrydelser og en kravskommission, der kan træffe afgørelse om krav som følge af tab og skader. Sagen er ikke omfattet af retsforbeholdet. Spørgsmålet om nærhedsprincippet er ikke relevant. Sagen har i sig selv hverken lovgivningsmæssige eller økonomiske konsekvenser, idet det dog bemærkes, at etableringen af både særtribunalet og kravskommissionen vil få økonomiske konsekvenser for EU og for Danmark. Det er på nuværende tidspunkt ikke muligt at foretage en præcis opgørelse af sådanne omkostninger. Fra dansk side er man generelt positivt indstillet over for at styrke indsatsen for retsforfølgelse af internationale forbrydelser begået i Ukraine.

2. Baggrund

Siden Rusland indledte sin aggression mod Ukraine den 24. februar 2022, har der på justitsområdet været afholdt en række møder i EU-regi vedrørende forskellige koordinationstiltag samt relevante lovgivningsinitiativer i lyset af krigen i Ukraine, herunder indsamling af beviser for potentielt begåede internationale forbrydelser.

De retlige konsekvenser af Ruslands aggression mod Ukraine og bekæmpelse af straffrihed har været på RIA-rådsmødet ad flere omgange. På RIA-rådsmødet den 8.-9. december 2022 vedtog man råds-konklusioner om bekæmpelse af straffrihed for forbrydelser begået i forbindelse med Ruslands aggression mod Ukraine. Sagen var senest på dagsordenen for RIA-rådsmødet den 5. og 7. marts 2025.

Et af de områder, der løbende drøftes, er retsforfølgelse af internationale forbrydelser i Ukraine. En særlig udfordring i denne sammenhæng vedrører den såkaldte ”aggressionsforbrydelse”, der indebærer et strafferetligt ansvar for et lands øverste ledelse for en beslutning om ulovlig militær magtanvendelse mod en anden stat. Den Internationale Straffedomstol, ICC, har – i forhold til situationen i Ukraine – kun jurisdiktion over krigsforbrydelser, forbrydelser mod menneskeheden og folkedrab begået i Ukraine, men ikke over aggressionsforbrydelser.

Da ICC ikke har jurisdiktion til at retsforfølge Ruslands aggression mod Ukraine, har Ukraine foreslået oprettelsen af et særtribunal for retsforfølgelse af aggressionsforbrydelsen. Den danske regering har siden januar 2023 deltaget i en ukrainsk-ledet såkaldt ’kernegruppe’ af lande, bestående af 37 lande, herunder Danmark, der undersøgte mulighederne for etablering af et sådant tribunal. Kernergruppen afsluttede sine drøftelser i marts 2025.

På RIA-rådsmødet den 12.-13. december 2024 oplyste Kommissionen, at kernergruppen var nået til enighed om oprettelsen af et særtribunal og om at gå videre med en model, hvor tribunalet oprettes via en bilateral aftale mellem Europarådet og Ukraine. Ukraines lederskab har efterfølgende besluttet at gå videre med oprettelse af særtribunalet på grundlag af den forhandlede model. Selve oprettelsen vil ske efterfølgende gennem en bilateral aftale mellem Ukraine og Europarådet. Ukraines lederskab forelagde den 14. maj aftaleudkastet for Europarådets Ministerkomité. Ministerkomitéen vil herefter forberede de nødvendige beslutninger og resolutioner for at iværksætte særtribunalet.

Herudover er der oprettet et skadesregister. Registeret tjener som en fortegnelse over krav og bevismateriale vedrørende skader, tab eller kvæstelser forårsaget af Den Russiske Føderations internationalt retsstridige handlinger i eller mod Ukraine. Skadesregistret indledte proceduren for indgivelse af krav den 2. april 2024. Den 1. april 2025 havde registeret modtaget over 23.000 skadeskrav i alt.

Endvidere pågår der internationale forhandlinger om traktatgrundlaget for etablering af en kravskommission for Ukraine, som skal behandle de enkelte krav. Etableringen af kravskommissionen anses som andet skridt mod en samlet kompensationsmekanisme for Ukraine, hvor det første skridt er det ovenfor nævnte skadesregister, mens det tredje og sidste skridt kan være en kompensationsfond. Der er afholdt fire forberedende møder, og den 12.-15. maj 2025 afholdtes det andet formelle forhandlingsmøde i Haag.

Der findes yderligere indsatser, hvad angår efterforskning og bevisindsamling af internationale forbrydelser i Ukraine. Danmark har bl.a. støttet ICC med finansielle bidrag og sekundering af national ekspertise. Det bemærkes i den forbindelse, at ICC har indledt en efterforskning af situationen i Ukraine.

Hertil kommer, at Rigspolitiet under ICC's kriminaltekniske rotationsmodel i august 2023 sendte et efterforskningshold bestående af fem kriminalteknikere og en retsmediciner til Ukraine i regi af ICC i fire uger for at bidrage til efterforskningen af krigsforbrydelser.

Rigspolitiet har efterfølgende haft udsendt efterforskningshold til Ukraine to gange i perioden 12.–27. oktober 2024 og den 20. marts – 13. april 2025. Begge gange har holdet bestået af tre kriminalteknikere og en holdleder.

I løbet af foråret 2024 vedtog EU to direktiver, der bl.a. relaterer sig til restriktive foranstaltninger mod Rusland som modsvar på landets aggression mod Ukraine.

Direktiv 2024/1226 af 24. april 2024 om, hvad der skal anses for strafbare handlinger og for sanktioner for overtrædelse af Unionens restriktive foranstaltninger, har bl.a. til formål at sikre en effektiv anvendelse af Unionens restriktive foranstaltninger. Direktivet er omfattet af det danske retsforbehold, men den 23. april 2025 blev lovforslag nr. L 215 fremsat, som bl.a. har til formål at indføre regler i dansk ret, der svarer til dele af direktivet. I det fremsatte lovforslag er der lagt op til, at loven skal træde i kraft dagen efter bekendtgørelsen i Lovtidende.

Direktiv 2024/1260 af 24. april 2024 om inddrivelse og konfiskation af aktiver har bl.a. til formål at styrke medlemsstaternes mulighed for at spore, identificere, beslaglægge, konfiskere og forvalte aktiver, der hidrører fra kriminelle handlinger. Direktivet er omfattet af det danske retsforbehold. Det er fortsat under overvejelse, om man fra dansk side ønsker at indføre regler i dansk ret svarende til dele af direktivet.

Ukraine har den 13. november 2024 fået status som observatør i Folkekrigsnetværket. Ukraine har desuden vedtaget anden del af en lovgivningspakke om tiltrædelse af Rom-statutten den 22. oktober 2024 og har deponeret ratifikationsinstrumentet med henblik på tiltrædelse af Romstatutten. Ratifikationsinstrumentet trådte i kraft januar 2025, hvorfor Ukraine nu er ICC-deltagerstat.

Endelig kan nævnes, at USA ved præsidentielt dekret af 6. februar 2025 har indført sanktioner mod ICC's chefanklager og dennes familie i form af indefrysning af aktiver og indrejseforbud i USA. Timing og omfang af yderligere sanktioner mod domstolen er endnu uklar.

3. Formål og indhold

Sagen er på dagsordenen for RIA-rådsmødet den 12.-13. juni 2025 med henblik på en status. Det forventes, at der bl.a. vil blive orienteret om den seneste udvikling i arbejdet med etableringen af et særtribunal og en kravskommission samt eventuelle yderligere retlige modsvar og indsatser blandt EU-medlemsstaterne i kampen mod straffrihed for internationale forbrydelser begået i forbindelse med Ruslands aggression mod Ukraine.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet skal ikke høres.

5. Nærhedsprincippet

Spørgsmålet om nærhedsprincippet er ikke relevant.

6. Gældende dansk ret

Statutten for ICC blev ved lov nr. 342 af 16. maj 2001 om Den Internationale Straffedomstol inkorporeret i dansk ret. Ved statutten fik ICC mulighed for at strafforfølge folkedrab, forbrydelser mod menneskeheden samt krigsforbrydelser. Det følger dog af komplementaritetsprincippet, at ICC kun har jurisdiktion, hvis Danmark ikke selv gennemfører en effektiv efterforskning og retsforfølger de pågældende personer.

I dansk ret var folkedrab tidligere kriminaliseret i folkedrabsloven, mens krigsforbrydelser, tortur og forbrydelser mod menneskeheden i al væsentlighed kunne straffes efter gældende dansk ret, herunder straffelovens almindelige bestemmelser om bl.a. drab, vold, voldtægt, frihedsberøvelse og hærværk. Disse bestemmelser finder ligeledes anvendelse på handlinger begået i udlandet. Bestemmelserne om dansk straffemyndighed sammenholdt med de materielle straffebestemmelser muliggjorde således, at personer, der havde begået bl.a. krigsforbrydelser, kunne holdes strafferetligt ansvarlige i Danmark. Der var imidlertid ikke straffebestemmelser, som selvstændigt kriminaliserede forbrydelser mod menneskeheden, krigsforbrydelser og tortur.

Den 1. januar 2025 trådte en ændring af straffeloven i kraft. Med lovændringen er forbrydelser mod menneskeheden, krigsforbrydelser og tortur nu selvstændigt kriminaliseret i straffeloven. Desuden blev indholdet af folkedrabsloven flyttet over i straffeloven, så de groveste internationale forbrydelser er samlet ét sted.

Derudover ratificerede regeringen ændringen til ICC-statutten om aggressionsforbrydelsen. Ratifikationen blev effektueret den 1. januar 2025. Samtidig blev der indført en bestemmelse om aggressionsforbrydelser i straffeloven.

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Sagen har ingen lovgivningsmæssige konsekvenser.

Økonomiske konsekvenser

Sagen har i sig selv ingen statsfinancielle, samfundsøkonomiske eller erhvervsøkonomiske konsekvenser, idet det dog bemærkes, at etableringen af både særtribunalet og kravskommissionen vil få økonomiske konsekvenser for EU og for Danmark. Det er på nuværende tidspunkt ikke muligt at foretage en præcis opgørelse af sådanne omkostninger.

Andre konsekvenser og beskyttelsesniveauet

Sagen giver ikke anledning til at fremhæve andre konsekvenser.

8. Høring

Der har ikke været foretaget en høring vedrørende sagen.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der forventes generelt bred enighed på EU-plan om at støtte op om kampen mod straffrihed i forhold til begåede forbrydelser i Ukraine.

10. Regeringens generelle holdning

Regeringen fordømmer på det kraftigste den russiske aggression mod Ukraine, ligesom regeringen udtrykker sin fulde solidaritet med Ukraine og den ukrainske befolkning.

Fra dansk side er man generelt positivt indstillet over for at styrke indsatsen for retsforfølgelse af internationale forbrydelser i Ukraine, herunder gennem oprettelsen af et særtribunal for aggressionsforbrydelser.

Endvidere anser man det for vigtigt, at indsatsen med hensyn til indsamling og opbevaring af beviser er effektiv og velkoordineret, herunder på EU-plan.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Indsatsen for at sikre retsforfølgelse af internationale forbrydelser begået i Ukraine er et tilbagevendende emne, som senest har været forelagt Folketingets Europaudvalg til orientering i forbindelse med RIA-rådsmødet den 5. og 7. marts 2025.

Dagsordenspunkt 6: Kampen mod narkotikahandel og organiseret kriminalitet: Styrkelse af det retlige samarbejde med tredjelande

Revideret notat. Ændringer er markeret med streg i marginen

Sagen er *ikke* omfattet af retsforbeholdet.

KOM-dokument foreligger ikke.

1. Resumé

Sagen er på dagsordenen på rådsmødet for retlige og indre anliggender (RIA) den 12.-13. juni 2025 (justitsdagen) med henblik på en status. Det forventes, at det polske formandskab vil orientere om status for implementeringen af de foranstaltninger i EU's køreplan for bekæmpelse af narkotikahandel og organiseret kriminalitet, som er prioriteret af formandskabet, herunder det retlige samarbejde med tredjelande. Sagen er ikke omfattet af retsforbeholdet. Spørgsmålet om nærhedsprincippet er ikke relevant. Sagen har hverken lovgivningsmæssige eller økonomiske konsekvenser. Fra dansk side deler man formandskabets ønske om en styrket indsats på området.

2. Baggrund

Kommissionen fremlagde den 18. oktober 2023 en EU-køreplan for bekæmpelse af narkotikahandel og organiseret kriminalitet. Køreplanen indeholder 17 tiltag fordelt på følgende fire prioriterede områder: 1) Den Europæiske Havnealliance, herunder styrkelse af logistiske knudepunkters modstandsdygtighed, 2) optrevling af kriminelle højrisikonetværk, 3) forebyggelse og 4) internationalt samarbejde.

Det polske formandskab har, ligesom de tidligere belgiske og ungarske formandskaber, udvalgt en række prioriterede foranstaltninger i EU's køreplan for bekæmpelse af narkotikahandel og organiseret kriminalitet, hvor formandskaberne har fulgt tæt op på implementeringen af foranstaltningerne og fremlagt fremskridtsrapporter i Rådet. Det

polske formandskab har senest fremlagt en fremskridtsrapport på RIA-rådsmødet den 5. og 7. marts 2025.

Det polske formandskab har under sit formandskab prioriteret implementeringen af foranstaltningerne i køreplanen vedrørende styrkelse af retshåndhævelsesoperationer i havne, et offentlig-privat partnerskab til bekæmpelse af narkotikasmugling og kriminel infiltration, kortlægning af de kriminelle netværk, der udgør de største trusler mod samfundet, bekæmpelse af udbredelsen af designerprækursorer, forbedring af den offentlige sikkerhed og folkesundheden i områder, der er berørt af brug og salg af narkotika og narkotikarelateret kriminalitet, styrkelse af EU's samarbejde med landene i Latinamerika og Caribien om bekæmpelse af organiseret kriminalitet samt indgåelse af alliancer til håndtering af trusler i form af syntetisk narkotika.

Det polske formandskab har endvidere prioriteret arbejdet med Rådets konklusioner vedtaget den 14. juni 2024 om styrkelse af det retlige samarbejde med tredjelande i kampen mod organiseret kriminalitet. Rådskonklusionerne følger bl.a. op på EU's strategi til bekæmpelse af organiseret kriminalitet 2021-2025, EU's narkotikastrategi 2021-2025 samt EU's køreplan for bekæmpelsen af narkotikahandel og organiseret kriminalitet. I rådskonklusionerne peges bl.a. på, at retligt samarbejde med tredjelande er afgørende for retsforfølgningen af organiserede kriminelle, og at der er behov for yderligere tiltag på området, der kan supplere og styrke den eksisterende EU-indsats og medlemsstaternes indsats bilateralt.

Rådskonklusionerne fremhæver på den baggrund en række forskellige værktøjer, herunder bl.a. udveksling af bedste praksis, møder i tredjelandet, udstationering af forbindelsesanklagere i Eurojust og tredjelande, fremme af tredjelandes tiltrædelse til Europarådets konventioner og udarbejdelse af briefing-pakker, der bl.a. indeholder data om retshåndhævelse og retligt samarbejde for prioriterede tredjelande. Endvidere opfordrede Rådet Eurojust til at indsamle og vurdere oplysninger om de lande, med hvilke et styrket samarbejde er af særlig betydning for kampen mod organiseret kriminalitet. Eurojust har, på baggrund af information fra medlemsstaterne, udarbejdet en rapport

med ca. 40 tredjelande, hvor en eller flere medlemsstater har oplevet udfordringer i forhold til anmodninger om retshjælp og udlevering.

Der arbejdes under det polske formandskab fortsat med de foreslåede værktøjer sideløbende med en prioritering af de tredjelande, der er nævnt i rapporten fra Eurojust, med hvilke et styrket samarbejde er af særlig betydning for kampen mod organiseret kriminalitet.

3. Formål og indhold

Sagen er på dagsordenen på justitsdagen på RIA-rådsmødet den 12. juni 2025 med henblik på orientering om status på arbejdet med bekæmpelse af narkotikahandel og organiseret kriminalitet, herunder styrkelse af det retlige samarbejde med tredjelande.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet skal ikke høres.

5. Nærhedsprincippet

Spørgsmålet om nærhedsprincippet er ikke relevant.

6. Gældende dansk ret

Sagen giver ikke anledning til at redegøre for gældende dansk ret.

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Sagen har ingen lovgivningsmæssige konsekvenser.

Økonomiske konsekvenser

Sagen har ingen statsfinansielle, samfundsøkonomiske eller erhvervsøkonomiske konsekvenser.

Andre konsekvenser og beskyttelsesniveauet

Sagen har ingen andre konsekvenser.

8. Høring

Der har ikke været foretaget en høring vedrørende sagen.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der foreligger ikke offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til sagen.

Bekæmpelse af narkotikahandel og organiseret kriminalitet har været et højt prioriteret område under de seneste formandskaber for Rådet, og fra medlemsstaternes side støttes der generelt op om yderligere tiltag på dette område.

10. Regeringens generelle holdning

For regeringen er bekæmpelse af narkotikahandel og organiseret kriminalitet højt prioriteret.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Tiltag vedrørende bekæmpelse af narkotikahandel og organiseret kriminalitet er et tilbagevendende emne, som senest har været forelagt for Folketingets Europaudvalg til orientering i forbindelse med RIA-rådsmødet den 5. og 7. marts 2025.

Dagsordenspunkt 7: Forordning om regler til forebyggelse og bekæmpelse af seksuelt misbrug af børn (CSA-forordningen)

Revideret notat. Ændringer er markeret med streg i marginen.

Sagen er *ikke* omfattet af retsforbeholdet.

KOM (2022) 209.

1. Resumé

Sagen er på dagsordenen til rådsmødet for retlige og indre anliggender (RIA) den 12.-13. juni 2025 med henblik på en fremskridtsrapport vedrørende forhandlingerne om Kommissionens forslag af 11. maj 2022 til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om forebyggelse og bekæmpelse af seksuelt misbrug af børn. Det forventes, at det polske formandskab vil give en status på de igangværende forhandlinger i Rådet om forslaget.

Regeringen har et stort og vedvarende fokus på at komme digitale krænkelse til livs. Regeringen er derfor positivt indstillet over for intentionerne om at forebygge og bekæmpe seksuelt misbrug af børn online. Fra dansk side har fokus under forhandlingerne navnlig været at sikre, at forordningsforslaget rammer en rimelig balance mellem på den ene side hensynet til at forebygge og bekæmpe seksuelt misbrug af børn og på den anden hensynet til retten til privatliv. Regeringen har endvidere haft særlig fokus på forslagets forenelighed med grundloven, herunder det uskrrevne grundlovsforbud.

2. Baggrund

Kommissionen fremsatte den 11. maj 2022 forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om regler til forebyggelse og bekæmpelse af seksuelt misbrug af børn.

Forordningsforslaget har følgende tre overordnede formål:

- At etablere en klar og harmoniseret retlig ramme for forebyggelse og bekæmpelse af seksuelt misbrug af børn online.
- At skabe retssikkerhed for udbydere med hensyn til deres ansvar for at vurdere og afbøde risici og om nødvendigt opspore, indberette og fjerne og spærre for seksuelt misbrug af børn online.
- At oprette et europæisk center til forebyggelse og bekæmpelse af seksuelt misbrug af børn online.

Kommissionen oversendte forslaget til Rådet i dansk sprogversion den 18. juli 2022. Forslaget er fremsat med hjemmel i Traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) artikel 114, idet forordningen sigter på at harmonisere de nationale krav, der gælder for udbydere af relevante onlinetjenester på det digitale indre marked. Forslaget skal behandles efter den almindelige lovgivningsprocedure i TEUF artikel 294. Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal.

Forslaget har siden juni 2022 været genstand for forhandlinger i Rådets retshåndhævelsesgruppe (LEWP).

Henset til, at der ikke er opnået enighed om forslaget, vedtog Europa-Parlamentet og Rådet henholdsvis den 10. og 29. april 2024 Kommissionens forslag til ændring af den midlertidige forordning nr. 2021/1232, som giver udbydere mulighed for at opspore seksuelt misbrug af børn online frem til den 20. april 2026. Det har hidtil været forhåbningen, at forslaget på dette tidspunkt vil være vedtaget og trådt i kraft.

3. Formål og indhold

Sagen er på dagsordenen til RIA-rådsmødet den 12.-13. juni 2025 med henblik på en fremskridtsrapport vedrørende forhandlingerne af forordningsforslaget. Der ses fortsat ikke at være tilstrækkelig opbakning til forslaget blandt medlemsstaterne på baggrund af de seneste forhandlinger under det polske formandskab. Det er fortsat navnlig forslagets forpligtelser for tjenesteudbydere, herunder særligt spørgsmålet om et opsporingspåbud, der giver anledning til drøftelse blandt medlemsstaterne.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet er i henhold til den almindelige lovgivningsprocedure (TEUF-artikel 294) medlovgiver.

Europa-Parlamentets udvalg om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender (LIBE) er udpeget som ansvarlig for sagen. Derudover er Europa-Parlamentets udvalg om Kvinders Rettigheder og Ligestilling (FEMM), Kultur- og Uddannelsesudvalget (CULT), udvalg om det Indre Marked og Forbrugerbeskyttelse (IMCO) samt Budgetudvalget (BUDG) udpeget som rådgivende udvalg.

Europa-Parlamentet vedtog den 22. november 2023 et forhandlingsmandat, der adskiller sig væsentligt fra Kommissionens oprindelige forslag, herunder særligt derved at det foreslåede opsporingspåbud alene vil kunne komme på tale efter en forudgående mistanke, ligesom ”end-to-end”-kryptering udelukkes fra forslagetets anvendelsesområde.

5. Nærhedsprincippet

Kommissionen vurderer, at det er nødvendigt med en fælles EU-indsats, hvis udfordringerne med seksuelt misbrug af børn online skal løses. Kommissionen fremhæver i den forbindelse bl.a., at nogle medlemsstater er begyndt at indføre nationale regler til at forebygge og bekæmpe seksuelt misbrug af børn online, og at de medlemsstater, der endnu ikke har indført sådanne krav, i stigende grad overvejer nationale foranstaltninger. Grundet onlinetjenesters grænseoverskridende karakter medfører dette en fragmentering af det digitale indre marked. Ud over at det medfører betydelige omkostninger for udbyderne, resulterer dette i, at indsatsen om forebyggelse og bekæmpelse af misbrug af børn ikke bliver tilstrækkelig effektiv.

Kommissionen vurderer, at kun tiltag på EU-plan vil sikre harmoniserede retlige rammer på området og fjerne eksisterende hindringer for levering af relevante tjenester på det digitale indre marked samtidig med, at de krav, udbyderne pålægges, er effektive i bekæmpelsen af seksuelt misbrug af børn online.

Regeringen kan tilslutte sig Kommissionens vurdering. Nærhedsprincippet anses således for at være opfyldt.

6. Gældende dansk ret

Der findes på nuværende tidspunkt ikke dansk lovgivning, der forpligter udbydere af tjenesteydelser til at opspore, indberette, spærre for og fjerne eller 'deliste' materiale, der viser seksuelt misbrug af børn.

Ved siden af muligheden for blokering af hjemmesider gennem straffeprocessuelle tvangsindgreb blokeres internetadgangen til hjemmesider aktuelt i Danmark, på Færøerne og i Grønland på aftalebaseret basis i form af Netfilterordningen. Rigspolitiet har siden 2005 samarbejdet med Red Barnet og størstedelen af internetudbydere i Danmark, på Færøerne og i Grønland i bestræbelserne på at forhindre adgang via internettet til seksuelt materiale af børn. Ordningen administreres af Nationalt Cyber Crime Center (NC3) i National enhed for Særlig Kriminalitet. Som led i samarbejdet med internetudbydere videregiver NC3 løbende på grundlag af konkrete samarbejdsaftaler oplysninger til internetudbydere om internetadresser, som NC3 vurderer indeholder ulovligt materiale af den omtalte karakter. Internetudbydere iværksætter herefter en DNS-blokering af internetadgangen til hjemmesiden. Dette indebærer, at man ved forsøg på at tilgå hjemmesiden vil blive mødt med en besked om, at internetadgangen til hjemmesiden er blokeret, fordi hjemmesiden indeholder materiale, som er omfattet af straffelovens § 235 (om besiddelse og udbredelse af seksuelt materiale af personer under 18 år). Det er dog muligt at omgå en sådan blokering for en person med en vis teknisk indsigt.

Europa-Parlamentet og Rådet vedtog den 14. juli 2021 Europa-Parlamentets og Rådets forordning 2021/1232 om en midlertidig undtagelse fra visse bestemmelser i direktiv 2002/58/EF, for så vidt angår den anvendelse af teknologier til behandling af personoplysninger og andre data, der foretages af udbydere af nummeruafhængige interpersonelle kommunikationstjenester med det formål at bekæmpe seksuelt misbrug af børn online. Forordningen giver på visse betingelser udbydere af nummeruafhængige interpersonelle kommunikationstjenester mulighed for at anvende specifikke teknologier til behandling af personoplysninger og andre data, i det omfang det er strengt nødvendigt for at opdage seksuelt misbrug af børn online på deres tjenester og

indberette det og for at fjerne online materiale, der viser seksuelt misbrug af børn, fra deres tjenester.

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

En vedtagelse af forordningsforslaget vil medføre behov for vedtagelse af dansk lovgivning, der supplerer forordningen. Der vil således være behov for at fastsætte nærmere regler om bl.a. udpegning af en national koordinerende myndighed, der skal varetage en række opgaver efter forordningen, ligesom der skal udpeges en eller flere kompetente myndigheder. Der skal derudover fastsættes regler om sanktioner for overtrædelse af en række bestemmelser i forordningen.

Økonomiske konsekvenser

Statsfinansielle konsekvenser

Forslaget skønnes at have væsentlige statsfinansielle konsekvenser, herunder for det danske EU-bidrag.

Forslaget skønnes at have statsfinansielle konsekvenser via det danske EU-bidrag som følge oprettelse af EU-centeret, der lægges op til at blive finansieret inden for EU's flerårige finansielle ramme (MFF) for 2021-2027 ved omprioritering fra finansieringsrammen for Fonden for Intern Sikkerhed, i det omfang det falder inden for de nuværende finansielle overslag. I perioden 2022-2027 ventes de samlede udgifter afholdt af EU-budgettet at udgøre ca. 46,1 mio. euro. Danmark finansierer ca. 2 pct. af EU's budget. Forslaget skønnes dermed isoleret at øge dansk EU-bidrag i samme periode ca. 6,9 mio. kr., da Danmark uden forslaget skønnes at kunne have modtaget en refusion af tilsvarende beløb via det danske EU-bidrag.

Forslaget forventes desuden at medføre udgifter for det offentlige, herunder for den samlede straffesagskæde. Det skyldes bl.a., at antallet af indberetninger om seksuelt misbrug af børn forventes at stige som følge af initiativerne i forslaget. Omfanget af disse konsekvenser er på nuværende tidspunkt under afklaring. Derudover forventes der merudgifter for den myndighed, der bliver udpeget som koordinerende myndighed.

Det bemærkes, at afledte nationale udgifter som følge af EU-retsakter afholdes inden for de berørte ministeriers eksisterende bevillingsramme, jf. budgetvejledningens bestemmelser herom.

Erhvervsøkonomiske konsekvenser

Forslaget forventes at have erhvervsøkonomiske konsekvenser for udbydere af relevante informationssamfundstjenester, udbydere af hostingtjenester eller interpersonelle kommunikationstjenester og udbydere af internetadgangstjenester, der er etableret i Danmark. På nuværende tidspunkt er det ikke muligt at afklare det nærmere omfang af disse økonomiske konsekvenser.

Det forventes, at forslaget vil medføre administrative konsekvenser for dansk erhvervsliv.

Forslaget forventes at medføre administrative byrder for udbydere af hostingtjenester og udbydere af offentligt tilgængelige interpersonelle kommunikationstjenester, der skal leve op til risikovurderingsforpligtelserne for at minimere risikoen for, at deres tjenester udnyttes til seksuelt misbrug af børn online.

Udbyderne efterlades en vis fleksibilitet til at udforme og gennemføre foranstaltninger, der er skræddersyet til den identificerede risiko og karakteristika ved de tjenester, de udbyder, og de måder, hvorpå de pågældende tjenester anvendes. Som eksempler kan nævnes tilpasning af udbyderens indholdsmoderations- eller anbefalingssystemer, beslutningsprocesser, tjenestens drift, funktioner, indholdet eller håndhævelsen af vilkår og betingelser ved hjælp af passende tekniske og operationelle foranstaltninger og personale, styrkelse af udbyderens interne processer eller det interne tilsyn med tjenestens funktion.

Forslaget forventes desuden at medføre administrative byrder for udbyderne, der kan blive pålagt flere påbud efter forordningen.

Andre konsekvenser og beskyttelsesniveauet

Der vurderes ikke at være andre konsekvenser forbundet med forslaget.

8. Høring

Forslaget har været sendt i høring i Specialudvalget for Politimæssigt og Retligt Samarbejde den 10. august 2022 og den 5. september 2023.

Forslaget har endvidere i perioden fra den 30. november 2022 til den 20. december 2022 været sendt i offentlig høring. Der er modtaget høringssvar fra Advokatsamfundet, Børns Vilkår, Dataetisk Råd, Det Kriminalpræventive Råd, Det Ethiske Råd, Dansk Industri, Hjælp Voldsofre, IT-Branchen, IT-Politisk Forening, Joan Søstrene, Medierådet for Børn og Unge og Red Barnet.

Nedenfor er gengivet de væsentligste punkter i de modtagne høringsvar, som er overvejende positivt indstillet over for forordningsforslagets formål, om end der i flere høringssvar rejses bekymring for beskyttelsen af privatlivets fred og teknologiske udfordringer.

Proportionalitet og retssikkerhed

Advokatsamfundet og Det Ethiske Råd rejser bekymring om uforholdsmæssige indgreb i kommunikationsfriheden og understreger behovet for proportionalitet og retssikkerhed. Advokatsamfundet finder nogle af forslagets centrale begreber vage og upræcise, hvilket efter Advokatsamfundets opfattelse udgør en risiko for tilsidesættelse af væsentlige retssikkerhedshensyn.

Advokatsamfundet advarer i øvrigt mod risikoen for masseovervågning, mens IT-politisk forening advarer mod statslig 'spyware'.

Det Ethiske Råd bemærker uddybende, at der må være proportionalitet i form af et rimeligt beskyttelsesniveau for udbydernes og brugernes retssikkerhed og grundrettigheder. Det Ethiske Råd fremhæver forslagets bestemmelser om løbende evaluering af tiltag, det rådgivende teknologiudvalg under EU-centeret, kravet om uafhængige tilsynsmekanismer og passende procedurer og klagemekanismer som væsentlige elementer i den balancerede beskyttelse af forskellige og til tider

modsatrettede rettigheder. Det understreges dog, at børn har en ret til særlig beskyttelse, og at børns rettigheder bør komme i første række.

Lovlig kontakt og lovligt materiale

Ifølge Advokatsamfundet kræver sondringen mellem strafværdige forhold og tilladelige kontakter mellem børn særlig opmærksomhed, ligesom IT-Politisk Forening bemærker, at forordningsforslaget kan omfatte lovlig seksuel kommunikation mellem jævnaldrende børn. IT-Politisk Forening finder det problematisk, at indholdet af en lovlig privat chatsamtale mellem to jævnaldrende børn over den seksuelle lav-alder, hvor der f.eks. udveksles seksuelle billeder, kan risikere at opfylde kriterierne for grooming.

Red Barnet fremhæver, at materiale, som fremstår krænkende, men som ikke er ulovligt, såsom nedværdigende eller seksualiserede personrettede beskeder, eller Child Sexual Exploitation Material (CSEM) kan være udfordrende at få fjernet fra platformene.

”End-to-end”-kryptering

Dansk Industri, IT-Branchen, og IT-Politisk Forening fremhæver, at ”end-to-end”-krypteret kommunikation bør være undtaget fra forslaget, da det vil skabe sikkerhedsmæssige sårbarheder, eftersom kryptering spiller en vigtig rolle i forhold til at sikre privat og sikker kommunikation på nettet. Særligt IT-Politisk Forening er uforstående over for, at ”end-to-end”-krypteret kommunikation er omfattet af forordningsforslaget, eftersom ”end-to-end”-kryptering ifølge foreningen gør opsporing teknisk umulig. Red Barnet påpeger, at forslaget giver anledning til bekymring for, at beskyttelsen af børns data på chattjenester bliver forringet, især for opsporing i krypterede samtaler.

Risikovurdering og afbødningsforpligtelser

Børns Vilkår, Dansk Industri, IT-Politisk Forening og IT-Branchen betoner værdien af risikovurdering, men henviser til, at forslaget især bør fokusere på tjenester, der vurderes at indebære en høj risiko for misbrug. IT-Politisk Forening påpeger i, at risikovurdering indebærer, at interpersonelle kommunikationstjenester i sig selv vil kunne anses for at kunne udgøre en risiko. For interpersonelle

kommunikationstjenester er det ifølge IT-Politisk Forening endvidere uklart, hvordan udbyderen skal foretage den konkrete risikovurdering efter forslaget artikel 3 samt vurdere den potentielle resterende risiko efter risikobegrænsende foranstaltninger i medfør af artikel 4. IT-Politisk Forening bemærker derudover, at udbyderne som led i risikovurderingen kan tvinges til at indsamle oplysninger om brugerne, som ikke er nødvendige for tjenesten. I praksis vil det udelukke muligheden for anonym brug af kommunikationstjenester og sociale medier.

Børns Vilkår anbefaler, at det i forhold til serviceudbydernes udarbejdelse af risikovurderingen af deres ydelser udspecificeres, at risikovurderingen skal udarbejdes for alle tjenesternes deelelementer, herunder de såkaldte "features".

Red Barnet bemærker, at kriterierne for, hvornår en digital tjeneste indebærer en risiko for grooming, er meget brede. Derudover efterspørger organisationen information om, hvilke konkrete oplysninger børn skal opgive for at verificere deres alder, samt hvilke forpligtelser tjenesterne har i forhold til beskyttelse af disse oplysninger. Dataetisk Råd foreslår en række tiltag, der relaterer sig til aldersbegrænsning, som mange onlinetjenester allerede har, herunder fastsættelse af en væsentlig højere aldersgrænse for brug af relevante onlinetjenester. Red Barnet opfordrer desuden til, at der føres tilsyn med den måde, hvorpå platformene forvalter risikovurderingsforpligtelsen, og at såkaldte "trusted flaggers" involveres i vurderingen. Flere organisationer, herunder Børns Vilkår, Det Ethiske Råd og Red Barnet, fremhæver vigtigheden af at inkludere "safety-by-design" i risikovurderingerne.

Dansk Industri og IT-Branchen bemærker, at der mangler klarhed i forholdet mellem forordningsforslaget og forordningen om digitale tjenester i forhold til risikovurdering.

Opsporing og grooming

IT-Politisk Forening bemærker, at det skal være muligt at detektere ukendt materiale og grooming på et frivilligt grundlag med passende sikkerhedsforanstaltninger. IT-Politisk forening henviser til, at den brede term "betydelig risiko" i forslaget artikel 7, stk. 5-7, kan

medføre, at et stort antal udbydere kan modtage et påbud. Dataetisk Råd mener, at det bør overvejes at udvide forslaget til også at omfatte opsporing og standsning af børn, der groomer og krænker andre børn. Red Barnet mener, at opsporingspraksis hos udbyderne bør monitoreres tæt. Red Barnet mener i øvrigt, at det bør overvejes, om bemyndigelsen til at opspore bør ligge hos en uafhængig, national myndighed, fremfor hos udbyderne.

Teknologi

Dansk Industri og IT-Branchen påpeger behovet for teknologisk innovation, da de eksisterende teknologier, f.eks. til opsporing, er utilstrækkelige. Dette gør sig tillige gældende for aldersvurderingen. Forslaget bør ifølge Dansk Industri således fokusere på at fremme frivillig innovation af teknologiske løsninger, der kan gøre det muligt at identificere grooming, herunder ved at tillade metadata. Red Barnet anser det for vigtigt, at forordningens definitioner af risici følger med den teknologisk udvikling, så nye former for seksuelt misbrug af børn ikke overses.

Ressourcer og implementering

Det Kriminalpræventive Råd og IT-Politisk påpeger, at implementeringen af forslaget vil kræve betydelige ressourcer både på EU-niveau og for mindre platforme, der muligvis ikke har de nødvendige økonomiske ressourcer.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der er generelt støtte blandt medlemsstaterne til at etablere en klar og harmoniseret retlig ramme for forebyggelse og bekæmpelse af seksuelt misbrug af børn online. Det er desuden generelt opfattelsen, at forordningen er nødvendig, hvis indsatsen med forebyggelse og bekæmpelse af seksuelt misbrug af børn online skal være effektiv. Endelig har et flertal af medlemsstaterne fokus på snarest muligt at opnå en delvis generel indstilling, fordi den midlertidige forordning udløber i april 2026.

Der er under forhandlingerne særligt rejst spørgsmål om proportionaliteten af de forskellige påbud – særligt det foreslåede

opsporingspåbud, der kan udstedes over for tjenesteudbydere, og forslagens forenelighed med de grundlæggende rettigheder, herunder retten til respekt for privatliv og kommunikation.

Formandskabet fremlagde i januar 2025 et kompromisforslag, som er blevet drøftet på en række møder i Retshåndhævelsesgruppen (LEWP). Det er fortsat navnlig forslagens forpligtelser for tjenesteudbydere, herunder særligt spørgsmålet om et opsporingspåbud, der giver anledning til drøftelse blandt medlemsstaterne.

10. Regeringens generelle holdning

Regeringen har et stort og vedvarende fokus på at komme digitale krænkelser til livs. Regeringen er derfor positiv over for intentionerne om at forebygge og bekæmpe seksuelt misbrug af børn online. Den teknologiske udvikling indebærer, at seksuelt misbrug af børn, herunder grooming, i stigende grad finder sted online, og regeringen er enig i, at udbydere af onlinetjenester skal tage et større ansvar for, at børn og unge kan færdes trygt og sikkert på nettet ved bl.a. at forhindre udbredelsen af materiale af seksuelt misbrug af børn online samt at begrænse risikoen for platformenes brug til grooming af børn mest muligt.

I lyset af det grænseoverskridende element i spredning af materiale via nettet er det afgørende med en fælles europæisk indsats på området, og regeringen er derfor overordnet set positivt indstillet over for formålet om at skabe en retlig ramme og en fælles, koordineret tilgang til at forebygge og bekæmpe seksuelt misbrug af børn online i EU.

Regeringen finder det afgørende, at forslaget er foreneligt med grundloven, herunder det uskrevne grundlovsforbud, hvorefter det alene er danske myndigheder, der er enekompetente til at udøve myndighedsbeføjelser inden for det danske territorium. Det skal bemærkes, at formandskabets seneste kompromistekst tager højde for dette.

Regeringen finder det tilsvarende afgørende, at forslaget lever op til EU's Charter om grundlæggende rettigheder.

Regeringen har noteret sig, at Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse (EDPS) og Det Europæiske Databeskyttelsesråd (EDPB) har rejst spørgsmål om nødvendigheden og proportionaliteten i de indgreb i beskyttelsen af privatlivets fred og personoplysninger, som er en konsekvens af forslaget. Regeringen har særligt fokus på, at der opnås en fornuftig balance mellem hensynet til en effektiv forebyggelse og bekæmpelse af online misbrug af børn på den ene side og muligheden for, at borgerne kan udøve deres grundlæggende rettigheder på den anden side.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Der er den 12. september 2022 oversendt grund- og nærhedsnotat om forslaget til Folketingets Europaudvalg. Regeringens forhandlingsmandat blev indhentet i Folketingets Europaudvalg den 15. september 2023. Folketingets Europaudvalg er løbende blevet orienteret om sagen, senest i forbindelse med forelæggelse af RIA-rådsmødet den 12.-13. december 2024.

Dagsordenspunkt 8: EU's strategi for indre sikkerhed

Nyt notat.

Sagen er *ikke* omfattet af retsforbeholdet.

KOM (2025) 148.

1. Resumé

Sagen er på dagsordenen på rådsmødet for retlige og indre anliggender (RIA) den 12.-13. juni 2025 (indenrigsdagen) med henblik på udveksling af synspunkter om ProtectEU – en EU-strategi for indre sikkerhed. Sagen er ikke omfattet af retsforbeholdet. Spørgsmålet om nærhedsprincippet er ikke relevant. Sagen har ikke lovgivningsmæssige eller økonomiske konsekvenser. Fra dansk side er man overordnet set positiv over for strategien og for at tage en generel drøftelse af strategiens prioriteter.

2. Baggrund

Kommissionen fremlagde den 1. april 2025 strategien ProtectEU – en EU-strategi for indre sikkerhed. Strategien sætter en generel retning for, hvordan tilgangen til indre sikkerhed bør ændres de kommende år, men strategien præsenterer også en række konkrete udspil og værktøjer, som vil skulle gennemføres løbende. Strategien er baseret på tre overordnede principper; 1) En ”whole of society”-tilgang, hvor alle interessenter, herunder f.eks. civilsamfundet, forskning og private aktører, inddrages i udviklingen af sikkerhedsmæssige foranstaltninger, 2) Inddragelse af sikkerhedsmæssige hensyn i al EU-lovgivning og -politikker mv., og 3) En betydelig styrkelse af investeringerne på sikkerhedsområdet fra EU, medlemsstaterne og den private sektor.

Strategien indeholder følgende syv overordnede prioritetsområder med underliggende tiltag, der skal styrke EU's indre sikkerhed:

1. En ny forvaltning af Europas indre sikkerhed

Kommissionen vil arbejde tæt sammen med medlemsstaterne og EU-agenturerne om at opgradere EU's tilgang til den indre sikkerhed på både strategisk og operationelt plan.

2. Integreret situationsbevidsthed og trusselsanalyse

Det skal sikres, at EU råder over nye måder til at dele og kombinere oplysninger på, og der skal udarbejdes en regelmæssig trusselsanalyse, hvad angår EU's indre sikkerhed, der bidrager til en omfattende risiko- og trusselsvurdering.

3. Styrkelse af EU's sikkerhedsmæssige kapacitet

Der skal udvikles nye værktøjer til retshåndhævelse såsom et moderniseret Europol og bedre midler til at koordinere og sikre sikker udveksling af og lovlig adgang til oplysninger.

4. Modstandsdygtighed over for hybride trusler og andre trusler

Der skal opbygges modstandsdygtighed over for hybride trusler ved at forbedre beskyttelsen af kritisk infrastruktur, styrke cybersikkerheden, sikre transportknudepunkter og bekæmpe onlinetrusler.

5. Stramning af nettet omkring grov og organiseret kriminalitet,

Kommissionen vil foreslå strengere regler for bekæmpelse af organiserede kriminelle netværk, herunder hvad angår efterforskning. Herudover skal unge i EU gøres mindre sårbare over for at blive rekrutteret til kriminalitet og foranstaltningerne til afskæring af adgangen til kriminelle værktøjer og aktiver skal intensiveres.

6. Bekæmpelse af terrorisme og voldelig ekstremisme

Der skal etableres en omfattende terrorbekæmpelsesdagsorden med henblik på at forebygge radikalisering, sikre onlinemiljøer og offentlige områder, tilintetgøre finansieringskanaler og reagere i tilfælde af angreb.

7. EU som en stærk global aktør på sikkerhedsområdet

EU's operationelle samarbejde skal styrkes gennem partnerskaber med centrale regioner såsom EU's udvidelses- og naboskabspartnere,

Latinamerika og lande i Middelhavsområdet. Der vil i det internationale samarbejde blive taget hensyn til EU's sikkerhedsinteresser, herunder ved at udnytte EU's værktøjer og instrumenter.

3. Formål og indhold

Sagen er på dagsordenen på indenrigsdagen på RIA-rådsmødet den 13. juni 2025 med henblik på en fremlæggelse af strategien samt en meningsudveksling vedrørende denne.

Forud for RIA-rådsmødet har strategien været på dagsordenen på et møde i den Stående Komité for det Operationelle samarbejde om den Indre Sikkerhed (COSI). Her blev strategien drøftet med udgangspunkt i brede spørgsmål om, hvorvidt strategien i tilstrækkelig grad adresserer nye og voksende sikkerhedstrusler, og om der er elementer i strategien, som mangler, er uklare, eller bør udvikles, styrkes eller prioriteres yderligere.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet skal ikke høres.

5. Nærhedsprincippet

Spørgsmålet om nærhedsprincippet er ikke relevant.

6. Gældende dansk ret

Sagen giver ikke anledning til at redegøre for gældende dansk ret.

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Sagen har ingen lovgivningsmæssige konsekvenser.

Økonomiske konsekvenser

Sagen har ingen statsfinansielle, samfundsøkonomiske eller erhvervsøkonomiske konsekvenser.

Andre konsekvenser og beskyttelsesniveauet

Sagen har ingen andre konsekvenser.

8. Høring

Der har ikke været foretaget en høring vedrørende sagen.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Styrkelse af den indre sikkerhed har været et højt prioriteret område under de seneste formandskaber for Rådet, og fra medlemsstaternes side støttes der generelt op om yderligere tiltag på dette område. På ovennævnte møde i COSI blev strategien modtaget overvejende positivt af medlemsstaterne.

10. Regeringens generelle holdning

For regeringen er styrkelse af den indre sikkerhed højt prioriteret.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

ProtectEU – en EU-strategi for indre sikkerhed har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg.

Dagsordenspunkt 9: Adgang til data for effektiv retshåndhævelse

Revideret notat. Ændringer er markeret med streg i marginen.

Sagen er *ikke* omfattet af retsforbeholdet.

KOM-dokument foreligger ikke.

1. Resumé

Sagen er på dagsordenen til rådsmødet for retlige og indre anliggender (RIA) den 12.-13. juni 2025 med henblik på en udveksling af synspunkter om adgang til data for effektiv retshåndhævelse. Sagen er ikke omfattet af retsforbeholdet. Spørgsmålet om nærhedsprincippet er ikke relevant. Sagen har ikke lovgivningsmæssige eller økonomiske konsekvenser. Fra dansk side er man positiv over for at drøfte mulighederne for at styrke de retshåndhævende aktørers adgang til relevant data.

2. Baggrund

Højniveaugruppen (HLG) om adgang til data for effektiv retshåndhævelse blev lanceret af Kommissionen i juni 2023 og havde til formål at identificere eventuelle udfordringer med adgang til data for de retshåndhævende aktører i EU samt at komme med anbefalinger til imødegåelse af de skitserede udfordringer.

HLG afholdte fire plenarmøder mellem juni 2023 og maj 2024. Gruppen bestod af eksperter fra medlemsstaterne, Kommissionen og forskellige EU-agenturer. Dertil var gruppen understøttet af tre tekniske arbejdsgrupper, som diskuterede mere specifikke emner. Fra dansk side deltog en repræsentant fra Rigspolitiet i dele af arbejdet. De deltagende eksperter har imidlertid ikke repræsenteret deres medlemsstat eller en myndighed, men var nomineret personligt på baggrund af deres kompetencer på området.

HLG afgav i maj 2024 en rapport med i alt 42 anbefalinger fordelt på tre fokusområder. Fokusområderne er digital efterforskning (*digital*

forensics), logning af teledata (*data retention*) og lovlig adgang til data via indgreb i meddelelshemmeligheden (*lawful interception*), der blev efterfulgt af en afsluttende rapport for HLG's arbejde i november 2024.

På RIA-rådsmødet i december 2024 vedtog Rådet konklusioner på baggrund af HLG's afsluttende rapport, hvori Kommissionen blev opfordret til at gennemføre en køreplan for implementering af anbefalingerne. Kommissionen oplyste, at man forventede at kunne præsentere i 1. halvår af 2025. Der var endvidere en drøftelse af det videre arbejde med anbefalingerne fra HLG, hvor Sverige foreslog at en gruppe af dedikerede medlemsstater gik i gang med at identificere anbefalinger fra rapporten, som kan implementeres af medlemsstaterne uafhængigt af Kommissionens forberedelse af en køreplan.

Gruppen af dedikerede medlemsstater har i løbet af foråret 2025 haft en række drøftelser om anbefalingerne i rapporten fra HLG. Sverige, Polen, Ungarn, Belgien, Spanien, Frankrig og Danmark har deltaget i disse drøftelser.

Den 1. april 2025 offentliggjorde Kommissionen *ProtectEU – en EU-strategi for indre sikkerhed* (ISS), der er baseret på tre principper om (1) en whole-of-society-tilgang; (2) afdækning af sikkerhedsaspekter i alle nye EU-initiativer; og (3) investeringer fra EU, medlemsstater og den private sektor. Strategien indeholder bl.a. et afsnit om lovlig adgang til oplysninger, hvoraf bl.a. fremgår, at Kommissionen dels forventer at præsentere en køreplan, der beskriver vejen frem med hensyn til lovlig og effektiv adgang til oplysninger med henblik på retshåndhævelse i første halvdel af 2025, dels forventer at udarbejde en konsekvensanalyse med henblik på at ajourføre reglerne om lagring af oplysningerne på EU-plan, hvis det er relevant i 2025, og dels fremlægge en teknologikøreplan for kryptering med henblik på at finde og vurdere teknologiske løsninger, der giver de retshåndhævende myndigheder lovlig adgang til oplysninger i 2026.

3. Formål og indhold

Sagen er på dagsordenen i forbindelse med RIA-rådsmødet den 12.-13. juni 2025 med henblik på udveksling af synspunkter om adgang til data for effektiv retshåndhævelse.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet skal ikke høres.

5. Nærhedsprincippet

Spørgsmålet om nærhedsprincippet er ikke relevant.

6. Gældende dansk ret

Sagen giver ikke anledning til at redegøre for gældende dansk ret.

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Sagen medfører ingen lovgivningsmæssige konsekvenser.

Økonomiske konsekvenser

Sagen medfører ingen statsfinansielle, samfundsøkonomiske eller erhvervsøkonomiske konsekvenser.

Andre konsekvenser og beskyttelsesniveauet

Sagen giver ikke anledning til at fremhæve andre konsekvenser.

8. Høring

Der er ikke foretaget høring vedrørende sagen.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdning til dagsordenspunktet.

10. Regeringens generelle holdning

Fra dansk side er man positiv over for at drøfte mulighederne for at styrke de retshåndhævende aktørers adgang til relevant data. Det bemærkes i den forbindelse, at justitsministeren den 2. maj 2024 har bedt Strafferetsplejeudvalget om bl.a. at undersøge, om politiet har det

nødvendige retlige grundlag til effektivt at aflytte og ransage nye kommunikationstjenester og beslaglægge digitalt materiale.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Sagen vedrørende adgang til data for effektiv retshåndhævelse har senest været forelagt for Folketingets Europaudvalg i forbindelse med forelæggelsen af RIA-rådsmødet den 12.-13. december 2024.

Dagsordenspunkt 10: Konsekvenserne af den aktuelle geopolitiske situation for EU's indre sikkerhed: a) Ukraine, b) Moldova og c) Syrien

Revideret notat. Ændringer er markeret med streg i marginen.

Sagen er *ikke* omfattet af retsforbeholdet.

KOM-dokument foreligger ikke.

1. Resumé

Sagen er på dagsordenen på rådsmødet for retlige og indre anliggender (RIA) den 12.-13. juni 2025 med henblik på en statusdrøftelse af implikationerne af den geopolitiske situation for EU's indre sikkerhed med fokus på Ukraine, Moldova og Syrien. Der er på nuværende tidspunkt ikke kendskab til det nærmere indhold af drøftelsen. Sagen er ikke omfattet af retsforbeholdet. Spørgsmålet om nærhedsprincippet er ikke relevant. Sagen har for nuværende ikke lovgivningsmæssige eller økonomiske konsekvenser. Fra dansk side støtter man op om en drøftelse af eksterne konflikter og deres implikationer for EU.

2. Baggrund

2.1. Ad Ukraine

Som følge af Ruslands invasion af Ukraine i 2022 besluttede EU's justits- og indenrigsministre den 14. oktober 2022 at iværksætte en kontinuerlig og struktureret dialog om den indre sikkerhed med de ukrainske myndigheder. Dialogen er baseret på de relevante ukrainske myndigheders konkrete operationelle behov for at tackle centrale udfordringer for den indre sikkerhed i både EU og Ukraine. Dialogen er baseret på følgende fire områder: 1) grænsesikkerhed, 2) ulovlig handel med skydevåben, 3) voldelige ekstremistiske udenlandske frivillige og 4) andre sikkerhedsrisici.

EU lancerede i december 2014 EU's Rådgivende Mission til Ukraine (EUAM Ukraine), der er en civil mission i regi af den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik (FSFP). EU's civile missioner har bl.a. til

formål at fremme stabilitet og sikkerhed samt opbygge robusthed i skrøbelige miljøer i tredjelande.

EUAM Ukraine har til formål at bidrage til bæredygtige reformer af Ukraines civile sikkerhedssektor. Siden Ruslands invasion af Ukraine er EUAM Ukraines mandat blevet udvidet to gange, og missionen har bl.a. fået tillagt nye ansvarsområder, herunder efterforskning og retsforfølgning af internationale forbrydelser samt forvaltning af grænseovergange mellem Ukraine og EU. EUAM Ukraine deltager i den strukturerede dialog om indre sikkerhed mellem EU og Ukraine samt yder strategisk rådgivning suppleret med forskellige træningsaktiviteter.

Det er PET's vurdering, at der er en markant, bredspektret og vedvarende trussel fra fremmede staters efterretningsvirksomhed mod Danmark. PET har i de seneste år afdækket flere sager, der vidner om, at en række fremmede stater aktivt udfører efterretningsvirksomhed mod Danmark, ligesom PET har kendskab til en række sager i udlandet.

PET kan konstatere, at de russiske efterretningstjenester i mange år har udgjort den største spionagetrussel mod Danmark. Den trussel er blevet skærpet med krigen i Ukraine. De russiske efterretningstjenester har en vedvarende interesse for især danske udenrigs- og sikkerhedspolitiske positioner, dansk forsvarspolitik, politik om Arktis, kritisk infrastruktur, Forsvarets kapaciteter og konkrete sager med stor betydning for Rusland.

Der har i 2024 været en række eksempler på, at personer med mulig forbindelse til de russiske efterretningstjenester har stået bag forskellige former for fysisk sabotage – eksempelvis ildspåsættelse og groft hærværk – i en række europæiske lande.

Sagerne viser efter PET's vurdering, at Rusland udviser en højere risikovillighed i forhold til at gøre brug af såkaldte hybride virkemidler mod og i Europa. Formålet med de russiske aktiviteter er bl.a. at skabe frygt og usikkerhed, og at svække den folkelige opbakning i Europa til den fortsatte støtte til Ukraine.

Danmark er en aktiv bidragsyder til Ukraine. Det er på den baggrund PET's vurdering, at der er en skærpet trussel fra fysisk sabotage fra Rusland mod både militære og civile mål i Danmark, der har tilknytning til støtten til Ukraine.

PET tager situationen meget alvorligt og har som følge af den aktuelle situation en væsentlig skærpet opmærksomhed på truslen.

Center for Terroranalyse (CTA) vurderer fortsat, at krigen i Ukraine ikke i sig selv på nuværende tidspunkt har direkte indflydelse på terrortruslen mod Danmark. Krigen kan dog stadig have afledte effekter, som på sigt kan påvirke terrortruslen, herunder via spredning af visse af de våben, som i dag finder anvendelse i krigen.

Center for Terroranalyse vurderer også, at radikaliserede personer, der har gennemgået våbentræning i en konfliktzone såsom i Ukraine eller som har våbenkendskab fra f.eks. aftjening af militærtjeneste, skytteforeninger, kriminelle miljøer eller lignende, vil være i stand til at gennemføre angreb, der kan forvolde stor skade.

2.2. Ad Moldova

Moldova fik den 23. juni 2022 tilkendt status som kandidatland. Der blev formelt indledt tiltrædelsesforhandlinger i juni 2024. Rådet godkendte i juni 2024 forhandlingsrammen for forhandlingerne med Moldova. Den første tiltrædelseskonference blev afholdt den 25. juni 2024.

Derudover samarbejder EU og Moldova sideløbende med udvidelsesprocessen også om at styrke de politiske og økonomiske forbindelser, bl.a. gennem Det Østlige Partnerskab.

EU har også støttet Moldova efter Ruslands militære aggression mod Ukraine. I perioden 2022 til 2025 har EU afsat 84 mio. euro i humanitær bistand til Moldova.

2.3 Ad Syrien

Det fremgår af den seneste Vurdering af Terrortruslen mod Danmark (VTD) fra april 2025, at Center for Terroranalyse (CTA) i Politiets Efterretningstjeneste (PET) vurderer, at den seneste udvikling i Syrien på nuværende tidspunkt ikke har direkte indflydelse på terrortruslen mod Danmark. Imidlertid kan konflikten få negative konsekvenser for den regionale stabilitet, styrke militant islamistiske grupper i nærområdet og potentielt tiltrække militante islamister fra Vesten. Et styrket Islamisk Stat i Syrien vil i fremtiden kunne medvirke til en øget terrortrussel mod Vesten, herunder Danmark.

Det fremgår desuden af VTD'en, at der i de kommende år er risiko for, at Islamisk Stat og andre terrorgrupper i Syrien vil kunne udnytte det pludseligt opståede magttomrum efter Asad-styrets fald i slutningen af 2024 til at vokse sig stærkere igen. Dette indebærer en risiko for, at Islamisk Stat i Syrien igen kan komme til at udgøre en alvorlig terrortrussel mod Europa.

Det fremgår desuden, at den seneste udvikling i Syrien med kort varsel igen kan begynde at tiltrække militante islamister fra Vesten, herunder Danmark, som ønsker at tilslutte sig en militant islamistisk gruppe. Særligt et styrket Islamisk Stat i Syrien vil kunne udgøre en attraktiv destination for Islamisk Stat-sympatisører i Vesten.

Endvidere fremgår det, at der i Vesten løbende ses eksempler på personer, der bliver anholdt og strafforfulgt for forsøg på udrejse med henblik på at tilslutte sig militant islamistiske grupper uden for Vesten. CTA vurderer, at personer, der forhindres i eller finder sig ude af stand til at udrejse, kan udgøre en trussel mod Vesten. CTA vurderer endvidere, at der også er militante islamister i Danmark med interesse for udrejse. I perioden 2012-2016 udrejste et større antal personer fra Danmark til konfliktområdet i Syrien og Irak. CTA vurderer, at der aktuelt ikke er destinationer, der har samme appel som Syrien og Irak havde i perioden 2012-2016.

I forlængelse heraf fremgår det af VTD'en, at alle voksne, der er returneret til Danmark fra konfliktzonen i Syrien og Irak siden 2016, er dømt eller under retsforfølgelse for forbrydelser begået i forbindelse

med deres ophold i konfliktzonen. I oktober 2024 blev en kvinde og hendes barn evakueret til Danmark fra Roj-lejren i Syrien. Kvinden er sigtet for overtrædelse af straffelovens § 114 c, d, e og j. Dertil er en kvinde, der returnerede til Danmark inden 2016, i februar 2025 blevet tiltalt for overtrædelse af straffelovens § 114 e.

Enkelte af de personer, der er eller har været udrejst fra Danmark til konfliktzonen i Syrien og Irak, kan udgøre en trussel mod Danmark eller danske interesser i udlandet. Hvorvidt dette er tilfældet beror på en konkret vurdering af den enkeltes eventuelle intention og kapacitet.

Endelig fremgår det af VTD'en, at CTA vurderer, at radikaliserede personer, der har gennemgået våbentræning i en konfliktzone såsom i Syrien, eller som har våbenkendskab fra f.eks. aftjening af militærtjeneste, skytteforeninger, kriminelle miljøer eller lignende, vil være i stand til at gennemføre angreb, der kan forvolde stor skade.

PET's generelle håndtering af sikkerhedstrusler, herunder mulige trusler fra indrejste personer, sker på grundlag af en række redskaber og tiltag. I den forbindelse har PET et tæt samarbejde med bl.a. Forsvarets Efterretningstjeneste, de danske udlændingemyndigheder og udenlandske samarbejdspartnere.

Det fremgår af EU's seneste trusselsvurdering på terrorbekæmpelsesområdet for 1. halvår af 2024, at trusselsniveauet i EU fortsat er højt. Militant islamistisk terrorisme udgør fortsat den mest fremtrædende trussel mod EU. Det fremgår også, at konflikten i Mellemøsten har skærpet truslen mod EU's interne sikkerhed og rummer betydelig mulighed for mobilisering og radikalisering.

3. Formål og indhold

Sagen er på dagsordenen for RIA-rådsmødet den 12. og 13. juni 2025 med henblik på en statusdrøftelse af implikationerne af den geopolitiske situation for EU's indre sikkerhed med fokus på Ukraine, Moldova og Syrien. Der er på nuværende tidspunkt ikke kendskab til det nærmere indhold af drøftelsen.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet har ikke udtalt sig.

5. Nærhedsprincippet

Spørgsmålet om nærhedsprincippet er ikke relevant.

6. Gældende dansk ret

Sagen giver ikke anledning til at redegøre for gældende dansk ret.

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Sagen medfører ikke i sig selv lovgivningsmæssige konsekvenser.

Økonomiske konsekvenser

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

Andre konsekvenser og beskyttelsesniveauet

Sagen giver ikke anledning til at fremhæve andre konsekvenser.

8. Høring

Der har ikke været foretaget en høring vedrørende sagen.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser af de øvrige EU-medlemsstaters holdninger til dagsordenspunktet.

10. Regeringens generelle holdning

Fra dansk side støtter man op om en meningsudveksling om eksterne konflikter og deres implikationer for EU.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Folketingets Europaudvalg er løbende blevet orienteret om implikationerne af den geopolitiske situation for EU's indre sikkerhed. Folketingets Europaudvalg er senest orienteret herom bl.a. i forbindelse med forelæggelse af dagsordenen for RIA-rådsmødet henholdsvis den 5.

og 7. marts 2025, den 4.-5. marts 2024, den 13.-14. juni 2024, den 10.-11. oktober 2024.

Dagsordenspunkt 11: Imødegåelse af sikkerhedsudfordringer: Vurdering fra de europæiske sikkerheds- og efterretningstjenester

Revideret notat. Ændringerne er markeret med streg i marginen.

Sagen er *ikke* omfattet af retsforbeholdet.

KOM-dokument foreligger ikke.

1. Resumé

Sagen er på dagsordenen for rådsmødet for retlige og indre anliggender (RIA) den 12.-13. juni 2025 med henblik på en præsentation af og status på dagsordenspunktet. Baseret på tidligere lignende drøftelser forventes en statusorientering med fokus på aktuelle sikkerhedsudfordringer i EU, hvilket tidligere har været præsenteret af formandskabet for samarbejdet mellem de europæiske sikkerheds- og indenrigsefterretningstjenester. Sagen er ikke omfattet af retsforbeholdet. Spørgsmålet om nærhedsprincippet er ikke relevant. Sagen har hverken lovgivningsmæssige eller økonomiske konsekvenser. Fra dansk side er man positiv over for en drøftelse af status på bekæmpelse af sikkerhedsudfordringer.

2. Baggrund

Samarbejdet mellem de europæiske sikkerheds- og indenrigsefterretningstjenester består af sikkerheds- og indenrigsefterretningstjenesterne fra EU-medlemsstaterne samt Norge, Schweiz og Storbritannien. Formandskabet for samarbejdet orienterede senest medlemsstaterne om aktuelle sikkerhedsudfordringer inden for Unionen på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 12.-13. december 2024.

Samarbejdet mellem de europæiske sikkerheds- og indenrigsefterretningstjenester er ikke en del af det formelle EU-samarbejde, men har en rådgivende funktion i EU-regi. De europæiske tjenester kommunikerer således tjenesternes perspektiver, erfaringer og rådgivning mv.

vedrørende en række bredere sikkerheds- og efterretningsrelaterede emner.

Det fremgår af EU's seneste trusselsvurdering på terrorbekæmpelsesområdet for 1. halvår af 2024, at trusselsniveauet i EU fortsat er højt. Militant islamistisk terrorisme udgør fortsat den mest fremtrædende trussel mod EU. Det fremgår også, at konflikten i Mellemøsten har skærpet truslen mod EU's interne sikkerhed og rummer betydelig mulighed for mobilisering og radikalisering.

3. Formål og indhold

Sagen er på dagsordenen for RIA-rådsmødet den 12.-13. juni 2025 med henblik på en statusdrøftelse. Baseret på tidligere lignende drøftelser forventes en statusorientering med fokus på aktuelle sikkerhedsudfordringer i EU på baggrund af en præsentation fra formandskabet for samarbejdet, der leveres af generaldirektøren for intern sikkerhed i den polske indenrigs- og sikkerhedstjeneste ABW. Umiddelbart forventes formandskabet for samarbejdet at fokusere på de aktuelle sikkerhedsudfordringer i EU, men der er på nuværende tidspunkt ikke kendskab til det nærmere indhold af statusdrøftelsen.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet skal ikke høres.

5. Nærhedsprincippet

Spørgsmålet om nærhedsprincippet er ikke relevant.

6. Gældende dansk ret

Sagen giver ikke anledning til at redegøre for gældende dansk ret.

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Sagen medfører ikke i sig selv lovgivningsmæssige konsekvenser.

Økonomiske konsekvenser

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

Andre konsekvenser og beskyttelsesniveauet

Sagen giver ikke anledning til at fremhæve andre konsekvenser.

8. Høring

Der er ikke foretaget høring vedrørende sagen.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdning til dagsordenspunktet.

10. Regeringens generelle holdning

Fra dansk side er man umiddelbart positiv over for en drøftelse af status på bekæmpelse af sikkerhedsudfordringer.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Folketingets Europaudvalg er løbende blevet orienteret om dagsordenspunktet om bekæmpelse af sikkerhedsudfordringer. Folketingets Europaudvalg er senest orienteret herom bl.a. i forbindelse med forelæggelse af dagsordenen for RIA-rådsmødet henholdsvis den 12.-13. december 2024 og den 13.-14. juni 2023.

Dagsordenspunkt 12: Rådskonklusioner om EMPACT cyklus 2026-2029

Nyt notat.

Sagen er ikke omfattet af retsforbeholdet.

KOM-dokument foreligger ikke.

1. Resumé

Sagen er sat på dagsordenen for rådsmødet for retlige og indre anliggender (RIA) den 12.-13. juni 2025 med henblik på vedtagelse af rådskonklusioner om EU's prioriteter for kriminalitetsbekæmpelse inden for EU's policy-cyklus om grov og organiseret kriminalitet. Sagen er ikke omfattet af retsforbeholdet. Spørgsmålet om nærhedsprincippet er ikke relevant. Sagen har hverken lovgivningsmæssige eller økonomiske konsekvenser. Man kan fra dansk side støtte forslaget.

2. Baggrund

EU's policy-cyklus for organiseret og alvorlig international kriminalitet udmøntes via European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats (EMPACT), hvorunder der udvikles operationelle aktiviteter med henblik på at indfri EU's strategiske mål om bekæmpelse af organiseret og grov international kriminalitet.

De operationelle aktiviteter i EMPACT er baseret på en række prioriteter, der udmøntes i toårige operationelle handlingsplaner (OAP) inden for hver prioritet. Prioriteterne samt antallet af OAP'er fastlægges hvert fjerde år via rådskonklusioner. De nuværende prioriteter er fastlagt i rådskonklusioner af 26. maj 2021 og dækker perioden 2022-2025.

Samarbejdet via EMPACT drives af medlemsstaterne, der leder arbejdet under de enkelte OAP'er. Europol understøtter samarbejdet, ligesom den primære finansiering af aktiviteter under EMPACT sker via Europolis budget. Herudover kan Europol deltage i udmøntningen af

aktiviteter, der er indeholdt i de operationelle handlingsplaner, samt understøtte de operationelle handlingsplaner analytisk.

Den danske deltagelse i EMPACT er overordnet forankret i Rigspolitiet, som inddrager relevante politikredse i aktiviteter inden for de operationelle handlingsplaner. Andre offentlige myndigheder kan ligeledes inddrages i aktiviteter under relevante operationelle handlingsplaner.

3. Formål og indhold

Formandskabet har fremlagt et udkast til rådskonklusioner om dels fastsættelse af prioriteterne for den kommende EMPACT-cyklus i 2026-2029, dels styrkelse af strukturerne i EMPACT-samarbejdet.

Prioriteter for den kommende EMPACT-cyklus

Oplægget til prioriteterne for den kommende EMPACT-cyklus er udarbejdet med afsæt i de syv væsentligste kriminalitetstrusler, der er identificeret i Europols analyse "EU Serious and Organised Crime Threat Assessment 2025 (EU-SOCTA 2025). Disse kriminalitetstrusler omfatter; cyberangreb, online svindel, seksuel udnyttelse af børn (online), migrantsmugling, narkotikasmugling, handel med ulovlige skydevåben og miljøkriminalitet.

På baggrund af efterfølgende drøftelser i Rådets stående komité for det operationelle samarbejde om indre sikkerhed (COSI) er der blevet tilføjet enkelte yderligere kriminalitetsområder til de foreslåede prioriteter.

Udkastet til rådskonklusioner omfatter følgende prioriteter for den kommende EMPACT-cyklus, der i vidt omfang lægger op til at videreføre prioriteterne i den nuværende cyklus:

1. De mest truende kriminelle netværk

Identificering og bekæmpelse af de mest truende kriminelle netværk i EU, personer med nøglefunktioner i disse netværk samt enkeltpersoner, der begår alvorlig kriminalitet som en tjenesteydelse, fastsættes som en horisontal prioritet på tværs af de øvrige prioriteter. Prioriteten

kan bl.a. bidrage til at samle et efterretningsbillede og til Europols kortlægning og vidensdeling.

2. Hurtigst voksende kriminalitet i den digitale sfære

Formålet med denne prioritet er at målrette indsatsen mod den hurtigst voksende kriminalitet i den digitale sfære. Denne prioritet indeholder tre underprioriteter, der vil blive implementeret i tre separate OAP'er.

De tre underprioriteter omfatter bekæmpelse af cyberangreb rettet mod kritisk infrastruktur, statslige institutioner, erhvervslivet og privatpersoner, bekæmpelse af seksuel udnyttelse af børn online, herunder bl.a. produktion og udbredelse af materiale om seksuel udnyttelse af børn, samt bekæmpelse af online-svindel mod borgere, virksomheder og offentlige institutioner.

3. Narkotikahandel

Denne prioritet indeholder to underprioriteter, der vil blive implementeret i to separate OAP'er. Den første underprioritet handler om at sætte ind over for produktion, handel med og distribution af cannabis, kokain og heroin, mens den anden handler om at sætte ind over for produktion, handel med og distribution af syntetiske stoffer og psykoaktive stoffer i EU.

4. Smugling og menneskehandel

Denne prioritet omhandler bekæmpelse af kriminelle netværk, der er involveret i henholdsvis migrantsmugling og menneskehandel og skal implementeres i to separate OAP'er.

5. Handel med skydevåben

Formålet med denne prioritet er at ramme kriminelle netværk og kriminelle enkeltpersoner involveret i ulovlig handel, distribution og anvendelse af skydevåben, herunder også i sager vedrørende eksplosiver og pyroteknik.

6. Miljøkriminalitet

Formålet med denne prioritet er at sætte ind over for kriminelle netværk involveret i alle former for miljøkriminalitet med et specifikt

fokus på affald, der kan skade miljøet, den offentlige sundhed eller økonomien. Derudover indebærer prioriteten en indsats over for infiltrering af lovlige virksomhedskonstruktioner og oprettelse af selskaber mv. som et middel til at facilitere ulovlige aktiviteter.

7. Finansiell kriminalitet

Denne prioritet består af tre underprioriteter, der implementeres i separate OAP'er omhandlende henholdsvis momssvig, svig med punkt-afgifter samt kriminalitet vedrørende immaterielle rettigheder og salg af forfalskede varer.

Styrkelse af strukturerne i EMPACT-samarbejdet

Der blev i 2024 gennemført en evaluering af, i hvilket omfang EMPACT-cyklussen 2022-2025 opfyldte målsætningerne for cyklussen. Evalueringen indeholder en række anbefalinger og forslag til handlinger for at imødegå de identificerede udfordringer og udnytte EMPACTS fulde potentiale.

På baggrund af evalueringen indeholder udkastet til rådskonklusioner en række punkter vedrørende styrket finansiering og forbedring af strukturerne i EMPACT-arbejdet. Det omfatter navnlig opfordringer til medlemsstaterne om styrket engagement og prioritering af arbejdet i EMPACT samt øget samtænkning med nationale indsatser i forhold til indre sikkerhed og opfordring til Kommissionen om sammen med medlemsstaterne at drøfte mulighederne for en varig og finansiell bæredygtig løsning i forhold til budgettet for EMPACT.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet skal ikke høres.

5. Nærhedsprincippet

Spørgsmålet om nærhedsprincippet er ikke relevant.

6. Gældende dansk ret

Sagen giver ikke anledning til at redegøre for dansk ret.

7. Konsekvenser

Sagen har ikke i sig selv lovgivningsmæssige eller økonomiske konsekvenser, herunder statsfinansielle, samfunds- eller erhvervsøkonomiske konsekvenser.

8. Høring

Sagen har ikke været sendt i høring.

9. Forhandlingssituationen

Der forventes at være bred opbakning blandt medlemsstaterne til råds-konklusionerne.

10. Regeringens generelle holdning

Fra dansk side er man positivt stillet over for udkastet til råds-konklusioner, som Danmark derfor kan tilslutte sig.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg.