EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 10.4.2025
COM(2025) 161 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET

om kostnads-nyttoanalys av användningen av det centrala konto som avses i artikel 9.1 c i rådets förordning (EU, Euratom) nr 609/2014 av den 26 maj 2014

{SWD(2025) 79 final}

1. AVSNITT I – BAKGRUND TILL RAPPORTEN

Denna rapport är utfärdad i enlighet med artikel 9 i rådets förordning (EU, Euratom) nr 609/2014 av den 26 maj 2014 ([1]) (*förordningen om tillhandahållande*). Det huvudsakliga syftet med detta dokument är att lägga fram en kostnads-nyttoanalys för rådet rörande det potentiella genomförandet av ett centralt konto enligt definitionen i artikel 9.1 c i förordningen om tillhandahållande. Detta centrala konto skulle öppnas av kommissionen i ett offentligt finansinstitut som den väljer för uppbörd av egna medel.

Denna rapport innehåller en kostnads-nyttoanalys av följande utvalda finansförvaltningsmodeller som kommissionen har utvärderat:

- Modell med centralt konto i Europeiska centralbanken (ECB) i enlighet med den nya artikel 9.1 c.
- Optimerad finansförvaltningsmodell som innefattar tre centrala konton för likvida medel hos valda nationella centralbanker, vilket är ett alternativ som ligger utanför omfattningen av de nya bestämmelserna i artikel 9 i förordningen om tillhandahållande.

1.1. Strukturen hos Europeiska kommissionens finansförvaltning

Huvuddragen i strukturen hos kommissionens finansförvaltning fastställs av bestämmelserna i artikel 9.1 i förordningen om tillhandahållande.

Fram till 2022 var det enligt förordningen om tillhandahållande möjligt för medlemsstater att kreditera egna medel på två olika typer av konton som öppnats i kommissionens namn, enligt följande:

- Typ 1: **nationella finansförvaltningar**. I det här fallet tillhandahåller medlemsstaterna bidrag rörande egna medel till kommissionen inom ramen för bokföringen i första hand och successivt, efter att ha mottagit instruktioner om överföring från kommissionen, i form av likvida medel.
- Typ 2: **nationella centralbanker.** I det här fallet tillhandahåller medlemsstaterna hela det begärda bidraget i likvida medel.

Kontona av typ 1 och 2 förs i nationella valutor.

Genom rådets förordning (EU, Euratom) 2022/615 av den 5 april 2022 om ändring av förordningen om tillhandahållande infördes en tredje typ av konto som gör det möjligt att använda ett nytt **centralt konto** för kreditering av egna medel, vilket öppnas av kommissionen i ett **offentligt finansinstitut som den väljer**.

([1]) Rådets förordning (EU, Euratom) nr 609/2014 av den 26 maj 2014 om metoder och förfaranden för tillhandahållande av traditionella, momsbaserade och BNI-baserade egna medel samt åtgärder för att möta likviditetsbehov (omarbetning) (EUT L 168, 7.6.2014, s. 39), ändrad genom rådets förordning (EU, Euratom) 2022/615 av den 5 april 2022 (EUT L 115, s. 51).

Under perioden 2014 till 2022 påverkades kommissionens finansförvaltning framför allt av följande två nyckelfaktorer:

– Det formella genomförandet av artikel 14.1 i förordningen om tillhandahållande.
– Europeiska centralbankens beslut att införa sin räntepolitik med negativa räntor (NIRP) med start den 11 juni 2014.

I syfte att skydda EU:s tillgångar vidtog kommissionen nödvändiga åtgärder för att minimera effekterna av negativa räntor. För detta ändamål strävade kommissionen mellan 2014 och 2022 efter att, så långt det var möjligt, hålla medlen inom nationella finansförvaltningar och centralbanker där de var fria från alla former av avgifter eller räntor. I enlighet med artikel 14.1 i förordningen om tillhandahållande fylldes samtidigt alla betalkonton i affärsbanker dagligen på från kontona för egna medel, baserat på de betalningar som skulle göras från vart och ett av dem. De kassareserver som fanns i dessa banker hölls på en miniminivå för att undvika alltför stora tillgodohavanden över natten och därigenom minska effekterna av negativa räntor, samtidigt som betalningstransaktionernas kontinuitet säkerställdes.

Allt detta gav upphov till ett betydande antal dagliga inflöden till nationella finansförvaltningar och utflöden från andra medlemsstater. Avsaknaden av en större kassareserv påverkade även kommissionens förmåga att utföra brådskande betalningar.

För att minska kassaflödenas komplexitet och bemöta medlemsstaternas farhågor i frågan föreslog kommissionen därför 2021 att i förordningen om tillhandahållande inkludera möjligheten att kreditera egna medel på ett **nytt centralt konto** som öppnas för detta ändamål av kommissionen (artikel 9.1 c i förordningen om tillhandahållande).

Parallellt med förslaget om ett centralt konto lade kommissionen fram en bestämmelse om att förse medlemsstaterna med **prognoser för likviditetsbehoven** under de följande **fyra månaderna** för att ytterligare öka förutsägbarheten när det gäller förflyttningar av likvida medel (artikel 9.2a i förordningen om tillhandahållande).

I enlighet med artikel 9.1 i förordningen om tillhandahållande ska medlemsstaternas deltagande i den centraliserade modellen ske på **frivillig basis**. Kommissionen ska dessutom utarbeta en **kostnads-nyttoanalys** av användningen av det centrala kontot innan det genomförs.

2. AVSNITT II – KOSTNADS-NYTTOANALYS (JÄMFÖRANDE BEDÖMNING AV TVÅ OLIKA ALTERNATIV I FRÅGA OM FINANSFÖRVALTNINGSMODELL)

Syftet med denna analys är att jämföra två modeller för Europeiska kommissionens finansförvaltning inom ramen för den gällande fleråriga budgetramen 2021–2027, med beaktande av den befintliga rättsliga miljön.

2.1. Nya finansförvaltningsmodeller – scenarier

För genomförandet av en kostnads-nyttoanalys av användningen av det centrala kontot, i enlighet med bestämmelserna i förordningen om tillhandahållande och i linje med

kommissionens policy för motpartsrisk, har kommissionen endast betraktat **offentliga finansinstitut** som giltiga alternativ för förvaltningen av detta konto.

Två typer av offentliga institut övervägdes, enligt följande:

- **Europeiska centralbanken** (ECB), eftersom denna bank redan fungerar som likviditetsförvaltare för likviditetsresurser inom ramen för Next Generation EU och verkställer utbetalningarna från faciliteten för återhämtning och resiliens till de stödmottagande medlemsstaterna.
- **Nationella centralbanker**, eftersom de är viktiga aktörer i kommissionens befintliga finansförvaltningsstruktur och likviditetsförvaltningsmodell.

Med utgångspunkt i detta föreslog kommissionen två olika alternativ för förvaltningen av det centrala kontot.

Alternativ 1: Centralt konto hos Europeiska centralbanken (ECB)

Baserat på bestämmelserna i den nyinförda artikel 9.1 c i förordningen om tillhandahållande utgörs modellen av upprättandet av ett centralt konto hos Europeiska centralbanken för egna medel och andra intäkter som betalas i euro samt underkonton för egna medel för varje annan valuta än euro.

Genomförandet av denna modell skulle medföra en successiv utfasning av de befintliga systemen på medlemsstatsnivå. Detta skulle innebära att konceptet med tillhandahållande av medel inom ramen för bokföringen i första hand, som för närvarande tillämpas av de nationella finansförvaltningarna, skulle ersättas av ett system där alla deltagande medlemsstater tillhandahåller egna medel genom banköverföringar på specifika dagar. Belopp i euro skulle samlas på ett centralt konto som upprättats av kommissionen hos Europeiska centralbanken. Bidrag i andra valutor än euro skulle först kanaliseras till de relevanta underkonton som upprättats för detta ändamål hos en finansförvaltning eller en nationell centralbank. Det centrala kontot i euro skulle huvudsakligen användas för att dagligen finansiera de bankkonton som kommissionen använder för att verkställa sina betalningar i euro. Därtill skulle det centrala kontot i euro kunna användas för att verkställa direkta betalningar till medlemsstater, framför allt till konton hos nationella centralbanker.

Det bör noteras att enligt artikel 9.1 i förordningen om tillhandahållande skulle detta centrala konto behöva vara räntefritt. Vid positiv förräntning skulle räntan fördelas till de medlemsstater som deltar i detta arrangemang i proportion till deras budgetnyckel. Medel som samlas på kontot skulle också skyddas från potentiella negativa räntor som skulle behöva betalas av den berörda medlemsstaten eller de berörda medlemsstaterna.

Valet av alternativet med centralt konto skulle främst påverka de medlemsstater som tillhandahåller medel till kommissionen inom ramen för bokföringen i första hand och successivt, efter att ha mottagit instruktioner om överföring från kommissionen, i form av likvida medel (konton för egna medel inom finansförvaltningar). I detta fall skulle medlemsstaterna behöva överföra medel omedelbart i stället för att successivt mobilisera de likvida medlen över tid. För medlemsstater som hittills har valt att ha kontot för egna medel i sin nationella centralbank skulle övergången till alternativet med Europeiska centralbanken inte ha någon eller mycket begränsad påverkan.

Det bör noteras att Europeiska centralbanken inte har tillfrågats formellt och därför inte har gett sitt samtycke till att tillhandahålla extra tjänster.

Alternativ 2: Optimerad finansförvaltningsmodell med centrala konton för likvida medel hos valda nationella centralbanker

För denna modell tillämpas inte de nya bestämmelserna i artikel 9.1 c i förordningen om tillhandahållande för upprättande av ett nytt centralt konto. I stället baseras modellen på den befintliga finansförvaltningsstrukturen och redan väletablerade kassaflöden gentemot de nationella centralbankerna.

Genom denna modell aktiveras veckovisa överföringar på bestämda dagar från konton för egna medel till konton för likvida medel. Kassaflödena från konton för egna medel inom finansförvaltningar kanaliseras i enlighet med budgetnyckeln endast i en riktning (från konton för egna medel till konton för likvida medel). Följaktligen bör modellen avsevärt minska det totala antalet kassaflöden på konton för egna medel inom finansförvaltningar. De veckovisa överföringarna av egna medel skulle kombineras med förbättrade och mer exakta prognoser för finansieringsbehoven som tas fram varje vecka.

2.2. Metod och bedömningskriterier

Kommissionen är medveten om vikten av en effektiv finansförvaltning för utförandet av EU:s politik och har därför tagit fram kvalitativa och kvantitativa kriterier för att bedöma de två olika alternativen för förvaltning av det centrala kontot. Genom dessa kriterier beaktas särskilt medlemsstaternas farhågor i fråga om potentiella extrakostnader inom ramen för den reviderade förordningen om tillhandahållande. Med det valda alternativet säkerställs att kostnaderna förblir desamma som för det nuvarande arrangemanget, eller lägre, samtidigt som kassaflödena blir enklare och den operativa effektiviteten högre.

De valda kriterierna är följande:

a) Finansiella konsekvenser, som utgörs av följande delar:

- **Förräntning på insatta likvida medel** (uppskattning av genererade positiva och/eller negativa räntor).
- **Serviceavgift** (kostnad för att upprätta ett eller flera konton och löpande kostnader som uppstår i den dagliga verksamheten).

b) Teknisk infrastruktur

Här undersöks de valda alternativens potential för konnektivitet med de befintliga tekniska arrangemangen hos kommissionens finansförvaltning.

c) ”Ändamålsenlig” utifrån strukturen hos kommissionens finansförvaltning

Här undersöks ifall de valda alternativen är förenliga med egenskaperna hos kommissionens finansförvaltning (bidrag i euro och andra valutor än euro, flera betalningar till mottagare) och medför en minskad administrativ börda och synergier med befintliga kassaflödesmönster.

2.3. Bedömning av alternativen gentemot utvärderingskriterierna

2.3.1. Finansiella konsekvenser

Kommissionen har utvärderat de potentiella finansiella konsekvenserna av de båda finansförvaltningsmodellerna.

För **alternativ 1** använde kommissionen som riktmärke de villkor som gäller för konton inom ramen för Next Generation EU hos Europeiska centralbanken, vilka används för genomförande av Europeiska unionens återhämtningsinstrument.

För **alternativ 2** undersökte kommissionen de villkor som erbjöds av ett urval av fem nationella centralbanker i euroområdet. Genom Europeiska centralbankens riktlinje (EU) 2019/671 ([2]) begränsades förräntningen på all icke-penningpolitisk inlåning. Europeiska centralbankens riktlinjer ändrades under 2024 ([3]). Baserat på förhållandena under 2022 inriktade kommissionen sin analys på de nationella centralbankerna i de fyra största ekonomierna i euroområdet, närmare bestämt Tyskland, Frankrike, Italien och Spanien. Med tanke på dess geografiska närhet, som är avgörande för driftskontinuiteten hos kommissionens finansförvaltning, beaktade kommissionen även Belgiens centralbank.

De båda analyselement som beaktades var följande:

- Förräntning på insatta likvida medel:

  Analysen visade att de nationella centralbankernas räntor samtliga var i linje med Europeiska centralbankens. Som en följd av detta var de förräntningsvillkor som erbjöds i de båda alternativen så likartade att denna faktor inte kunde påverka beslutet.

- Serviceavgift:

  Eftersom kommissionen redan har konton hos de nationella centralbankerna skulle dessa inte ta ut några ytterligare avgifter för kontohanteringen. Därtill skulle vissa nationella centralbanker överföra medel kostnadsfritt, medan andra skulle ta ut en nedsatt transaktionsavgift eller debitera ett fast belopp för obegränsade transaktioner. I motsats till detta skulle alternativet med Europeiska centralbanken kunna omfatta en startavgift och återkommande avgifter för kontohantering och betalningsrelaterade tjänster.

Sammanfattningsvis kan följande konstateras:

- Båda alternativen uppvisade likartade förräntningsvillkor för insatta likvida medel. Alternativ 1 kan dock medföra högre startkostnader och driftkostnader, då en ny kontomodell behöver upprättas hos Europeiska centralbanken.

- Alternativ 2 visade sig vara mer kostnadseffektivt, eftersom befintliga relationer med de nationella centralbankerna innebär att det inte tillkommer några ytterligare avgifter för kontohantering eller betydande driftkostnader.

([2]) Europeiska centralbankens riktlinje (EU) 2019/671 av den 9 april 2019 om de nationella centralbankernas förvaltningsåtgärder av inhemska tillgångar och skulder (omarbetning) (EUT L 113/11, 29.4.2019).

([3]) Europeiska centralbankens beslut (EU) 2024/1209 av den 16 april 2024 om förräntningen på icke-penningpolitisk inlåning som innehas hos nationella centralbanker och Europeiska centralbanken (ECB/2024/11) (EUT L 2024/1209, 3.5.2024).

2.3.2. Teknisk infrastruktur

Alternativ 1: Europeiska centralbanken har byggt upp en högpresterande och specialiserad teknisk infrastruktur som är skräddarsydd för euroområdets monetära ram och regelverk. Utformningen är i hög grad anpassad efter dess medlemsstaters specifika penningpolitik, finansiella system och lagbestämmelser och bygger på verktyg som betalningssystemet Target2 för att möjliggöra storskaliga gränsöverskridande transaktioner i euro mellan medlemmar i Europeiska centralbankssystemet och underlätta omfattande marknadstransaktioner med stora finansinstitut. Det främsta syftet med denna struktur är att upprätthålla den finansiella stabiliteten och främja ett effektivt genomslag för euroområdets penningpolitik. Europeiska centralbankens infrastruktur är inte utformad för att direkt hantera enskilda kontantbetalningar i flera valutor från marknadsaktörer eller institutioner som Europeiska kommissionen. De funktionslager som krävs för att direkt tillhandahålla sådana betaltjänster – till exempel dynamisk interoperabilitet för flera valutor och integrering med externa kommersiella plattformar – saknas. De skulle därför behöva analyseras ytterligare och byggas upp, vilket medför kostnader då ingen sådan begäran tidigare har gjorts till Europeiska centralbanken ([4]).

Alternativ 2 medförde inga negativa tekniska konsekvenser för kommissionens redovisningssystem. Den befintliga tekniska lösningen är väletablerad, effektiv och kan på ett smidigt sätt hantera införandet av modellen med centralt konto utan några modifieringar. De valda nationella centralbankerna har ett kommersiellt lager som möjliggör automatiserad kommunikation med kommissionens finansförvaltning via Swift-tjänster. Detta alternativ skulle därför inte kräva någon ytterligare utveckling från kommissionens sida.

Sammanfattningsvis kan följande konstateras:

- För alternativ 1 fanns tekniska problem eftersom Europeiska centralbankens infrastruktur inte är utformad för att direkt hantera enskilda kontantbetalningar i flera valutor från marknadsaktörer eller institutioner som Europeiska kommissionen.
- Alternativ 2 medförde inga tekniska problem, eftersom de nationella centralbankerna använder väl integrerade system som är anpassade till kommissionens nuvarande infrastruktur.

2.3.3. ”Ändamålsenlig” utifrån strukturen hos kommissionens finansförvaltning

I fråga om **alternativ 1** visade analysen att det skulle vara svårt att upprätta underkonton i andra valutor än euro inom Europeiska centralbanken. För att hantera frågan om andra valutor än euro föreslog Europeiska centralbanken ett differentierat tillvägagångssätt beroende på kontonas karaktär. I detta scenario ingår ett eurokonto för alla bidrag i euro och ett konto för varje annan valuta än euro som används (sju konton). Detta

([4]) Den avgörande funktion som Europeiska centralbanken har haft sedan 2020 som fiskalt ombud och betalningsombud för EU:s program för emittering och förvaltning av skuldinstrument bygger på Europeiska centralbankens infrastruktur och kapacitet för genomförandet av penningpolitik.

tillvägagångssätt skulle dock endast innebära en begränsad förenkling av kassaflödena, i synnerhet då medlemsstaternas deltagande är frivilligt.

Alternativ 2, med centrala konton för likvida medel i de utvalda nationella centralbankerna, bygger på kommissionens befintliga finansförvaltningsstruktur. Alternativet bevarar en väl inarbetad modell för kassaflöden och omräkning av egna medel i andra valutor än euro, samtidigt som det skapar synergier för andra eurodenominerade medel. Därigenom medför alternativet inga negativa konsekvenser för kommissionens finansförvaltning eller medlemsstaterna i form av ytterligare administrativa eller operativa bördor.

Centraliseringen av flöden till ett fåtal konton för likvida medel skulle minska överföringarna från bank till bank mellan konton för egna medel i finansförvaltningar och centralbankernas konton.

Sammanfattningsvis kan följande konstateras:

- Alternativ 1 uppvisade begränsningar till följd av kravet på separata konton för att på ett effektivt sätt hantera transaktioner i andra valutor än euro.
- Alternativ 2 var mer i linje med de etablerade processerna och erbjöd synergier utan att öka de administrativa bördorna för kommissionens finansförvaltning eller medlemsstaterna.

2.4. Slutsatser: Val av finansförvaltningsmodell

Båda alternativen erbjuder effektivitetsvinster och operativa förbättringar för de interna processerna i samband med kassaflöden och kontohantering.

Alternativ 2 framstår dock som det bättre valet eftersom det baseras på den etablerade finansförvaltningsramen, vilket minimerar omställningskostnaderna och driftstörningarna. Denna optimering är förenlig med en sund ekonomisk förvaltning och säkerställer en effektiv kapitalförvaltning i linje med EU:s politiska mål.

Därtill infriar alternativ 2 medlemsstaternas förväntningar genom att öka förutsägbarheten och insynen när det gäller förflyttningar av likvida medel inom nationella finansförvaltningar. Under de senaste två åren har kommissionen genomfört alternativ 2 som en strategisk förbättring av kommissionens finansförvaltning och på samma gång bemött medlemsstaternas farhågor och stärkt EU:s finansiella infrastruktur.

Kommissionen rekommenderar att alternativ 2 bibehålls som en kostnadseffektiv lösning för likviditetsförvaltningssystemet. Sett till EU:s nuvarande budgetstruktur och operativa ram förblir detta den lämpligaste strategin. Beroende på den framtida budgetmässiga och ekonomiska utvecklingen kan ytterligare förbättringar och bedömningar utföras vid behov, däribland inom ramen för nästa fleråriga budgetram.