EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 10.4.2025
COM(2025) 161 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET

om cost-benefit-analysen af anvendelsen af den centrale konto, der er omhandlet i artikel 9, stk. 1, litra c), i Rådets forordning (EU, Euratom) nr. 609/2014 af 26. maj 2014

{SWD(2025) 79 final}

1. AFSNIT I – BAGGRUNDEN FOR RAPPORTEN

Denne rapport er udarbejdet i overensstemmelse med artikel 9 i Rådets forordning (EU, Euratom) nr. 609/2014 af 26. maj 2014 ([1]), i det følgende benævnt forordningen. Hovedformålet med dette dokument er at forelægge Rådet en cost-benefit-analyse vedrørende den potentielle gennemførelse af en central konto, jf. definitionen i forordningens artikel 9, stk. 1, litra c). Denne centrale konto vil blive åbnet af Kommissionen i en offentlig finansiel institution efter eget valg med henblik på opkrævning af egne indtægter.

Denne rapport indeholder en cost-benefit-analyse af de valgte finansforvaltningsmodeller, som Kommissionen har evalueret, nemlig:

- den centrale kontomodel i Den Europæiske Centralbank (ECB) i overensstemmelse med den nye artikel 9, stk. 1, litra c)
- den optimerede finansforvaltningsmodel, som omfatter tre centrale kontantbeholdningskonti i de valgte nationale centralbanker, en løsningsmodel, der falder uden for anvendelsesområdet for de nye bestemmelser i forordningens artikel 9.

1.1. Europa-Kommissionens finansforvaltningsstruktur

De vigtigste karakteristika ved Kommissionens finansforvaltningsstruktur er fastsat efter bestemmelserne i forordningens artikel 9, stk. 1.

Frem til 2022 gav forordningen medlemsstaterne mulighed for at indbetale egne indtægter på to forskellige kontotyper, der er oprettet i Kommissionens navn:

- Type 1: **Nationale finansforvaltninger**. I dette tilfælde overdrager medlemsstaterne egne indtægtsbidrag til Kommissionen først i regnskabsmæssig forstand og derefter gradvist efter modtagelse af overførselsinstrukser fra Kommissionen som kontantbidrag
- Type 2: **Nationale centralbanker** I dette tilfælde overdrager medlemsstaterne det samlede kontantbidrag, der anmodes om.

Kontotype 1 og 2 føres i nationale valutaer.

Ved Rådets forordning (EU, Euratom) 2022/615 af 5. april 2022 om ændring af forordningen blev der indført en tredje kontotype, som gør det muligt at anvende en ny **central konto** med henblik på indbetaling af egne indtægter, som Kommissionen har oprettet i **en offentlig finansiel institution efter eget valg**.

([1]) Rådets forordning (EU, Euratom) nr. 609/2014 af 26. maj 2014 om metoderne og proceduren for overdragelse af de traditionelle egne indtægter og egne indtægter fra moms og BNI og om foranstaltningerne for at opfylde likviditetskrav (omarbejdning) (EUT L 168 af 7.6.2014, s. 39) som ændret ved Rådets forordning (EU, Euratom) 2022/615 af 5. april 2022 (EUT L 115, s. 51).

I perioden fra 2014 til 2022 har Europa-Kommissionens finansforvaltningstransaktioner primært været påvirket af to vigtige faktorer:

– den formelle gennemførelse af forordningens artikel 14, stk. 1
– ECB's afgørelse om indførelse af dens politik med negative renter fra 11. juni 2014.

Med henblik på at beskytte EU's aktiver traf Kommissionen de nødvendige foranstaltninger for at minimere virkningen af negative renter. Med henblik herpå bestræbte Kommissionen sig mellem 2014 og 2022 på så vidt muligt at holde midlerne i de nationale finansforvaltninger og centralbanker, hvor de føres vederlags- og rentefrit. Sideløbende hermed blev der til alle betalingskonti, som haves i forretningsbanker, i overensstemmelse med forordningens artikel 14, stk. 1, dagligt overført midler fra kontiene til egne indtægter på grundlag af de betalinger, der skulle foretages fra hver af dem. Likviditetsbufferne i disse banker blev holdt på et minimumsniveau for at undgå uforholdsmæssigt store dag-til-dag saldi og dermed mindske virkningen af negative renter, samtidig med at forretningskontinuiteten i forbindelse med betalingstransaktioner sikres.

Alle disse transaktioner genererede et betydeligt antal daglige indgående pengestrømme til de nationale finansforvaltninger og udgående pengestrømme fra andre medlemsstater. Desuden påvirkede manglen på en større likviditetsbuffer også Kommissionens evne til at foretage hastende betalinger.

Med henblik på at mindske kompleksiteten af pengestrømmene og under hensyntagen til medlemsstaternes interesser foreslog Kommissionen derfor i 2021 at medtage muligheden for at indbetale egne indtægter på en **ny central konto**, som Kommissionen har åbnet til dette formål (forordningens artikel 9, stk. 1, litra c)).

Sideløbende med forslaget om en central konto fremsatte Kommissionen forslag til en bestemmelse, der giver medlemsstaterne **et overslag over likviditetsbehovet** for de følgende **fire måneder** for yderligere at øge forudsigeligheden af likviditetsbevægelser (forordningens artikel 9, stk. 2a).

I henhold til forordningens artikel 9, stk. 1, skal medlemsstaternes deltagelse i den centraliserede model ske på **frivillig basis**. Dertil kommer, at Kommissionen er forpligtet til at udarbejde en **cost-benefit-analyse** af anvendelsen af den centrale konto forud for dens gennemførelse.

2. AFSNIT II – COST-BENEFIT-ANALYSE (SAMMENLIGNENDE VURDERING AF TO FORSKELLIGE LØSNINGSMODELLER FOR FINANSFORVALTNING)

Formålet med denne vurdering er at sammenligne to modeller for Europa-Kommissionens finansforvaltningsstyring inden for rammerne af den nuværende flerårige finansielle ramme for 2021-2027 under hensyntagen til de eksisterende retlige rammer.

2.1. Nye finansforvaltningsmodeller – scenarier

Med henblik på at foretage en cost-benefit-analyse af anvendelsen af den centrale konto i overensstemmelse med bestemmelserne i forordningen og i overensstemmelse med dens

modpartsrisikopolitik betragtede Kommissionen kun **offentlige finansielle institutioner** som gyldige alternativer til at have denne konto.

To typer offentlige institutioner blev overvejet:

- **Den Europæiske Centralbank** (ECB), fordi den allerede fungerer som likviditetsforvalter for NGEU og gennemfører betalinger fra genopretnings- og resiliensfaciliteten til de støttemodtagende medlemsstater
- **De nationale centralbanker**, da de er vigtige aktører i Europa-Kommissionens eksisterende finansforvaltningsstruktur og likviditetsstyringsmodel.

Baseret på denne antagelse foreslog Kommissionen to forskellige løsningsmodeller for den centrale kontostyring.

Løsningsmodel 1: **Central konto i Den Europæiske Centralbank (ECB)**

På grundlag af bestemmelserne i den nye artikel 9, stk. 1, litra c), i forordningen består modellen i at oprette en central konto i ECB for egne indtægter og andre indtægter i euro samt underkonti for egne indtægter i enhver anden valuta end euro.

Gennemførelsen af denne model indebærer en gradvis udfasning af de eksisterende systemer på medlemsstatsniveau. Det ville betyde, at overdragelse af indtægter først i regnskabsmæssig forstand, en praksis, der i øjeblikket anvendes af de nationale finansforvaltninger, ville blive erstattet af et system, hvor alle deltagende medlemsstater stiller deres egne indtægter til rådighed ved bankoverførsler på bestemte dage. Beløbene i euro bliver lagt sammen på en central konto, som Kommissionen opretter i ECB. Bidrag fra andre valutaer end euro vil først blive kanaliseret til de relevante underkonti, der er oprettet til dette formål i en finansforvaltning eller en national centralbank. Den centrale konto i euro vil hovedsagelig blive anvendt til dagligt at overføre midler til Kommissionens bankkonti, hvorfra den foretager sine betalinger i euro. Desuden kan den centrale konto i euro anvendes til at foretage direkte betalinger til medlemsstaterne, hovedsagelig til konti hos nationale centralbanker.

Det skal bemærkes, at denne centrale konto skal være rentefri, jf. forordningens artikel 9, stk. 1. I tilfælde af positiv forrentning vil renterne blive fordelt mellem de medlemsstater, der deltager i denne ordning, i forhold til deres budgetnøgle. De sammenlagte midler på kontoen vil også blive sikret mod potentielle negative renter, som skal dækkes af den eller de berørte medlemsstater.

Valg af løsningsmodel for den centrale konto vil primært have indvirkning på de medlemsstater, der overdrager midler til Kommissionen først i regnskabsmæssig forstand og derefter gradvist efter modtagelse af overførselsinstrukser fra Kommissionen som kontantbidrag (konti for egne indtægter, der føres i finansforvaltninger). I dette tilfælde vil medlemsstaterne skulle overføre midler med det samme i stedet for gradvist at mobilisere likviditet over tid. For medlemsstater, der indtil videre har valgt at beholde kontoen til egne indtægter i deres nationale centralbank, vil overgangen til ECB-løsningsmodellen ikke have nogen eller meget begrænset indvirkning.

Det skal bemærkes, at ECB ikke formelt er blevet anmodet om og derfor ikke har givet sit samtykke til at yde ekstra tjenester.

Løsningsmodel 2: Optimeret finansforvaltningsmodel med centrale kontantbeholdningskonti i udvalgte nationale centralbanker

Denne model gør ikke brug af de nye bestemmelser i forordningens artikel 9, stk. 1, litra c), om oprettelse af en ny central konto. Derimod bygger den på den eksisterende

finansforvaltningsstruktur og allerede veletablerede pengestrømme i de nationale centralbanker.

Denne model aktiverer ugentlige overførsler på bestemte dage fra konti for egne indtægter til kontantbeholdningskonti. Pengestrømmene fra konti for egne indtægter, der føres i finansforvaltninger, bliver kun kanaliseret i én retning (fra konti for egne indtægter til kontantbeholdningskonti) i overensstemmelse med budgetnøglen. Dette bør derfor i betydelig grad reducere det samlede antal pengestrømme på konti for egne indtægter, som føres i finansforvaltninger. De ugentlige overførsler af egne indtægter vil blive kombineret med forbedrede og mere præcise overslag over finansieringsbehovene på ugebasis.

2.2. Metode og evalueringskriterier

I erkendelse af vigtigheden af effektiv finansforvaltningsstyring vedrørende EU's politikker udarbejdede Kommissionen kvalitative og kvantitative kriterier til vurdering af to centrale løsningsmodeller for finansforvaltning. Disse kriterier tager specifikt hensyn til medlemsstaternes interesser i forhold til potentielle ekstraomkostninger i henhold til den reviderede forordning. Den valgte løsningsmodel sikrer, at omkostningerne er lig med eller mindre end dem i den nuværende ordning, samtidig med at der tilbydes enklere pengestrømme og forbedret operationel effektivitet.

De valgte kriterier består af:

a) Finansielle virkninger bestående af følgende komponenter:

- **Forrentning af kontantindskud** (vurdering af genererede positive og/eller negative renter)
- **Servicegebyr** (omkostninger ved oprettelse af konto eller konti og løbende udgifter i forbindelse med den daglige drift)

b) Teknisk infrastruktur

En undersøgelse af de valgte løsningsmodellers konnektivitetspotentiale med den eksisterende tekniske struktur for Europa-Kommissionens finansforvaltning

c) "Egnet til formålet" i overensstemmelse med Europa-Kommissionens finansforvaltningsstruktur

En undersøgelse af foreneligheden af de valgte løsningsmodeller med Europa-Kommissionens finansforvaltnings karakteristika (bidrag i euro og i anden valuta, flere betalinger til støttemodtagere), mindskelse af den administrative byrde og synergier med eksisterende cash flow-mønstre.

2.3. Vurdering af løsningsmodellerne i forhold til evalueringskriterier

2.3.1. Finansielle virkninger

Kommissionen har evalueret de potentielle finansielle virkninger af de to finansforvaltningsmodeller.

Med hensyn til **løsningsmodel 1** anvendte Kommissionen betingelserne for NGEU-konti hos ECB som benchmark med henblik på gennemførelsen af det europæiske genopretningsinstrument.

Med hensyn til **løsningsmodel 2** undersøgte Kommissionen de betingelser, som et udvalg af fem nationale centralbanker i euroområdet tilbyder. Den Europæiske Centralbanks retningslinje 2019/671([2]) satte begrænsninger for forrentningen af alle ikke-pengepolitiske indskud. I 2024 blev ECB's retningslinjer ændret([3]). I betragtning af forholdene i 2022 fokuserede Kommissionen sin analyse på de fire største økonomiers nationale centralbanker i euroområdet, nemlig Tyskland, Frankrig, Italien og Spanien. I betragtning af den geografiske nærhed, som er afgørende for forretningskontinuiteten for Europa-Kommissionens finansforvaltning, tog Kommissionen også Belgiens Nationalbank i betragtning.

De to analyseelementer, der blev taget i betragtning, var:

- Forrentning af kontantindskud:

  Analysen viste, at de nationale centralbankers renter alle var i overensstemmelse med ECB's betingelser. Som følge heraf svarede forrentningsbetingelserne i de to løsningsmodeller så meget til hinanden, at denne faktor ikke ville have indvirkning på afgørelsen

- Servicegebyr:

  Da Europa-Kommissionen allerede har konti i de nationale centralbanker, ville de ikke opkræve yderligere gebyrer for kontoføring. Desuden ville nogle nationale centralbanker vederlagsfrit overføre midler, mens andre ville opkræve et mindre transaktionsgebyr eller et fast beløb for ubegrænsede transaktioner. Derimod kan ECB's tilgang indebære et indledende oprettelsesgebyr og faste gebyrer for kontostyring og betalingsrelaterede tjenester.

Konklusion:

- Begge løsningsmodeller er kendetegnet ved de samme betingelser for forrentning af kontantindskud. Løsningsmodel 1 kan dog medføre højere indledende oprettelses- og driftsomkostninger som følge af oprettelsen af en ny kontomodel i ECB

- Løsningsmodel 2 viste sig at være mere omkostningseffektiv, da de eksisterende relationer med de nationale centralbanker ikke medførte yderligere kontoføringsgebyrer eller betydelige driftsomkostninger.

([2]) Den Europæiske Centralbanks retningslinje (EU) 2019/671 af 9. april 2019 om de nationale centralbankers indenlandske operationer i forbindelse med forvaltningen af aktiver og passiver (omarbejdning) (EUT L 113/11 af 29.4.2019).

([3]) Den Europæiske Centralbanks afgørelse (EU) 2024/1209 af 16. april 2024 om forrentningen af ikke-pengepolitiske indskud hos de nationale centralbanker og Den Europæiske Centralbank (ECB/2024/11) (EUT L 2024/1209 af 3.5.2024).

2.3.2. Teknisk infrastruktur

Løsningsmodel 1 Den Europæiske Centralbank har opbygget en højtydende og specialiseret teknisk infrastruktur, der er skræddersyet til euroområdets monetære og lovgivningsmæssige rammer. Denne udformning er nøje afstemt med medlemsstaternes specifikke pengepolitik, finansielle systemer og love og bygger på værktøjer som betalingssystemet TARGET2 for at muliggøre større grænseoverskridende transaktioner i euro mellem medlemmer af Det Europæiske System af Centralbanker og lette transaktioner på engrosmarkedet med store finansielle institutioner. Det primære fokus for denne struktur er at opretholde den finansielle stabilitet og støtte en effektiv transmission af euroområdets pengepolitik. ECB's infrastruktur er ikke udformet til direkte at håndtere individuelle kontantbetalinger i flere valutaer fra markedsaktører eller institutioner såsom Europa-Kommissionen. Mange af de funktioner, der er nødvendige for at levere sådanne betalingstjenester direkte – såsom dynamisk interoperabilitet mellem flere valutaer og integration med eksterne handelsplatforme – forefindes ikke og skal analyseres nærmere og videreudvikles, hvilket medfører omkostninger, idet det bemærkes, at der ikke er fremsat en sådan forudgående anmodning til ECB.([4])

Løsningsmodel 2 havde ingen negativ teknisk indvirkning på Kommissionens regnskab. Den eksisterende tekniske løsning er veletableret og effektiv og tager uden problemer højde for medtagelsen af den centrale kontomodel uden ændringer af nogen art. De valgte nationale centralbanker har et handelsniveau, der muliggør automatiseret kommunikation med Europa-Kommissionens finansforvaltning gennem Swift-tjenester. Denne løsningsmodel vil derfor ikke kræve yderligere udvikling fra Kommissionens side.

Konklusion:

- Løsningsmodel 1 ville give tekniske udfordringer, fordi ECB's infrastruktur er ikke udformet til direkte at håndtere individuelle kontantbetalinger i flere valutaer fra markedsaktører eller institutioner såsom Europa-Kommissionen
- Løsningsmodel 2 medførte ingen tekniske forstyrrelser, da de nationale centralbanker anvender velintegrerede systemer, der er tilpasset Kommissionens nuværende infrastruktur.

2.3.3. "Egnet til formålet" i overensstemmelse med Europa-Kommissionens finansforvaltningsstruktur

Med hensyn til **løsningsmodel 1** viste analysen, at det ville være vanskeligt at oprette underkonti i anden valuta end euro i ECB. For at tage hensyn til problematikken med anden valuta end euro foreslog ECB en differentieret tilgang afhængigt af kontotypernes art. I dette scenario er der én konto i euro for alle bidrag i euro og én konto i hver anden valuta end euro, som anvendes (syv konti). Denne tilgang vil imidlertid kun medføre en begrænset

([4]) Den afgørende rolle, som ECB har spillet siden 2020 som fiskal agent og betalingsagent for EU's gældsudstedelses- og gældsforvaltningsprogram, bygger på ECB's infrastruktur og kapacitet i forbindelse med gennemførelsen af pengepolitikken.

forenkling af pengestrømmene, navnlig på grund af den frivillige karakter af medlemsstaternes deltagelse.

Løsningsmodel 2, der indeholder centrale kontantbeholdningskonti i de valgte nationale centralbanker, bygger på Europa-Kommissionens eksisterende finansforvaltningsstruktur. Den indeholder en veletableret model for pengestrømme og konverteringer af egne indtægter i anden valuta end euro, samtidig med at der skabes synergier for andre indtægter i euro. Den har derfor ingen negativ indvirkning på Europa-Kommissionens finansforvaltning eller medlemsstaterne i form af yderligere administrative eller operationelle byrder.

Centraliseringen af strømmene til kun nogle få kontantbeholdningskonti ville reducere bank-til-bank-overførsler mellem konti for egne indtægter, som haves i finansforvaltninger og centralbanker.

Konklusion:

- Løsningsmodel 1 havde begrænsninger på grund af kravet om særskilte konti til effektivt at kunne håndtere transaktioner i anden valuta end euro
- Løsningsmodel 2 hang bedre sammen med de etablerede processer og indeholdt muligheder for synergier uden at belaste Europa-Kommissionens finansforvaltning eller medlemsstaterne med yderligere administrative byrder.

2.4. Konklusioner: Valg af finansforvaltningsmodel

Begge løsningsmodeller giver effektivitetsgevinster og operationelle forbedringer for de interne processer i forbindelse med pengestrømme og kontostyring.

Løsningsmodel 2 skiller sig imidlertid ud som det foretrukne valg, da den bygger på den etablerede finansforvaltningsramme, som minimerer overgangsomkostninger og driftsforstyrrelser. Denne optimering er i overensstemmelse med forsvarlig økonomisk forvaltning og sikrer en effektiv forvaltning af aktiver, hvilket er i overensstemmelse med EU's politiske mål.

Løsningsmodel 2 opfylder desuden medlemsstaternes forventninger ved at øge forudsigeligheden og gennemsigtigheden af likviditetsbevægelser i de nationale finansforvaltninger. I de seneste to år har Kommissionen gennemført løsningsmodel 2 som en strategisk forbedring af sin finansforvaltningsstyring, der tager hensyn til medlemsstaternes interesser, og som samtidig styrker EU's finansielle infrastruktur.

Kommissionen anbefaler, at løsningsmodel 2 bibeholdes som en omkostningseffektiv likviditetsstyringsløsning. I betragtning af EU-budgettets nuværende struktur og de operationelle rammer er dette fortsat den mest hensigtsmæssige tilgang. Afhængigt af den fremtidige budgetmæssige og økonomiske udvikling kan der om nødvendigt foretages yderligere justeringer og vurderinger, herunder i forbindelse med den næste flerårige finansielle ramme.