



1. maj 2020

Samlenotat vedrørende makrofinansiel assistance til 10 EU-kandidatlande og EU-naboskabslande i lyset af COVID-19-krisen

KOM(2020)163

1. Resume

Kommissionen fremlagde 22. april 2020 et forslag om makrofinansiel assistance (MFA) til 10 EU-kandidatlande og EU-naboskabslande på op til i alt 3 mia. euro i form af lån. Der er tale om lån til Albanien (180 mio. euro), Bosnien-Herzegovina (250 mio. euro), Kosovo (100 mio. euro), Montenegro (60 mio. euro), Nordmakedonien (160 mio. euro), Georgien (150 mio. euro), Moldova (100 mio. euro), Ukraine (1,2 mia. euro), Jordan (200 mio. euro) samt Tunesien (600 mio. euro).

Forslaget begrundes med, at de 10 lande er hårdt ramt af COVID-19-krisen, der bl.a. har sat de offentlige finanser under pres og strammet de internationale kreditvilkår. Kommissionen vurderer på den baggrund, at landene har betydelige finansieringsbehov.

EU-landene ventes bredt at kunne støtte en beslutning at yde makrofinansiel assistance til de pågældende lande på basis af Kommissionens forslag. Sagen er ikke på dagsordenen for et råds-møde, men der ventes snarlig enighed på teknisk niveau. Der ventes i den forbindelse drøftelser med Kommissionen om de konkrete behov og forudsætningerne for långivningen.

Regeringen vil tilslutte sig den enighed, som der kan opnås på grundlag af Kommissionens forslag.

Der ventes at kunne opnås enighed om forslaget i Rådet og efterfølgende med Europa-Parlamentet i løbet af maj 2020.

2. Baggrund

Kommissionen fremsatte 22. april 2020 et forslag om makrofinansiel assistance (MFA) til 10 EU-kandidatlande og EU-naboskabslande på op til i alt 3 milliarder euro i form af lån.

Forslaget skal ses i forlængelse af Kommissionens meddelelse "Team Europe" af 8. april, der er en pakke af EU-initiativer, som skal hjælpe de mest sårbare lande i især Afrika og EU's naboskabslande med at bekæmpe COVID-19-pandemien og dens konsekvenser. Forslaget vil desuden være del af en større indsats fra EU's og andre internationale långiveres side for at hjælpe lande med at afbøde økonomiske og sociale konsekvenser af COVID-19-pandemien.

MFA er et instrument i EU's eksterne samarbejde med tredjelande, som er geografisk, politisk og økonomisk tæt på EU. MFA er et krisefinansieringsinstrument, som skal lette kortvarige betalingsbalancevanskeligheder for modtagerlande. MFA kan tage form af enten låne- eller gavebistand eller en kombination heraf. 5 af de 10

lande omfattet af Kommissionens forslag er eller har været omfattet af et MFA-program (Tunesien, Georgien, Jordan, Moldova og Ukraine). Georgien, Jordan, Moldova og Ukraine har tilbageværende udbetalinger under deres eksisterende MFA-programmer, mens Tunesien har et udestående EU-lån efter at have afsluttet sit seneste MFA-program i november 2019.

Forslaget blev præsenteret for Rådet på teknisk niveau 29. april. Der ventes enighed om en rådsindstilling i starten af maj, hvor Kommissionens forslag ventes fastholdt.

Forslaget om MFA til de 10 EU-kandidatlande og EU-naboskabslande er fremsat med hjemmel i TEUF artikel 212 og skal behandles efter den almindelige lovgivningsprocedure i TEUF artikel 294. Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal.

3. Formål og indhold

Formålet med forslaget om nye MFA-lån er at bidrage til at dække de 10 EU-kandidatlandes og EU-naboskabslandes akutte finansieringsbehov og mindske økonomiernes sårbarheder på kort sigt, herunder ift. betalingsbalancen og de offentlige finanser, i lyset af COVID19-krisen.

Landenes økonomier er mærkbart påvirket af den aktuelle krisesituation, hvor flere lande allerede inden krisen havde væsentlige makroøkonomiske ubalancer. COVID-19-pandemien og strammere internationale kreditvilkår har haft betydelige negative konsekvenser for vækst, offentlige finanser, betalingsbalance og udlandsgæld i alle lande, *jf. afsnit om økonomisk udvikling nedenfor*. Herudover vurderer Kommissionen, at der er en overhængende risiko ift. social stabilitet og sikkerhed.

Kommissionen vurderer på den baggrund, at de 10 lande har betydelige finansieringsbehov, der ikke kan dækkes af eksisterende eller kommende tilsagn om lån og gavebistand fra bl.a. IMF og evt. eksisterende MFA-programmer. Forslag til fordelingen af MFA-lån på i alt 3 mia. euro til de 10 lande er baseret på foreløbige skøn for finansieringsbehov, når der bl.a. tages højde for evt. eksisterende programmer:

- Albanien (180 mio. euro)
- Bosnien-Herzegovina (250 mio. euro)
- Kosovo (100 mio. euro)
- Montenegro (60 mio. euro)
- Nordmakedonien (160 mio. euro)
- Georgien (150 mio. euro)
- Moldova (100 mio. euro)
- Ukraine (1,2 mia. euro)
- Jordan (200 mio. euro)
- Tunesien (600 mio. euro)

Alle MFA-lånene stilles til rådighed i en periode på 12 måneder fra tidspunktet for ikrafttrædelsen af det såkaldte aftalememorandum (*Memorandum of Understanding - MoU*). Aftalememorandummet fastsætter de nærmere økonomisk-politiske betingelser, som MFA-lånene til de 10 lande skal være betinget af, *jf. nedenfor*. Aftalememorandummet aftales mellem EU og det enkelte land, efter at Rådet og Europa-Parlamentet er nået til enighed om MFA-forslaget.

Lånene ventes udbetalt i to lånerater. Første rate ventes udbetalt til det enkelte land, så snart det respektive lands aftalememorandum er trådt i kraft. Forudsat at betingelserne, der er specificeret i aftalememorandummet, opfyldes, ventes den sidste rate udbetalt senere i 2020 og senest i 2021.

Økonomisk udvikling i relevante EU-kandidatlande i lyset af COVID-19-krisen

Albanien er økonomisk hårdt ramt, herunder pga. faldet i turisme samt tætte økonomiske forhold til hårdt ramte EU-lande. Den økonomiske situation er forværret af, at landet i november 2019 blev ramt af et jordskælv, hvor genopretningen tog hårdt på det økonomiske råderum. IMF skønner, at BNP-væksten vil falde markant til ca. -5,0 pct. i 2020, mens det offentlige budgetunderskud og den offentlige bruttogæld ventes at stige til hhv. ca. 4 og 69 pct. af BNP i 2020. Kommissionen vurderer, at Albanien har et udækket finansieringsbehov (dvs. et behov, der ikke allerede er dækket af ydelser og lån fra IMF og Verdensbanken mv.) på ca. 350 mio. euro i 2020. Den forslåede MFA på 180 mio. euro til Albanien vil dermed dække ca. halvdelen af finansieringsbehovet.

I **Bosnien-Hercegovina** har COVID-19-krisen forstærket den igangværende økonomiske afmatning og særligt påvirket transportsektoren og turismen. I 2020 skønnes foreløbigt, at den økonomiske aktivitet vil falde med 10 pct. Kommissionen vurderer, at landets finanspolitiske råderum er begrænset i 2020 på trods af relativt sunde offentlige finanser i 2019. Det skyldes, at den økonomiske afmatning og tiltag til at mindske virusspredningen ventes at forværre den offentlige balance væsentligt, herunder pga. en kraftig stigning i overførsler. Kommissionen vurderer, at Bosnien-Hercegovina har et udækket finansieringsbehov på 500 mio. euro i 2020. Den forslåede MFA på 250 mio. euro til landet vil dermed dække halvdelen af finansieringsbehovet.

I **Kosovo** har COVID-19-pandemien og nedlukningstiltag ramt landets økonomi hårdt, herunder pga. en reduktion i handlen. Landet var i et økonomisk opsving i 2015-2019. Det skønnes, at væksten i BNP vil falde til ca. -5 pct. i 2020. Kommissionen vurderer, at Kosovos finanspolitiske råderum i 2020 er begrænset på trods af relativt sunde offentlige finanser i 2019. Endvidere har Kosovo ikke mulighed for at optage gæld på normale markedsvilkår, da landet ikke er kreditvurderet. Kommissionen skønner, at Kosovo har et udækket finansieringsbehov ca. 210 mio. euro i 2020. Den forslåede MFA på 100 mio. euro til landet vil dermed dække knap halvdelen af finansieringsbehovet.

Montenegro er hårdt ramt af krisen, og turisme, der udgør 20 pct. af landets økonomi, er blandt de hårdest ramte sektorer. Montenegros regering har inden for kort tid gennemført tiltag til at understøtte økonomien på trods af et begrænset økonomisk råderum. Det skønnes, at væksten i BNP vil falde til ca. -9 pct. i 2020. Montenegro skønner foreløbigt, at budgetunderskuddet i 2020 vil stige til mere end 7 pct. af BNP og den offentlige bruttogæld til ca. 82 pct. af BNP. Kommissionen skønner, at Montenegro har et udækket finansieringsbehov på ca. 120 mio. euro i

2020. Den foreslåede MFA på 60 mio. euro til landet vil dermed dække halvdelen af finansieringsbehovet.

Nordmakedonien var i en økonomisk genopretningsfase, inden den aktuelle krise ramte landet. I 2020 skønnes væksten i BNP at falde til ca. -4 pct. Regeringen har iværksat flere tiltag til at understøtte økonomien og beskæftigelsen i de hårdest ramte sektorer på trods af et begrænset økonomisk råderum. I 2020 skønnes Nordmakedonien at få et budgetunderskud på ca. 8 pct. af BNP¹. Kommissionen skønner, at Nordmakedonien har et udækket finansieringsbehov på ca. 330 mio. euro i 2020. Den foreslåede MFA på 160 mio. euro til landet vil dermed dække knap halvdelen af finansieringsbehovet.

Økonomisk udvikling i relevante EU-naboskabslande i lyset af COVID-19-krisen

Georgien ventes at stå over for en dyb recession i år pga. COVID-19-krisen. I 2020 skønnes væksten i BNP at falde til ca. -4 pct. Underskuddet på de offentlige finanser ventes at stige til ca. 8 pct. af BNP i 2020, herunder pga. udgifter til økonomiske krisetiltag, øgede sundhedsudgifter samt lavere offentlige indtægter. Endvidere ventes betalingsbalancen at blive kraftigt forværret. Georgiens eksisterende MFA-program ventes at udbetale den sidste rate på 25 mio. euro i 2. kvartal 2020, hvis de sidste af de aftalte økonomisk-politiske betingelser er opfyldt. Kommissionen skønner, at Georgien har et udækket finansieringsbehov på ca. 832 mio. euro i 2020. Da der vurderes gode udsigter til støtte fra andre institutioner, herunder Verdensbanken og EIB, foreslår Kommissionen yderligere MFA på 160 mio. euro til Georgien.

Moldova ventes også at stå over for en recession i år som følge af COVID-19-krisen. Der er i forslaget ikke oplyst 2020-skøn for væksten i BNP. Betalingsbalancen og de offentlige finanser ventes at blive kraftigt forværret. Moldova har et eksisterende MFA-program, hvor de sidste to rater i alt udbetaler 70 mio. euro, hvis de aftalte økonomisk-politiske betingelser er opfyldt inden juli 2020. Kommissionen skønner, at Moldova har et udækket finansieringsbehov på ca. 740 mio. euro i 2020, hvor dele ventes dækket af IMF og andre lånegivere. Kommissionen foreslår yderligere MFA på 100 mio. euro til Moldova.

I **Ukraine** er den økonomiske stabilitet kommet under fornyet pres efter en periode med positiv økonomisk udvikling. Presset skyldes både COVID-19-krisen samt det uventede regeringsskifte i marts. Det har ført til stramninger af de internationale kreditvilkår og øgede renter på statsobligationer. Hårdt pres på valutaen har også kraftigt reduceret centralbankens valutareserve. Væksten i BNP skønnes foreløbigt at falde til mellem -4 og -9 pct. i 2020. Underskuddet på de offentlige finanser ventes at stige til ca. 7,5 pct. af BNP i 2020. Ukraine har et eksisterende MFA-program, med en tilbageværende udbetaling på 500 mio. euro. Denne ventes udbetalt i 2. kvartal 2020, såfremt Ukraine opfylder betingelserne i sit seneste IMF-program.

¹ Opgjort ift. BNP i 2019.

Kommissionen skønner, at Ukraine har et udækket finansieringsbehov på ca. 6,4 mia. euro i 2020. Kommissionen foreslår derfor MFA på yderligere 1,2 mia. euro til Ukraine, dvs. lidt over 17 pct. at det udækkede finansieringsbehov.

Jordan ventes også ramt af en økonomisk recession. Jordan har primært lempet pengepolitikken for at afbøde krisens omfang, da det finanspolitiske råderum er begrænset. I 2020 ventes det offentlige budgetunderskud at stige til ca. 5 pct. af BNP. Den offentlige bruttogæld ventes at stige til over 100 pct. af BNP. Der er i forslaget ikke oplyst 2020-skøn for væksten i BNP. Betalingsbalanceunderskuddet ventes forværret og landets kreditvilkår strammet. I lyset af COVID-19-krisen har Jordan anmodet om forhøjelse af deres eksisterende IMF-låneprogram. Allerede inden COVID-19-krisen havde Jordan et betydeligt finansieringsbehov, hvorfor EU i januar 2020 vedtog et MFA-lån på 500 mio. euro. Kommissionen skønner, at Jordan har et udækket finansieringsbehov på ca. 1,4 mia. euro i 2020 og foreslår yderligere MFA på 200 mia. euro til Jordan.

Tunesien ventes også at stå over for en recession i 2020. Økonomien ventes at blive væsentligt påvirket af bl.a. faldet i den globale efterspørgsel. Der er blevet gennemført penge- og finanspolitiske tiltag for at understøtte økonomien. I 2020 ventes det offentlige budgetunderskud at stige til ca. 4,3 pct. af BNP. Betalingsbalanceunderskuddet ventes at blive forværret i 2020, og presset på økonomien vil også lægge hårdt pres på beskæftigelsen og den sociale stabilitet. Der er i forslaget ikke oplyst 2020-skøn for væksten i BNP. Tunesien afsluttede sit seneste MFA-program i november 2019 med en udbetaling på 500 mio. euro. De tunesiske myndigheder havde allerede inden COVID-19-krisen anmodet EU om et nyt MFA-program. Tunesien fik 10. april godkendt et nyt IMF-nødlån på ca. 685 mio. euro. Kommissionen skønner, at Tunesien har et udækket finansieringsbehov på ca. 2,5 mia. euro i 2020 og foreslår yderligere MFA på 600 mia. euro til Tunesien.

Risici forbundet med MFA

Kommissionen vurderer, at der er risiko for, at et land (eller flere) er ude af stand til helt eller delvist at tilbagebetale MFA-lånet, hvis fx betalingsbalancen eller de offentlige finanser forværres yderligere som følge af den aktuelle krise.

Kommissionen peger endvidere på, at manglende kvalitet i forvaltningen hos offentlige myndigheder og centralbanker medfører risici for svig og korruption, hvorfor låneaftalerne vil inkludere foranstaltninger til forebyggelse heraf, herunder krav om tilbagebetaling af midler i tilfælde af svig eller korruption.

Overensstemmelse med EU's støtte og retningslinjer for MFA

Kommissionen fremhæver, at den foreslåede MFA er i overensstemmelse med EU's tilsagn om at støtte EU's naboskabspolitik og partnerskabspolitik i den aktuelle krise.

Kommissionen vurderer også, at den foreslåede MFA er i overensstemmelse med de såkaldte Genval-kriterier. Genval-kriterierne indebærer, at MFA skal være af ekstraordinær karakter, at MFA skal komplementere finansiering fra IMF og Verdensbanken og være betinget af opfyldelsen af nærmere fastlagte økonomisk-politiske betingelser samt demokratiske værdier, respekt for menneskerettigheder og retsstatsprincippet.

Betingelser forbundet med MFA

MFA til de 10 EU-kandidatlande og EU-naboskabslande og den løbende udbetaling heraf er betinget af eksistensen af en låneaftale med IMF. Denne betingelse er opfyldt eller ventes opfyldt inden vedtagelse af MFA-forslaget.

MFA til landene vil ligeledes være betinget af efterlevelsen af nærmere økonomisk-politiske betingelser fastlagt i de respektive landes aftalememoranda, som aftales mellem de enkelte lande og EU. Aftalememorandaene ventes at tage højde for MFA-lånenes korte løbetid og ventes bl.a. at lægge vægt på økonomisk stabilitet, styrket økonomisk forvaltning og transparens samt tiltag til forbedring af betingelserne for holdbar vækst. Kommissionen vil som med de tidligere MFA-programmer skulle stå for den løbende overvågning af MFA-programmerne med inddragelse af EU-landene.

4. Europa-Parlamentets holdning

Europa-Parlamentet ventes positivt over for forslaget om MFA til de 10 EU-kandidatlande og EU-naboskabslande.

5. Nærhedsprincippet

Spørgsmålet om nærhedsprincippet er ikke relevant.

6. Gældende dansk ret og lovgivningsmæssige konsekvenser

Ikke relevant.

7. Økonomiske konsekvenser

Statsfinansielle konsekvenser

Forslag om MFA har virkninger for EU's budget inden for rammerne af EU-bevillinger til MFA. Ifølge Kommissionens forslag afsættes hensættelser svarende til 9 pct. af lånebeløbet til det samlede MFA-lån op til 3 mia. euro til garantifonden på EU-budgettet i overensstemmelse med Rådets forordning nr. 480/2009 om oprettelse af en garantifond for aktioner i forhold til tredjelande. Tilførsel af midler til garantifonden sker med to års forskydning ift. rateudbetalinger. I dette tilfælde vil i alt 270 mio. euro (9 pct. af de i alt 3 mia. euro) således skulle tilføres garantifonden. Kommissionen udelukker i forslaget ikke, at den aktuelle økonomiske situation og øget kreditrisiko ved lånene senere kan give behov for at tilsidesætte yderligere midler fra EU-budgettet.

Den foreslåede MFA til de 10 EU-kandidatlande og -naboskabslande på samlet 3 mia. euro forudsættes dækket inden for rammerne af den flerårige finansielle ramme for 2021-2027, der endnu ikke er fastlagt.

Ved forslaget om MFA-lån til de 10 EU-kandidatlande og EU-naboskabslande får Kommissionen tildelt beføjelser til at optage lån på kapitalmarkederne på vegne af EU, som vil kunne videreformidle låneprovenuet til de enkelte lande på lignende vilkår. Tilbagebetalingen af de af Kommissionen optagne lån garanteres af EU-budgettet. Der vil være en reel udgift for EU-budgettet alene i det tilfælde, hvor mindst et land ikke lever op til forpligtelserne over for EU ift. tilbagebetaling af MFA, så garantien fra EU-budgettet aktiveres. I første omgang dækkes evt. tab dog af garantifonden for aktioner i forhold til tredjelande.

Eventuelle manglende tilbagebetaling af de foreslåede MFA-lån vil have statsfinansielle konsekvenser for Danmark via påvirkningen af EU-budgettet. Danmark finansierer ca. 2 pct. af udgifterne på EU's budget. Ved MFA-lån på i alt 3 mia. kr. garanterer Danmark således i sidste ende for ca. 60 mio. euro via EU's budget.

Samfundsøkonomiske konsekvenser

MFA til de 10 EU-kandidatlande og EU-naboskabslande ventes – sammen med den øvrige internationale økonomiske assistance – at bidrage til at stabilisere de enkelte landes økonomier samt give myndighederne mulighed for at fokusere på at håndtere sundhedskrisen. MFA vil gennem de økonomisk-politiske betingelser for MFA bl.a. kunne bidrage til sundere offentlige finanser, økonomisk stabilitet samt en mere holdbar betalingsbalanceudvikling. På den måde må MFA forventes at have positive samfundsøkonomiske konsekvenser for de 10 EU-kandidatlande og EU-naboskabslande, men også afledte positive 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 generel opbakning fra EU-landene til forslaget.

10. Regeringens generelle holdning

Regeringen vil tilslutte sig den enighed om at yde makrofinansiel assistance til EU-kandidatlande og EU-naboskabslande, som der kan opnås på grundlag af Kommissionens forslag.

Lånene og de medfølgende betingelser ventes overordnet at bidrage til stabilitet og til at mindske konsekvenserne af den aktuelle krise i landene.

I forbindelse med den ventede snarlige enighed om sagen på teknisk niveau ventes drøftelser med Kommissionen om de konkrete behov og forudsætningerne for långivningen mhp. konkret stillingtagen til de foreslåede lån.

Regeringen lægger vægt på, at hvert af de foreslåede lån er sagligt begrundet med henvisning til konkrete behov. Regeringen lægger endvidere vægt på, at hensættelser afholdes inden for den foreslåede ramme hertil som led i en MFF på 1,00 pct. af EU's BNI.

Regeringen lægger endelig vægt på, at myndighederne i de 10 EU-kandidatlande og EU-naboskabslande skal leve op til de økonomiske og politiske betingelser for MFA, der fastsættes i en aftale mellem EU og det respektive land (aftalememorandum), herunder overholdelse af menneskerettigheder.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Det aktuelle forslag om MFA-lån til de 10 EU-kandidatlande og EU-naboskabslande er ikke tidligere forelagt Folketingets Europaudvalg.