



14. november 2022

Samlenotat om forslagspakke til makrofinansiel assistance til Ukraine i 2023

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

1. Resume

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

Kommissionens forslagspakke indeholder 1) et nyt instrument mhp. makrofinansiel assistance til Ukraine i 2023 (MFA+), 2) en ændring af MFF-forordningen, der åbner for, at EU-budgettets indtægtsloft også kan garantere for finansiel støtte til Ukraine i 2023 (anvendelsen af indtægtsloftet er pt. begrænset til EU-landene) og 3) en ændring af EU's finansforordning, mhp. at finansiel støtte til Ukraine kan ydes via Kommissionens generelle lånestrategi.

Kommissionen lægger op til, at EU i 2023 yder kortsigtet makrofinansiel assistance til Ukraine i form af nye garanterede lån på 18 mia. euro. Lånene ydes på meget favorable vilkår med lang løbetid (op til 35 år og afdrag begyndende efter 10 år) samt subsidiering af Ukraines rente- og administrationsudgifter til lånet finansieret af EU-landene i form af bilaterale bidrag til og med foreløbigt 2027. Efter vedtaget forslag ventes Kommissionen at udarbejde bidragsaftaler med de enkelte EU-lande vedr. finansiering af rente- og administrationsudgifter. Kommissionen bemærker, at Ukraines finansieringsomkostninger efter 2027 også finansieres af EU-landene via bilaterale bidrag eller under EU's langsigtede budgetter (MFF) efter 2027.

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

Givet sagens hastende karakter forventes Rådet (GAC) 18. november 2022 som A- punkt at godkende et udkast til fælles brev til Europa-Parlamentet vedr. forslagspakken til makrofinansiel assistance til Ukraine i 2023, hvori Rådet ventes at ville tilkendegive en principaftale om hele forslagspakken samt anmode om Parlamentets stillingtagen 21.-24. november 2022. Rådet ventes at drøfte forslagspakken på ECOFIN 6. december 2022 mhp. vedtagelse.

Regeringen støtter fortsat, at EU indtager en ledende rolle i forhold til økonomisk assistance til Ukraine på kort sigt og i forhold til genopbygning på lang sigt. Regeringen kan generelt støtte Kommissionens forslag om finansiel støtte til Ukraine i 2023 på 18 mia. euro via etablering af et

nyt instrument, herunder at støtten ydes i form af lån på meget favorable vilkår. Det vurderes hensigtsmæssigt, at lån garanteres under headroom frem for nye bilaterale garantier, der kan sikre en hurtigere udmøntning af støtte, idet det vurderes centralt, at den nødvendige justering af MFF-forordningen for brug af headroom begrænses til det nærværende forslag om støtte til Ukraine i 2023 på 18 mia. euro. Det vurderes vigtigt, at de statsfinansielle konsekvenser af forslaget begrænses mest muligt, herunder at EU-budgettet særligt på sigt betaler en så stor andel af rente- og administrationsudgifterne som muligt mhp. at mindske behov for direkte danske bidrag.

2. Baggrund

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

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

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

Kommissionens forslagspakke af 9. november består af et forslag til et nyt instrument til makrofinansiell assistance til Ukraine i 2023 (MFA+) samt ændringsforslag til hhv. forordningen om EU's flerårige finansielle ramme (MFF) for 2021-2027 og forordningen om finansielle regler vedr. EU-budgettet (*finansforordningen*).

Forslag til MFA+ er fremsat med hjemmel i TEUF artikel 212, mens ændringsforslag til finansforordningen er fremsat med hjemmel i TEUF artikel 322(1). Begge forslag skal behandles efter den almindelige lovgivningsprocedure. Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal.

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

3. Formål og indhold

Rådet (GAC) ventes 18. november 2022 at godkende et udkast til fælles brev til Europa-Parlamentet vedr. forslagspakken til makrofinansiell assistance til Ukraine i

2023, hvori Rådet ventes at ville tilkendegive en principaftale om hele forslagspakken før Parlamentets stilingtagen 21.-24. november 2022.

Brevet skal ses i lyset af, at Kommissionen og det tjekkiske EU-formandskab lægger op til hurtig vedtagelse af forslagspakken aht. at kunne udbetale første del af den finansielle støtte til Ukraine allerede i januar 2023. Forslagspakken ventes hhv. godkendt og vedtaget i Europa-Parlamentet i forbindelse med plenarmødet 21.-24. november 2022. Rådet ventes at drøfte forslagspakken på ECOFIN 6. december 2022 mhp. vedtagelse.

Nedenstående er et prioriteret uddrag af Kommissionens forslagspakke.

Forslag til nyt instrument til makrofinansiel assistance til Ukraine i 2023 (MFA+)

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

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

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

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

Betingelser ved MFA-lånet

Lånene i 2023 på op mod 18 mia. euro under MFA+ vil være betinget af efterlevelsen af nærmere økonomisk-politiske betingelser, der fastlægges i et aftalememorandum, ligesom ved tidligere MFA-lån. Kommissionen vil i samarbejde med de ukrainske myndigheder udarbejde et aftalememorandum, der fastlægger de nærmere betingelser for udbetalingen af lånet. Ifølge Kommission vil fokus for betingelserne være på styrkelse af retsstatsprincippet, god regeringsførelse, anti-svig, antikorrupsion og reformer for at sikre den makroøkonomiske stabilitet, idet der tages højde for den nuværende situation i Ukraine. Man forventer, at der inkluderes en midtvejsevaluering mhp. at kunne justere betingelserne om nødvendigt. Aftalememorandummet aftales mellem EU og Ukraine, når forslagspakken om støtte til Ukraine i 2023 er vedtaget.

Risici ved MFA+-lån

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

Kommissionen peger endvidere på, at der er en risiko for, at der kan foregå svig med midlerne som følge af bl.a. manglende kvalitet i den ukrainske forvaltning og de tilstedeværende kontrol- og revisionsmekanismer i landet. Kommissionen vil derfor bl.a. sikre, at låneaftalen omfatter bestemmelser om inspektion, forebyggelse af svig, revisionskontrol og inddrivelse af midler i tilfælde af svig eller korrupsion. Assistanzen vil desuden være underlagt kontrol- og revisionsprocedurer under Kommissionens ansvar, herunder ved hjælp fra det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF).

Ændringsforslag til forordningen om EU's langsigtede budget (MFF) for 2021-2027.

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

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

Ændringsforslag til finansforordningen

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

4. Europa-Parlamentets holdning

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

5. Nærhedsprincippet

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

Regeringen finder, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

6. Gældende dansk ret og lovgivningsmæssige konsekvenser

En vedtagelse af forslaget vil ikke have lovgivningsmæssige konsekvenser.

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

7. Økonomiske konsekvenser

Statsfinansielle konsekvenser (herunder konsekvenser for regioner og kommuner)

Forslaget vil have betydelige statsfinansielle konsekvenser for Danmark.

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

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

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

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

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

Samfundsøkonomiske konsekvenser

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

Erhvervsøkonomiske konsekvenser

Sagen har ikke i sig selv erhvervsøkonomiske konsekvenser.

8. Høring

Sagen har ikke været i ekstern høring.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

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

10. Regeringens generelle holdning

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

om løbende kortsigtet finansiel støtte til Ukraine til håndtering af det forventede finansieringsbehov i 2023.

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

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

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

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

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Sagen om Kommissionens forslagspakke til makrofinansiel assistance til Ukraine i 2023 er ikke tidligere forelagt Folketingets Europaudvalg.

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

For så vidt angår de seneste MFA-lån til Ukraine i 2022 forelagdes sagen om MFA-lån på 1 mia. euro Folketingets Europaudvalg til orientering 8. juli 2022 forud for ECOFIN-mødet 12. juli 2022. Folketingets Europaudvalg orienteredes skriftligt 7. september 2022 om den ventede fælles erklæring fra EU's finansministre om støtte

til Kommissionens forslag om nyt MFA-lån til Ukraine på 5 mia. euro, understøttet af nationale garantier. Sagen forelagdes til orientering under 'siden sidst' 8. september 2022 forud for det ekstraordinære Rådsmøde (energi) 9. september 2022 og skriftligt til forhandlingsoplæg 9. september 2022.