



Økonomiministeriet

29. oktober 2024

Grund- og nærhedsnotat: Forslag om ekstraordinær makrofinansiel assistance til Ukraine og etableringen af samarbejdsmekanismen for lån til Ukraine

KOM(2024) 426

1. Resume

Kommissionen fremsatte 20. september 2024 forslag til forordning om oprettelsen af ny ekstraordinær makrofinansiel assistance (MFA) til Ukraine på op til 35 mia. euro samt etableringen af en samarbejdsmekanisme for lån til Ukraine, som kan understøtte bilaterale lån fra EU og G7-partnere for op til 45 mia. euro. Lånene tilbagebetales med ekstraordinære indtægter fra immobiliserede russiske centralbankaktiver. Forslaget blev endeligt vedtaget 23. oktober 2024 efter godkendelse i Rådet.

Forordningen skal ses i lyset af G7-aftalen fra topmødet i Apulien 13.-15. juni om at yde ERA-lån til Ukraine ('Extraordinary Revenue Acceleration Loans for Ukraine') på samlet omkring 50 mia. dollar, der skal gøres tilgængelige inden udgangen af 2024. Det Europæiske Råd (DER) opfordrede 27. juni 2024 Kommissionen, den højtstående repræsentant og Rådet til at begynde implementeringen af initiativet og håndtere alle relevante juridiske og finansielle aspekter. Det blev samtidig understreget, at Ruslands aktiver bør forblive immobiliserede, indtil Rusland indstiller sin angrebskrig og betaler erstatning for den påførte skade. G7-initiativet skal ses i sammenhæng med Ruslands fortsatte og intensiverede angrebskrig, som lægger et tiltagende pres på den ukrainske økonomi og dermed har skabt et forøget finansieringsbehov for Ukraine.

Regeringen har støttet forslaget om et nyt MFA-lån og oprettelsen af en samarbejdsmekanisme for lån til Ukraine. Regeringen bakker desuden op om, at immobiliserede aktiver ikke frigives til Rusland, førend Rusland har betalt krigsskadeerstatning.

2. Baggrund

På G7-topmødet i Apulien 13.-15. juni 2024 blev der opnået enighed om at yde lån på samlet omkring 50 mia. dollar til Ukraine baseret på de forventede fremtidige indtægter fra immobiliserede russiske centralbankaktiver. Ifølge G7-ledernes erklæring skal udbetalingen af lånene begynde inden udgangen af 2024 og tilbagebetales med de forventede fremtidige ekstraordinære indtægter fra immobiliserede russiske centralbankaktiver. Dermed bygger G7-aftalen videre på det tidligere arbejde med at bringe de ekstraordinære indtægter i anvendelse til fordel for Ukraine.



Økonomiministeriet

Kommissionen har tidligere vurderet, at centralbankaktiver til en værdi af i alt 260 mia. euro er immobiliserede på tværs af EU, G7-landene og Australien som følge af sanktionerne mod Rusland, hvoraf omkring 210 mia. euro holdes af værdipapircentraler i EU. De russiske centralbankaktiver er immobiliserede, men forvaltningen af aktiverne skaber ekstraordinære indtægter, som blandt andet skal ses i lyset af de seneste års rentestigninger. Ifølge Kommissionen ejes disse ekstraordinære indtægter ikke af den russiske centralbank, men af værdipapircentralerne.

Den 21. maj 2024 godkendte Rådet, at ekstraordinære indtægter, som optjenes efter 15. februar 2024 skal gå til at støtte Ukraine. Bidraget fra de ekstraordinære indtægter estimeres af Kommissionen årligt at udgøre 2,5-3 mia. euro. I 2024 er støtten fortrinsvis gået til indkøb af militært udstyr gennem den europæiske fredsfacilitet (EPF), mens en mindre del er gået til Ukraine-faciliteten.

G7-initiativet vedrørende ERA-lån ('Extraordinary Revenue Acceleration Loans for Ukraine') til Ukraine skal ses i lyset af Ruslands fortsatte og intensiverede angrebskrig, som i tiltagende omfang presser den ukrainske økonomi og skaber et øget finansieringsbehov. Ifølge Ukraines nylige budgeterklæring udarbejdet i samarbejde med IMF vurderes et betydeligt finanseringsbehov i 2025, som blandt andet skal dækkes af de planlagte lån fra EU og G7-partnere. Hvis den internationale støtte til Ukraine udebliver eller er utilstrækkelig, kan det derfor have alvorlige konsekvenser for Ukraines økonomi, sociale sammenhængskraft og modstandsevne mod den russiske aggression, med forventede internationale følgevirkninger, ikke mindst for EU og dets medlemslande.

Det Europæiske Råd inviterede 27. juni 2024 Kommissionen, den højtstående repræsentant og Rådet til at operationalisere G7-aftalen og udarbejde en model for lån til Ukraine, som tilbagebetales med de fremtidige strømme af ekstraordinære indtægter. Det fremgik desuden af mødeerklæringen, at de russiske aktiver bør forblive immobiliserede, indtil Rusland ophører sin angrebskrig og yder krigsskadeerstatning til Ukraine. Det afspejler dermed en politisk forpligtelse fra EU-landene til at fastholde immobiliseringen af aktiverne, så strømmen af ekstraordinære indtægter vil fortsætte, indtil gælden evt. kan indfries af en fremtidig erstatning fra Rusland.

3. Formål og indhold

Den 20. september 2024 fremlagde Kommissionen et konkret forslag til udformningen af EU's bidrag til implementeringen af G7-aftalen. Forordningen blev endeligt vedtaget efter godkendelse i Rådet 23. oktober 2024. Forordningen indebærer, at EU vil yde ny *ekstraordinær makrofinansiel assistance (MFA)* til Ukraine på op til 35 mia. euro, som skal frigives inden udgangen af 2024.

Der etableres også en *samarbejds mekanisme vedrørende lån til Ukraine ('Ukraine Loan Cooperation Mechanism')*, som vil kunne understøtte bilaterale



Økonomiministeriet

lån fra EU og G7-partnere på samlet op til 45 mia. euro og tilbagebetalingen af lånene. Efter planen skal langt størstedelen af de fremtidige ekstraordinære indtægter fra de immobiliserede russiske aktiver således kanaliseres hen i samarbejdsmekanismen med henblik på at dække afdrag, renter og øvrige udgifter på lånene fra EU og evt. øvrige partnere i G7-initiativet. Det fremgår af retsakterne, at 95 pct. af de ekstraordinære indtægter genereret i EU som udgangspunkt overføres til den nye samarbejdsmekanisme, mens 5 pct. skal gå til EPF'en.

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

Kommissionen har i forbindelse med forslaget præsenteret en pakke af retsakter, hvoraf denne sag udelukkende vedrører forordningen om oprettelsen af et ekstraordinært MFA-lån og etableringen af samarbejdsmekanismen for lån til Ukraine.

Nyt ekstraordinært MFA-lån til Ukraine

EU's bilaterale lån til Ukraine tager form af et nyt ekstraordinært MFA-lån på op til 35 mia. euro, som garanteres via EU-budgettets såkaldte *headroom*, dvs. margen mellem EU's betalings- og indtægtsloft. En ændring af forordningen for den flerårige finansielle ramme (MFF) i forbindelse med det tidligere MFA+-lån til Ukraine tillader, at *headroom* kan anvendes som garanti for yderligere lån til Ukraine i 2023 og 2024. Dermed kan MFA-lånet oprettes med kvalificeret flertal i 2024 uden en revision af MFF'en, som kræver enstemmighed. Garantien under EU-budgettets indtægtsloft betyder samtidig, at der ikke er behov for særskilte nationale garantistillelser, og garantien vil samtidig give en høj grad af sikkerhed for mulige investorer.

Lånebeløbet på 35 mia. euro kan senere hen tilpasses afhængigt af størrelsen på eventuelle bilaterale lånebidrag fra G7-partnere. USA annoncerede 23. oktober 2024 et lånebidrag på 20 mia. dollar under G7-initiativet. Kommissionen har understreget behovet for en hurtig vedtagelse af forslaget inden udgangen af oktober 2024, så MFA-lånet kan oprettes og frigives til Ukraine inden udgangen af 2024.

MFA-lånet vil sikre Ukraine finanspolitisk råderum til at træffe sine udgiftsvalg ud fra landets mest presserende behov, herunder dets genopretning og genopbygning samt dets selvforsvar mod Ruslands angrebskrig. Der vil i samarbejde med Ukraine blive udarbejdet et aftalememorandum, som angiver betingelserne for udbetalingen af MFA-lånet i overensstemmelse med reformprogrammet fastlagt i Ukraine-planen. Det fremgår desuden af forslaget, at aftalememorandummet bør indeholde en forpligtelse for Ukraine til at fremme samarbejdet med EU om genopretningen og moderniseringen af Ukraines forsvarsindustri i overensstemmelse med målsætningerne i relevante EU-programmer.



Økonomiministeriet

Samarbejdsmekanisme for lån til Ukraine

Der etableres også en samarbejdsmekanisme for lån til Ukraine, som skal understøtte bilaterale lån til Ukraine fra EU og øvrige partnere på op til 45 mia. euro samt tilbagebetalingen af disse lån. Samarbejdsmekanismen vil blive konstrueret, så den yder regelmæssig støtte til Ukraine med henblik på Ukraines tilbagebetaling af MFA-lånet fra EU og bilaterale lån fra G7-partnere. Lånenes hovedstol, renter og øvrige udgifter vil således blive dækket af de fremtidige strømme af ekstraordinære indtægter fra immobiliserede russiske centralbankaktiver i EU, som kanaliseres ind i samarbejdsmekanismen. Samarbejdsmekanismen vil samtidig være åben for andre finansieringskilder, herunder ekstraordinære indtægter, som skabes i andre relevante jurisdiktioner.

Den såkaldte residuale risiko for lånene ligger udelukkende hos de enkelte bilaterale långivere. Dvs. dermed hæfter EU fx ikke for andre långiverses gæld i tilfælde af et præmaturot bortfald af de ekstraordinære indtægter og Ukraines manglende evne til at afdrage gælden. Der vil blive udarbejdet en låneaftale med Ukraine, der slår fast, at en evt. fremtidig krigsskadeerstatning skal bidrage til tilbagebetaling af lånene under G7-initiativet. Da lånene understøttes af de ekstraordinære indtægter, vil de som udgangspunkt ikke resultere i en forøgelse af Ukraines opgjorte gældsbyrde og ventes derfor ikke at have konsekvenser for fx IMF's Ukraine-program.

4. Europa-Parlamentets holdning

Europa-Parlamentet er medlovgiver til forslaget om et nyt ekstraordinært MFA-lån til Ukraine og etableringen af samarbejdsmekanismen vedrørende lån til Ukraine. Europa-Parlamentet har 22. oktober 2024 godkendt forslaget.

5. Nærhedsprincippet

Kommissionen anfører, at formålet med forslaget om omfattende finansiel assistance til Ukraine ikke i tilstrækkelig grad kan opnås af EU-landene på egen hånd og derfor bedst kan sikres af EU-landene i fællesskab. Derudover tilsiger behovet for en høj grad af donorkoordination ifm. støtten til Ukraine, at arbejdet med at yde ny finansiel assistance og etablere en samarbejdsmekanisme for lån til Ukraine forankres i EU.

Regeringen er enig i Kommissionens vurdering og finder derfor, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

6. Gældende dansk ret og lovgivningsmæssige konsekvenser

Forslaget er en forordning og ventes ikke at have konsekvenser for dansk ret.

7. Økonomiske konsekvenser

Statsfinansielle konsekvenser

Det nye MFA-lån til Ukraine baseret på de forventede fremtidige indtægter fra immobiliserede russiske centralbankaktiver har ikke direkte statsfinansielle konsekvenser for Danmark. Garantien for lånet via EU-budgettets indtægtsloft indebærer, at EU-landene indirekte garanterer for lånet. Manglende ukrainsk



Økonomiministeriet

tilbagebetaling af lånet, som ikke kan dækkes af afkastet fra de immobiliserede aktiver, vil således kunne have statsfinansielle konsekvenser for Danmark. Danmark hæfter for omkring 2 pct. af EU's samlede forpligtelser under EU's indtægtsloft.

Eventuelle tab på lånet, som ville skulle finansieres af medlemslandene, forventes at ville kunne opgøres som udviklingsbistand i henhold til OECD-DAC's regler. Der vil nationalt skulle optages hjemmel hertil. Fra det tidspunkt, der ved undertegnelse af en evt. tiltrædelsestraktat måtte blive fastsat en dato for Ukraines optagelse i EU, vil økonomisk støtte til Ukraine ikke længere kunne opgøres som udviklingsbistand ifølge OECD-DAC's retningslinjer.

Erhvervsøkonomiske konsekvenser

Sagen har ikke i sig selv direkte erhvervsøkonomiske konsekvenser i Danmark.

Samfundsøkonomiske konsekvenser

Sagen har ikke i sig selv direkte samfundsøkonomiske konsekvenser for Danmark.

8. Høring

Sagen har ikke været i ekstern høring.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der er bred enighed i EU ift. arbejdet med at anvende ekstraordinære indtægter fra immobiliserede russiske centralbankaktiver til at støtte Ukraine. Der har været meget bred opbakning blandt EU-landene til på basis af G7-aftalen at oprette et nyt ekstraordinært MFA-lån til Ukraine og til etableringen af en samarbejds-mekanisme vedrørende lån til Ukraine.

10. Regeringens generelle holdning

Regeringen har på basis af mandatet fra Folketingets Europaudvalg fra den 4. oktober 2024 støttet forslaget om et nyt ekstraordinært MFA-lån til Ukraine samt oprettelsen af samarbejdsmechanismen for lån til Ukraine.

Regeringen finder det meget vigtigt, at immobiliserede aktiver ikke frigives til Rusland, førend Rusland har ydet krigsskadeerstatning.

Regeringen bakker op om, at støtten til Ukraine er lånebaseret og med ingen eller begrænsede omkostninger for EU eller dets medlemslande.

Regeringen finder, at andelen af de ekstraordinære indtægter fra immobiliserede russiske centralbankaktiver som kanaliseres til samarbejdsmechanismen for lån til Ukraine, bør være tilstrækkelig til, at Ukraine kan tilbagebetale lån under G7-initiativet, herunder EU's ekstraordinære MFA-lån.



11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Forslaget om et nyt ekstraordinært MFA-lån til Ukraine og etableringen af samarbejdsmekanismen for lån til Ukraine blev forelagt Folketingets Europaudvalg 4. oktober, hvor der blev indhentet forhandlingsmandat mhp. at støtte forslaget.