



21. september 2023

Samlenotat: Forslag om en facilitet til finansiel assistance til Ukraine 2024-27

KOM(2023) 0338

1. Resume

Kommissionen har 20. juni 2023 fremsat forslag om en Ukraine-facilitet, som skal yde finansiel assistance til Ukraine. Forslaget er fremsat som led i midtvejsevalueringen af EU's flerårige finansielle ramme (MFF). Kommissionen og det spanske formandskab sigter mod at opnå enighed om MFF-revisionen, herunder en Ukraine-facilitet, i Det Europæiske Råd (DER) til enten oktober eller november 2023 mhp. efterfølgende aftale med Europa-Parlamentet inden juni 2024, hvor der er valg til Europa-Parlamentet. Formandskabet har ultimo august 2023 præsenteret et udkast til en forhandlingsboks om forslag til MFF-revision, herunder Ukraine-facilitet, dog uden beløbsangivelser, mhp. videre drøftelser som forberedelse til DER i oktober.

Ukraine-faciliteten skal yde finansiel assistance til Ukraine og bidrage til at dække landets finansieringsbehov 2024-27, ligesom faciliteten ifølge Kommissionen skal understøtte Ukraine på landets vej mod deltagelse i EU-samarbejdet. Den finansielle assistance baseres på en reform- og investeringsplan for Ukraine, der skal understøtte genopretning, genopbygning og modernisering af Ukraine, den europæiske integration og gradvis tilnærmelse til EU's regler og politikker – en såkaldt Ukraine-plan, som skal godkendes af Rådet. Der afsættes ifølge forslaget 50 mia. euro til faciliteten, indikativt fordelt på 33 mia. euro i lån og 17 mia. euro i ikke-tilbagebetalingspligtig finansiel støtte. Det foreslås, at assistancen og fordelingen fastsættes af Rådet og Europa-Parlamentet efter forslag fra Kommissionen i den årlige EU-budgetprocedure.

Den russiske invasion af Ukraine medfører betydelige menneskelige og økonomiske omkostninger. Regeringen støtter, at EU-landene i god tid og i samarbejde med relevante partnere sikrer stabil, forudsigelig og holdbar finansiel assistance til Ukraine efter 2023. Regeringen finder, at en Ukraine-facilitet ud over gældende udgiftslofter, er hensigtsmæssig i lyset af de ekstraordinære omstændigheder. Forslaget ses generelt at være en helhedsorienteret løsning, hvor den finansielle assistance i form af såvel lån som anden finansiel støtte (tilskud mv.) kan adressere Ukraines flerartede finansierings- og investeringsbehov og knyttes til reformer og tiltag, der understøtter Ukraines genopbygning, modernisering, konvergens og et fremtidigt medlemskab af EU.

2. Baggrund

Det Europæiske Råd (DER) 29.-30. juni 2023 understregede i sine konklusioner behovet for, at der i samarbejde med partnere sikres stabil, forudsigelig og holdbar finansiel assistance til Ukraine i de kommende år. EU har gentagne gange fremhævet et ønske om at indtage en ledende rolle i genopbygningen af Ukraine.

Ruslands krig i Ukraine har haft ødelæggende konsekvenser for Ukraine, dets folk, økonomi og infrastruktur. Givet omfanget og kompleksiteten af genopbygningen og reformer til at understøtte et fremtidigt EU-medlemskab, ser Kommissionen behov for langsigtet støtte fra EU til at adressere disse udfordringer.

EU-landene har allerede besluttet omfattende økonomisk støtte til Ukraine, både via EU-instrumenter og fra EU-landene bilateralt. Ifølge Kommissionen har EU-landene i august 2023 besluttet økonomisk støtte til Ukraine på i alt 76,8 mia. euro, heraf 38,8 mia. euro i EU finansiel assistance, civil assistance mv., 20 mia. euro i militær støtte gennem Den Europæiske Fredsfacilitet (EPF) og EU-landene, samt 18 mia. euro fra EU-landene til at modtage ukrainske flygtninge.¹

EU har bl.a. ydet økonomisk støtte gennem EU-instrumentet til makrofinansiel assistance (MFA). Der er – udover MFA på i alt 7,2 mia. euro i 2022 (hhv. 1,2 og 6 mia. euro) – senest besluttet MFA til Ukraine på 18 mia. euro til støtte i 2023 (MFA+). Den makrofinansielle assistance til Ukraine har karakter af lån på meget lempelige vilkår. EU-budgettet og EU-landene betaler således lånenes rente- og administrationsomkostninger, ligesom man garanterer for lånene. Assistanzen bidrager generelt til at holde hånden under de ukrainske offentlige finanser og sikre økonomisk og finansiel stabilitet i Ukraine. MFA+ udbetales i rater af 1,5 mia. euro pr. måned og ventes fuldt udbetalt 31. december 2023 (der er ifølge Kommissionen ultimo august 2023 udbetalt 12 mia. euro), idet lånene er til rådighed for udbetaling indtil 31. marts 2024. Der vil således inden da skulle findes en løsning for at kunne fortsætte støtte til Ukraine. Dertil kommer økonomisk støtte til Ukraine under EU's ikke tilbagebetalingspligtige bistand fra EU's program for naboskab, udvikling og internationalt samarbejde, NDICI. NDICI ydede fra februar 2022 til august 2023 2,4 mia. euro til Ukraine, og EU budgettet gav garantier for lån til Ukraine fra Den Europæiske Investeringsbank (EIB) og Den Europæiske Bank for Genopbygning og Udvikling (EBRD) på 2,6 mia. euro. Humanitær bistand fra EU til Ukraine beløb sig til 685 mio. euro i samme periode. Efter 1. januar 2024 vil NDICI ikke yde ny assistance til Ukraine. Kommissionen finder, trods den allerede besluttede økonomiske støtte, at Ukraine har et fortsat væsentligt udækket finansieringsbehov de kommende år, dvs. Ukraines eksterne finansieringsbehov, som er nødvendig at dække for at sikre holdbare offentlige finanser og betalingsbalance.

Ifølge skøn fra Verdensbanken, FN og Kommissionen har Ruslands krig i Ukraine pr. 24. februar 2023 (et år efter Ruslands invasion af Ukraine) påført ødelæggelser og tab, der resulterer i et samlet genopretnings- og genopbygningsbehov i Ukraine på 384 mia. euro (411 mia. USD) over en tiårig periode, herunder både direkte skader på infrastruktur, energifaciliteter og tab som følge af forstyrrelser af handel og økonomisk aktivitet. Heraf vurderes behovet at udgøre 142 mia. euro i 2023-27.

Kommissionen peger på, at Den Internationale Valutafond (IMF) i marts 2023 har skønnet, at den ukrainske stat frem mod 2027 har et udækket finansieringsbehov

¹ Link til faktaark: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/fs_22_3862.

på ca. 75 mia. euro. IMF har i den forbindelse indgået aftale med Ukraine om et fireårigt låneprogram 2023-27, hvor Ukraine i alt modtager 14,5 mia. euro i finansiel assistance i form af lån og skal gennemføre reformtiltag mhp. sunde offentlige finanser, prisstabilitet og finansiel stabilitet samt sikre velfungerende offentlige institutioner.

På den baggrund har Kommissionen 20. juni 2023 fremsat forslag om en Ukraine-facilitet, som skal yde finansiel assistance til Ukraine på 50 mia. euro 2024-27. Forslaget er fremsat som led i midtvejsevalueringen af EU's flerårige finansielle ramme (MFF). Kommissionens forslag om finansiel assistance på 50 mia. euro i 2024-27 indebærer, at EU finansierer hovedparten af Ukraines finansieringsbehov, som af IMF skønnes til ca. 75 mia. euro frem mod 2027.

Forslaget har hjemmel i EU-traktatens artikel 212 og 322. Rådet og Europa-Parlamentet er medlovgivere. Rådet træffer beslutning med kvalificeret flertal.

3. Formål og indhold

Formål og anvendelsesområde

Faciliteten skal ifølge Kommissionen yde finansiel assistance til Ukraine og bidrage til at dække landets finansieringsbehov 2024-27, ligesom faciliteten ifølge Kommissionen skal understøtte reformer og modernisering af Ukraines økonomi og understøtte landets vej mod et fremtidigt EU-medlemskab.

De konkrete formål med faciliteten er:

- Adressere de sociale, økonomiske og miljømæssige konsekvenser af krigen og bidrage til genopretning, genopbygning og modernisering af Ukraine.
- Fremme social, økonomisk og miljømæssig robusthed og gradvis integration af Ukraine i EU og i den globale økonomi.
- Bistå den gradvise tilnærmelse til EU's regler, standarder, politikker og praksis, med et fremtidigt EU-medlemskab for øje og derved bidrage til stabilitet, sikkerhed, fred, velstand og holdbarhed i Ukraine.
- Understøtte økonomisk og finansiel stabilitet og bidrage til at dække Ukraines finansieringsbehov.
- Genopbygge og modernisere infrastruktur skadet af krigen, herunder energiinfrastruktur og vandsystemer, genoprette fødevareproduktion, adressere sociale konsekvenser af krigen og bidrage til fjernelse af miner.
- Styrke retsprincippet, et flerpartidemokrati, respekt for menneskerettigheder og grundlæggende rettigheder.
- Fremme den grønne og digitale omstilling af Ukraines økonomi.
- Understøtte decentralisering og lokal udvikling.

Ramme og anvendelse af faciliteten

Kommissionens forslag fastlægger en ramme på 50 mia. euro til finansiel assistance til Ukraine 2024-27, *jf. tabel 1*.

Faciliteten skal yde både lån (som vil skulle tilbagebetales) og ikke-tilbagebetalingspligtig finansiel støtte. Den ikke-tilbagebetalingspligtige finansielle støtte under faciliteten (herefter 'anden finansiel støtte') vil kunne antage flere former, herunder tilskud og hensættelser til finansielle instrumenter (garantier mv.). Faciliteten kan finansiere omkostninger til teknisk assistance, herunder omkostninger ved forvaltning af faciliteten i Kommissionen. Lån finansieres ved, at Kommissionen optager lån på de finansielle markeder med sikkerhed i EU-budgettet, mens anden finansiel støtte finansieres af EU-budgettet, *jf. afsnit om finansiering af faciliteten*.

Forslaget fastlægger ikke en endelig fordeling mellem lån og anden finansiel støtte. Det foreslås, at fordelingen fastsættes af Rådet og Europa-Parlamentet efter forslag fra Kommissionen i den årlige EU-budgetprocedure. Kommissionen afsætter indikativt 33 mia. euro til lån og 17 mia. euro til anden finansiel støtte. Det bemærkes, at det ifølge Kommissionens forslag til revision af MFF'en årligt skal tilstræbes at stille mindst 2,5 mia. euro i anden finansiel støtte til rådighed, dvs. mindst 10 mia. euro i alt 2024-27. Minimumsbeløbet på 10 mia. euro er ifølge Kommissionen nødvendigt, hvis faciliteten skal nå de angivne formål.

Tabel 1

Ukraine-faciliteten – indikativ finansiel assistance 2024-27 (mia. euro, løbende priser)

Type af finansiel assistance	2024	2025	2026	2027	I alt 2024-27
Lån (Søjle I (Ukraine-planen))	8,25	8,25	8,25	8,25	33,00
Anden finansiel støtte	4,25	4,25	4,25	4,25	17,00
- Heraf Søjle 1	1,50	1,50	1,50	1,50	6,00
- Heraf Søjle II (En investeringsramme for Ukraine)	2,00	2,00	2,00	2,00	8,00
- Heraf Søjle III (EU-optagelse og støttetiltag)	0,75	0,75	0,75	0,75	3,00
Anden finansiel støtte og lån i alt	12,50	12,50	12,50	12,50	50,00

Kilde: Kommissionen og egen tilvirkning.

Lån og anden finansiel støtte vil blive tildelt under tre overordnede formål (søjler):

Søjle I (Ukraine-planen):

- Under Søjle I ydes finansiel assistance mhp. stabil og forudsigelig finansiering, der understøtter holdbarheden af Ukraines offentlige finanser. Ukraine vil for at modtage den finansielle assistance, i samarbejde med Kommissionen og EU-landene, skulle udarbejde og gennemføre en reform- og genopbygningsplan ("Ukraine-planen"). Planen skal ifølge Kommissionen sætte

rammer og retning for Ukraines planer for genopretning, genopbygning og modernisering af landet og de reformer, som landet har til hensigt at gennemføre som en del af dets proces mod optagelse i EU. Ukraine-planen er uddybet i afsnit om reformer nedenfor.

- Ukraine kan anmode om forudbetaling af 7 pct. af lån og anden finansiel støtte, dvs. udbetaling samtidig med aflevering af Ukraine-planen og inden gennemførelse af reformbetingelser.

Søjle II (En investeringsramme for Ukraine):

- Under Søjle II etableres en investeringsramme, som har til hensigt at skabe private og offentlige investeringer til genopretning, genopbygning og modernisering af Ukraine. Der gives mulighed for investeringer foretaget af private virksomheder, kommuner, statsejede virksomheder eller andre aktører, som skal bidrage til at fremme de prioriteter, der er identificeret i Ukraine-planen. Investeringsrammen skal levere finansiering i form af finansielle instrumenter, budgetgarantier samt en kombination af lån og anden finansiel støtte. Investeringsrammen skal give mulighed for at opskalere finansiering, når forholdene i Ukraine tillader det, og de ukrainske myndigheder vil blive inddraget i styringen af investeringsrammen.
- Som en del af investeringsrammen foreslås det at etablere en ny garantikapacitet, **Ukraine-garantien**, på ca. 8,9 mia. euro (garantiens pålydende), som skal bidrage til at dække risiko forbundet med investeringer og dermed fremme investeringer af et større omfang end garantiens pålydende. Ukraine-garantien skal bl.a. dække risiko ved lån, garantier, aktier og andre typer af finansielle instrumenter. Garantien skal udmøntes inden udgangen af 2027. Der hensættes ifølge forslaget 70 pct. af garantiens pålydende til tab under EU-budgettet (dvs. 70 pct. af 8,9 mia. euro).
- Kommissionen træffer ifølge forslaget beslutning om udmøntning af investeringsrammen, herunder Ukraine-garantien. Kommissionen skal i gennemførelsen af investeringsrammen bistås af et udvalg bestående af repræsentanter fra Kommissionen (formand for udvalget), alle EU-lande og Ukraine. Udvalget skal rådgive Kommissionen om gennemførelsen og udformning af den finansielle assistance under investeringsrammen.
- Det foreslås desuden at inddrage finansiell og teknisk ekspertise fra internationale finansielle institutioner, herunder multilaterale udviklingsbanker, som også bør bidrage med egne ressourcer med henblik på at tage del i risikoen forbundet med investeringerne.

Søjle III (Støttetiltag og teknisk assistance mhp. EU-optagelse):

- Under Søjle III ydes teknisk bistand og andre støtteforanstaltninger, der også er tilgængelige for kandidatlande under EU's førtiltrædelsesinstrument, som sigter mod gradvis tilpasning til EU-regler, standarder, politikker og praksis ("acquis") med henblik på fremtidigt EU-medlemskab. Støtten vil bl.a. indeholde rådgivning om reformer, tilskud til kommuner og andre former for bilateral støtte og skal bidrage til gennemførelsen af Ukraine-planen.

Assistancen skal også bidrage til kapacitetsopbygning hos ukrainske myndigheder med henblik på at styrke korrekt forvaltning af støttemidler, bekæmpelse af svig og korruption samt tiltag, der sigter på at imødegå konsekvenserne af krigen, fx i forbindelse med krigsskadeerstatning. Søjle III skal også bidrage til at styrke civilsamfundsorganisationer, arbejdsmarkedets parter og lokale myndigheders kapacitet. Søjle III kan også dække rente- og administrationsomkostninger for lån under Søjle I.

Exceptionelle omstændigheder, betingelser for assistancen, brofinansiering mv.

Under exceptionelle omstændigheder, særligt hvor en betydelig forværring af krigen gør det umuligt for Ukraine at opfylde betingelserne for finansiel assistance under faciliteten, kan der ydes ekstraordinær finansiel assistance fra faciliteten for at sikre økonomisk og finansiel stabilitet i Ukraine og fremme formålet med faciliteten. Ukraine kan her fritages for størstedelen af betingelserne forbundet med assistancen. Den ekstraordinære finansielle assistance skal dog fortsat holdes inden for den samlede økonomiske ramme for faciliteten på 50 mia. euro.

Faciliteten vil ikke dække humanitær bistand, forsvar eller støtte til ukrainske flygtninge, som fortsat vil blive finansieret via eksisterende instrumenter. Faciliteten vil afløse eksisterende EU-støtte til Ukraine gennem MFA+ og NDICI-Global. Alleerede besluttet finansiel assistance fra disse instrumenter vil dog blive udmøntet som planlagt.

Det er en betingelse for støtten under faciliteten, at Ukraine respekterer grundlæggende rettigheder som demokratiske mekanismer, herunder et parlamentarisk flerpartisystem, retsstatsprincippet og samtidig garanterer respekt for menneskerettighederne, herunder minoriteters rettigheder. Såfremt disse betingelser ikke efterleves, kan Kommissionen træffe beslutning om at suspendere udbetalinger under faciliteten.

Ifølge forslaget til en Ukraine-facilitet kan Kommissionen i et begrænset omfang af hensyn til økonomisk og finansiel stabilitet i Ukraine yde ekstraordinær finansiering fra Ukraine-faciliteten, såfremt Ukraine-planen ikke er vedtaget af Rådet pr. 31. december 2023. Denne såkaldte brofinansiering kan løbe i tre måneder og ikke overstige 1,5 mia. euro pr. måned.

Finansiering af faciliteten

Finansiering af lån:

- Lån til Ukraine under faciliteten tilvejebringes ved, at Kommissionen be- myndiges til, på vegne af EU-landene, at optage lån på kapitalmarkederne eller fra finansielle institutioner (banker m.fl.). Lånene garanteres under EU- budgettets indtægtsloft, som angiver loftet for årlige betalinger fra EU-landene til EU-budgettet (1,4 pct. af EU's BNI) og derved er højere end de årlige udgiftslofter for EU-budgettet (ca. 1 pct. af EU's BNI). Forskellen herimellem udgør således en stående garantistillelse fra EU-landene pba.

landenes BNI-andele. Opstår der en situation, hvor Ukraine ikke kan tilbagebetale lån under faciliteten, vil EU-landene via EU-budgettet således skulle tilbagebetale de af Kommissionen optagne lån. EU-budgettet kan, på anmodning fra Ukraine, ifølge forslaget også bære låneomkostningerne, dvs. renter og omkostninger forbundet med likviditetsstyring og administration af lånene, som finansieres gennem Ukraine-reserven frem til 31. december 2027.

- Lånene som Kommissionen optager og genudlåner til Ukraine kan have en løbetid på højest 35 år, hvor tilbagebetalingen startes i 2034.
- Evt. EU-udgifter ifm. tilbagebetalingen af lån sker uden for EU-budgettets udgiftslofter. Ifølge forslaget foretages ikke hensættelser på EU-budgettet til tab på lånene til Ukraine.

Finansiering af anden finansiel støtte:

- Anden finansiel støtte til Ukraine under faciliteten finansieres ifølge forslaget ved et nyt EU-budgetinstrument – en såkaldt Ukraine-reserve, som foreslås oprettet i Kommissionens forslag til revision af MFF'en. Ukraine-reserven vil have et maksimum på 50 mia. euro. Ukraine-reserven vil budgetteknisk være placeret uden for MFF'ens udgiftslofter. Reserven finansieres gennem EU-landenes årlige EU-bidrag.

Reformer knyttet til assistancen – Ukraine-planen

Den finansielle assistance baseres på en sammenhængende reform- og investeringsplan, der skal understøtte genopretning, genopbygning og modernisering af Ukraine, den europæiske integration og gradvis tilnærmelse til EU's regler og politikker – en såkaldt Ukraine-plan. Ukraine-planen er aktuelt under udarbejdelse af de ukrainske myndigheder og med teknisk assistance fra Kommissionen.

Ukraine-planen vil udgøre grundlaget for den støtte, der ydes under facilitetens Søjle I. Ukraine-planens reformbetingelser er endnu ikke fastlagte, men kan overordnet blive knyttet til:

- Understøttende reformområder:
 - Offentlig administration
 - Styring af offentlige finanser
 - Retssystemet
 - Bekæmpelse af korruption og hvidvask
 - Decentralisering og regionale politikker
- Centrale økonomiske reformområder:
 - Finansielle markeder
 - Håndtering af statslige aktiver og privatisering
 - Humankapital
 - Rammevilkår for virksomheder
- Centrale sektorspecifikke reformområder:

- Energisektoren
- Fødevarersektoren
- Transport og logistik
- Kritiske materialer
- It og digitalisering

Kommissionen lægger op til, at Ukraine-planen først og fremmest gennemføres som en del af Søjle I. Samtidig vil finansieringen og foranstaltningerne under Søjle II og Søjle III ifølge Kommissionen understøtte gennemførelsen af Ukraine-planen.

Kommissionen foreslår, at den vil skulle godkende løbende udbetalinger af finansiel assistance – udbetalinger af såvel lån som anden finansiel støtte. Kommissionen inddrager landene heri iht. komitologiprocedure (undersøgelingsproceduren), hvor Kommissionens gennemførelsesretsakt vedtages, hvis et kvalificeret flertal af landene stemmer for, mens det blokeres, hvis et kvalificeret flertal er imod.

Udbetalingen af den finansielle assistance foreslås at følge en fast kvartalsplan baseret på betalingsanmodninger indsendt af Ukraine og på kontrol fra Kommissionen af, hvorvidt de relevante betingelser er opfyldt.

Betingelser for udbetaling af støtten vil blive defineret på en måde, så de afspejler tilfredsstillende fremskridt hen imod opfyldelse. Hvis en betingelse ikke er opfyldt, kan Kommissionen trække et tilsvarende beløb fra betalingen. Udbetalingen af de tilsvarende tilbageholdte midler kan finde sted inden for de næste betalingsvinduer og op til et år efter den oprindelige frist, der er fastsat i Ukraine-planen, forudsat at betingelserne er opfyldt. Den kvartalsvise frekvens af betalingsvinduer har til hensigt at sikre både forudsigelighed af assistancen til Ukraine og en konstant politisk dialog mellem Kommissionen og Ukraine.

Kommissionen lægger vægt på, at støtten bør bygge på Ukraines ejerskab og inddragelse af regionale og lokale forvaltninger under hensyntagen til deres specifikke behov for genopretning og genopbygning. Der lægges således vægt på, at Ukraine-planen skal understøtte decentralisering og princippet om forvaltning på flere niveauer, hvor den økonomiske, sociale og miljømæssige udvikling af Ukraines regioner og kommuner styrkes, og lokal forvaltning bevæger sig mod EU's standarder. Hertil lægges der op til samarbejde og programmer, der er indlejret i partnerskaber mellem byer og regioner i EU og byer og regioner i Ukraine.

Kommissionen skal vurdere Ukraine-planen i dialog med ukrainske myndigheder. Rådet skal godkende Ukraine-planen efter forslag fra Kommissionen til en implementerende rådsbeslutning.

Kontrol med assistancen

Kommissionen vil løbende overvåge implementeringen og gennemførelsen af facilitetens aktiviteter. Der lægges op til at indføre et system, hvor Ukraine årligt skal rapportere til Kommissionen om gennemførelse af Ukraine-planen. Det indebærer

bl.a., at Ukraine skal rapportere om sit interne kontrolsystem og om ethvert beløb, der uretmæssigt måtte være betalt eller misbrugt og sidenhen tilbagebetalt til EU. Derudover vil der blive indført rapporteringskrav til modtagere af EU-finansiering under facilitetens Søjle II og III.

For at sikre gennemsigtighed foreslår Kommissionen, at Ukraine to gange om året skal offentliggøre data om personer og enheder, der modtager finansiering på over 500.000 euro til gennemførelse af reformer og investeringer specificeret i Ukraine-planen. De 500.000 euro er reduceret til 100.000 euro med et kompromisforslag, hvilket alt andet lige indebærer, at der vil blive offentliggjort data for flere personer og virksomheder. Der lægges samtidig op til, at oplysningerne ikke skal offentliggøres, hvis det risikerer at true berørte personers eller organisationers rettigheder og friheder eller alvorligt vil skade modtagernes kommercielle interesser. Hertil skal Ukraine i en årlig statusrapport redegøre for gennemførelsen af Ukraine-planen.

Forslaget om Ukraine-faciliteten lægger op til at støtte en reform af de ukrainske revisionsmyndigheder, herunder oprette et uafhængigt revisionsråd, der vil kunne rapportere direkte til Kommissionen. Kommissionen foreslår desuden, at der ned sættes et kontroludvalg, som bl.a. skal bistå Kommissionen i monitoreringen af gennemførelsen af Ukraine-planen. Udvalget skal bestå af uafhængige medlemmer udpeget af Kommissionen. Kommissionen kan invitere repræsentanter fra EU-landene og andre donorer til at deltage i udvalgets aktiviteter. Hertil vil Kommissionen skulle give Europa-Parlamentet, Rådet og udvalget en årlig vurdering af gennemførelsen af midler, der stilles til rådighed under faciliteten. Kommissionen vil også foretage en efterfølgende evaluering af forordningen.

Kommissionen og Ukraine skal udarbejde en rammeaftale for implementeringen af Ukraine-faciliteten, som vil fastlægge specifikke bestemmelser vedr. styring, kontrol, overvågning, evaluering, rapportering under faciliteten mv., samt bestemmelser til at imødegå uregelmæssigheder, svindel, korruption og interessekonflikter.

Donorkoordination og mulighed for deltagelse fra andre donorer

Faciliteten vil være fuldt finansieret af EU-landene. I lyset af finansieringsbehovet og behovet for at koordinere international støtte til genopbygningen af Ukraine lægges der op til at gøre det muligt for EU-landene (bilateralt), tredjelande, internationale organisationer, internationale finansielle institutioner eller andre kilder at give yderligere bidrag til faciliteten. Sådanne bidrag vil være frivillige og vil udgøre formålsbestemte indtægter til EU-budgettet. Yderligere bidrag vil kunne indgå i såvel Søjle I (Ukraine-planen) som i Søjle II (Ukraine-garantien).

Samtidig foreslår Kommissionen, at der gøres brug af G7's donorkoordinationsplatform, der blev lanceret i januar 2023, for at sikre, sammenhæng og komplementaritet i støtten, så tilgængelige ressourcer bruges på den mest effektive og målrettede måde for at matche Ukraines behov.

Videre proces og forhandlingsboks

Formandskabet har ultimo august 2023 præsenteret et udkast til en forhandlingsboks om MFF-revisionen, herunder Ukraine-facilitet, dog uden beløbsangivelser, mhp. videre drøftelser som forberedelse til DER i oktober.

En aftale i DER om en Ukraine-facilitet vil i givet fald skulle udmøntes i konkrete ændringer af Kommissionens forslag til forordning om en Ukraine-facilitet, som vil skulle vedtaget af Rådet og Europa-Parlamentet.

Formandskabets udkast til forhandlingsboks fastholder grundlæggende Kommissionens forslag til udformning af Ukraine-faciliteten, dog som nævnt uden beløbsangivelser, herunder en Ukraine-facilitet baseret på tre søjler samt finansiel assistance i form af lån og anden finansiel støtte. Der fastsættes ift. Kommissionens forslag et samlet loft for lån hhv. anden finansiel støtte 2024-27.

4. Europa-Parlamentets holdning

Europa-Parlamentet er medlovgiver om forslaget om en Ukraine-facilitet. Europa-Parlamentet har endnu ikke udtalt sig om forslaget.

5. Nærhedsprincippet

Kommissionen anfører, at formålet med forslaget om omfattende og vedvarende finansiel assistance ikke i tilstrækkelig grad kan opnås af EU-landene på egen hånd og derfor bedst kan sikres af EU-landene i fællesskab.

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

Kommissionen har ikke udarbejdet og fremlagt en konsekvensanalyse samtidig med forslaget med henvisning til forslagets hastende karakter.

Kommissionen oplyser, at der vil blive udarbejdet et arbejdsdokument, som præsenterer det analytiske baggrundsarbejde og omkostningsestimater inden for tre måneder efter, at forslaget er blevet vedtaget.

Statsfinansielle konsekvenser

Forslaget vil have betydelige statsfinansielle konsekvenser for Danmark, herunder gennem det danske EU-bidrag. Konsekvenser afhænger bl.a. af, i hvilken grad støtten ydes som hhv. lån og anden finansiel støtte.

Anden finansiel støtte til Ukraine under faciliteten skal ifølge forslaget finansieres uden for EU-budgettets udgiftslofter via den såkaldte Ukraine-reserve. Danmark finansierer ca. 2 pct. af udgifterne på EU's budget. Såfremt assistancen vil bestå af

17 mia. euro i anden finansiel støtte, som det fremgår indikativt af Kommissionens forslag, herunder tilskud og hensættelser til garantier samt låneomkostninger, skønnes forslaget med betydelig usikkerhed at øge at dansk EU-bidrag med ca. 700 mio. kr. årligt i 2024-2027 (2024-priser).

Dertil kommer, at der lægges op til, at låneomkostninger kan afholdes af EU-budgettet også efter 2027, på anmodning fra Ukraine. Det skønnes med betydelig usikkerhed, at den danske andel af låneomkostninger fra 2028 til det tidspunkt, hvor lånene er fuldt indfriet, vil udgøre gennemsnitligt ca. 100 mio. kr. årligt. Det bemærkes, at det faktiske renteniveau, løbetid mv. fortsat er ukendt.

Kommissionen lægger op til, at lån til Ukraine under faciliteten garanteres under EU-budgettets indtægtsloft, som EU-landene indirekte garanterer for. Eventuel manglende ukrainsk tilbagebetaling af lånene vil have yderligere statsfinansielle konsekvenser for Danmark. Det bemærkes, at der er en betydelig risiko for manglende ukrainsk tilbagebetaling og dermed tab for EU-budgettet, givet Ukraines situation og konsekvenser af krigen for den ukrainske økonomi og offentlige finanser, herunder gældsholdbarhed. Såfremt assistancen vil bestå af 33 mia. euro i lån, garanterer Danmark således i sidste ende for ca. 5,7 mia. kr. (løbende priser), svarende til den danske andel af EU's BNI, frem til lånenes udløb, eller indtil lånene er fuldt indfriet.

Det bemærkes, at ifølge Kommissionen forventes størstedelen af udgifterne til Ukraine-faciliteten at kunne opgøres som udviklingsbistand i henhold til OECD's regler. Der udestår nærmere teknisk afklaring heraf. Fra det tidspunkt, der ved undertegnelse af EU tiltrædelsestraktaten 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.

Samfundsøkonomiske konsekvenser

Finansiel assistance til Ukraine ventes at have betydelige positive samfundsøkonomiske konsekvenser for Ukraine, idet assistancen vil bidrage til at dække det finansieringsbehov, som er opstået i Ukraine som følge af Ruslands invasion af Ukraine. Assistancen vil generelt kunne bidrage til at understøtte Ukraines makroøkonomiske, finansielle og politiske stabilitet. Assistancen forventes på den baggrund at have afledte positive samfundsøkonomiske effekter for EU-landene.

Erhvervsøkonomiske konsekvenser

Sagen har ikke i sig selv direkte erhvervsøkonomiske konsekvenser i Danmark. Forslaget kan have positive afledte konsekvenser for danske virksomheder, i det omfang de bidrager til genopbygning af Ukraine.

8. Høring

Forslaget har ikke været i ekstern høring.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der er blandt EU-landene bred opbakning til en Ukraine-facilitet samt til at sende et positivt signal til Ukraine om langsigtet økonomisk støtte.

EU-landene ventes generelt at støtte centrale elementer i forslaget til en Ukraine-facilitet, herunder den grundlæggende arkitektur med finansiell assistance i form af lån og anden finansiell støtte, som knyttes til reformer, der understøtter Ukraines genopbygning og et fremtidigt medlemskab af EU.

Der ventes åbenhed for, at den finansielle assistance kan antage forskellige former, idet der i nogen grad er forskellige holdninger til den nærmere fordeling mellem lån og anden finansiell støtte, ligesom der er ønske om en højere grad af forudsigelighed for Ukraine og EU-landene i fordelingen af den finansielle assistance, fx ved et årligt og samlet loft for lån hhv. anden finansiell støtte.

10. Regeringens generelle holdning

Ruslands invasion af Ukraine medfører betydelige menneskelige og økonomiske omkostninger. Regeringen støtter, at EU-landene i god tid og i samarbejde med relevante partnere sikrer stabil, forudsigelig og holdbar finansiell assistance til Ukraine efter 2023. EU bør indtage en ledende rolle i den finansielle assistance og genopbygningen, hvor assistancen til Ukraine som det klare udgangspunkt bør ydes fælles gennem EU. Dette muliggør et sammenhængende reformprogram, synergier i genopbygningsindsatsen, en effektiv kontrolindsats mhp. at mindske risikoen for svindel og korruption med midler, ligesom alle EU-lande forpligtes til at bidrage forholdsmæssigt til den finansielle assistance og genopbygningen.

Regeringen finder, at en Ukraine-facilitet på 50 mia. euro, ud over gældende udgiftslofter, er hensigtsmæssig i lyset af de ekstraordinære omstændigheder. Forslaget til en Ukraine-facilitet ses generelt at være en helhedsorienteret løsning, hvor den finansielle assistance kan adressere Ukraines flerartede finansierings- og investeringsbehov og knyttes til reformer og tiltag, der understøtter Ukraines genopbygning, modernisering, konvergens og et fremtidigt medlemskab af EU. Reformtiltag bør generelt tage hensyn til den situation, som Ukraine står i, og hvilke tiltag, der realistisk vil kunne gennemføres.

Regeringen finder det centralt, at Ukraine som betingelse for den finansielle assistance efterlever grundlæggende rettigheder, et flerpartidemokrati og retsstatsprincippet.

Regeringen finder, at Ukraine-faciliteten i størst muligt omfang bør understøtte et tæt samarbejde med den ukrainske regering og internationale partnere (tredjelande, internationale finansielle institutioner samt private aktører). Et stort ukrainsk ejerskab af reformer og investeringer vil understøtte størst mulig indfrielse af formålene med faciliteten. I lyset af finansieringsbehovets størrelse de kommende år er det samtidig nødvendigt, at alle potentielle aktører bringes i spil.

Regeringen støtter i den forbindelse, at Ukraine-faciliteten bidrager til mobilisering af private investeringer. Den foreslåede investeringsramme baseret på garantistillelse og risikoafdækning vil kunne tilskynde virksomheder til investeringer i Ukraine, herunder danske virksomheder.

Regeringen er åben for, at den finansielle assistance tager højde for Ukraines situation og behov og kan antage form af en blanding af lån og anden finansiel støtte, fx som indikativt angivet af Kommissionen i forslaget til Ukraine-facilitet, især lån på meget favorable betingelser, da midler herved kan stilles til rådighed uden at genåbne MFF'en. Karakteren af assistancen kan også tage hensyn til Ukraines gældssituation. Den fleksible udmøntning mellem lån og tilskud vanskeliggør dog den udgiftspolitiske planlægning, herunder af udviklingsbistanden. Regeringen finder det vigtigt, at forudsigeligheden for EU-landenes bidrag øges, fx ved indførelsen af årlige lofter for hhv. tilskud og lån.

Regeringen støtter en tilgang, hvor udgangspunktet er, at fortsat finansiel assistance til Ukraine aftales i en eventuel MFF-revision og som led i de samlede forhandlinger i Det Europæiske Råd. En forlængelse af EU's lånebaserede støtte (MFA+) kan om nødvendigt afsøges af hensyn til at sikre finansiel støtte til Ukraine for 2024 og frem udenom MFF-revisionen, indtil den foretrukne model med en Ukraine-facilitet måtte kunne etableres.

Regeringen støtter en Ukraine-facilitet, hvor der etableres en effektiv kontrolindsats mhp. at mindske risikoen for svindel og korruption med midler.

Regeringen støtter ligeledes en effektiv beslutningsprocedure for udmøntning af faciliteten, hvor der sikres en klar ansvarsfordeling EU-institutionerne imellem og løbende rapportering fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet. Regeringen støtter i den forbindelse, at Rådet godkender Ukraine-planen og evt. ændringer hertil på basis af et forslag fra Kommissionen, mens Kommissionen beslutter de løbende udbetalinger af den finansielle assistance med inddragelse af landene iht. komitologiprocedure.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Samlenotat og skriftlig forelæggelse om Ukraine-faciliteten er oversendt til Folketingets Europaudvalg forud for ECOFIN 14. juli 2023. Grund- og nærhedsnotat er oversendt 20. juli 2023.

Forslag om makrofinansiel assistance (MFA) til Ukraine er forelagt Folketingets Europaudvalg, senest ifm. ECOFIN 6. december 2022 og beslutning om MFA til Ukraine i form af lån på 18 mia. euro i 2023 (MFA+).