



9. september 2022

Samlenotat vedrørende EU makrofinansiell assistance til Ukraine

- 1) Kommissionens forslag til ny makrofinansiell assistance til Ukraine
KOM(2022) 557
Materialet er udarbejdet af Finansministeriet

2

Samlenotat: Kommissionens forslag til ny makrofinansiel assistance til Ukraine

KOM(2022) 557

1. Resume

Kommissionen har 7. september fremsat forslag til ny makrofinansiel assistance (MFA) til Ukraine på 5 mia. euro. Forlaget udgør anden del af det samlede oplæg fra Kommissionen fra maj 2022 om, at EU yder ny makrofinansiel assistance til Ukraine for op mod 9 mia. euro, som støttedes af Det Europæiske Råd på mødet 30.-31. maj 2022. ECOFIN godkendte 12. juli 2022 første del af Kommissionens samlede oplæg i form af et MFA-lån til Ukraine på 1 mia. euro.

Kommissionen lægger i forslaget op til, at MFA-lånet til Ukraine ydes på meget favorable vilkår med løbetider på op mod 25 år og med subsidiering af renterne på lånet via EU-budgettet. I lyset af risici forbundet med lånet og det begrænsede rum under EU-budgettet til at dække de fulde budgetmæssige risici ved lånet, vil lånet skulle understøttes af nationale garantier fra EU-landene. Kommissionen foreslår, at der afsættes finansiering svarende til 70 pct. af det samlede lånebeløb, i stedet for 9 pct. ved normale MFA-lån. Nationale garantier skal udgøre 61 pct. af EU's samlede makrofinansielle assistance på 6 mia. euro siden juli 2022, dvs. både MFA-lånet vedtaget i juli 2022 på 1 mia. euro og det aktuelle MFA-lån på 5 mia. euro. De nationale garantier vil skulle komplementere hensættelser via EU-budgettet på 9 pct. af de samlede MFA-lån på 6 mia. euro og skulle ydes pro-rata på basis af EU's BNI-fordelingsnøgle.

Endelig foreslår Kommissionen, at der for at sikre konsistens i hensættelserne på tværs af lån til Ukraine, som er garanteret over EU-budgettet, ekstraordinært afsættes 1,1 mio. euro i hensættelser på lån udbetalt i juli 2022 via Den Europæiske Investeringsbank (EIB) på 1,59 mia. euro garanteret over EU-budgettet under EIB's eksterne lånemandat, således at hensættelserne udgør 70 pct. af lånebeløbet.

Forslaget skønnes isoleret set at medføre statsfinansielle konsekvenser for Danmark via EU-bidraget i størrelsesorden 446 mio. kr. De statsfinansielle risici ved udstedelsen af en dansk statsgaranti skal fastsættes og finansieres.

Der forventes bred enighed i Rådet om Kommissionens foreliggende forslag. Sagen ventes godkendt uden drøftelse i Coreper 14. september mhp. vedtagelse i Europa-Parlamentet i forbindelse med plenarmødet 12.-15. september. Endelig vedtagelse af MFA-lånet forventes at finde sted som A-punkt på rådsmødet (GAC) 20. september.

Regeringen 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. Regeringen kan generelt støtte Kommissionens forslag til øget makrofinansiel assistance til Ukraine i form af lån på 5 mia. euro, understøttet af nationale garantier fra EU-landene. Regeringen finder det centralt, at de statsfinansielle konsekvenser af forslaget begrænses mest muligt, herunder ved at konsekvenser for EU-budgettet finansieres ved omprioriteringer. Regeringen vil efter Rådets og Parlamentets vedtagelse af forslaget søge tilslutning i Folketingets Finansudvalg til etablering af en dansk statsgaranti.

2. Baggrund

Den økonomiske situation i Ukraine er markant forværret i lyset af Ruslands invasion. Kommissionen skønner, at Ukraines BNP vil falde med 30-50 pct. i 2022, og

krigen har i tillæg til de omfattende menneskelige omkostninger resulteret i omfattende ødelæggelser af landets fysiske infrastruktur. Samtidig har krigen kraftigt forværret Ukraines offentlige finanser og resulteret i et betydeligt finansieringsbehov. Ukraines manglende adgang til de internationale kapitalmarkeder indebærer, at IMF i juni 2022 skønnede Ukraines samlede finansieringsbehov i 2022 til ca. 39 mia. USD.

Finansiell assistance fra de internationale finansielle institutioner og internationale partnere, herunder fra G7- og EU-lande, for omkring samlet 20 mia. USD har bidraget til at dække en betydelig del af Ukraines samlede finansieringsbehov i 2022. Hertil vurderes Ukraine via en nedbringelse af landets officielle valutareserver, som ikke underminerer den makrofinansielle stabilitet, at kunne dække yderligere 9 mia. USD af det samlede finansieringsbehov i 2022. Ukraines resterende finansieringsbehov for resten af 2022, der på nuværende tidspunkt ikke er dækket, skønnes af IMF til ca. 10 mia. USD.

Kommissionen offentliggjorde 18. maj en *meddelelse om øget finansiell assistance til Ukraine*. Meddelelsen præsenterede Kommissionens overordnede planer i forhold til 1) ny makrofinansiell assistance til Ukraine på kort sigt, og 2) den mere langsigtede genopbygningsindsats i Ukraine, herunder etablering af en såkaldt 'Rebuild Ukraine Facility'.

For så vidt angår den kortsigtede makrofinansielle assistance (MFA) til Ukraine meddelte Kommissionen, at den ville fremsætte forslag om nyt ekstraordinært MFA-lån til Ukraine på op mod 9 mia. euro, hvilket vil komme oven i det MFA-lån på 1,2 mia. euro, som Rådet vedtog i marts 2022. Kommissionen lagde i meddelelsen op til, at MFA-lånet til Ukraine ydes på meget favorable vilkår med lang løbetid og subsidiering af renterne på lånet. Kommissionen angav i meddelelsen, at lån på op mod 9 mia. euro vil forudsætte, at EU-landene stiller separate garantier til rådighed for at komplementere hensættelser under EU-budgettet.

På det ekstraordinære møde for EU's stats- og regeringschefer 30.-31. maj var der enighed om, at EU er parat til at yde Ukraine ny ekstraordinær makrofinansiell assistance på op til 9 mia. euro, og Rådet opfordredes til at behandle Kommissionens forslag, så snart det foreligger. På Det Europæiske Råds møde 23.-24. juni 2022 bemærkedes det, at Kommissionen snart vil fremsætte et forslag om at yde Ukraine ny ekstraordinær makrofinansiell bistand.

ECOFIN vedtog 12. juli 2022 Kommissionens forslag til MFA-lån til Ukraine på 1 mia. euro. Lånet udgjorde første del af Kommissionens samlede oplæg om makrofinansiell assistance på op mod 9 mia. euro. Lånet ydes på meget favorable vilkår med lange løbetider på op mod 25 år og subsidiering af renterne på lånet. MFA-lånet ydes pba. garantier via EU-budgettet. I lyset af de øgede risici for EU forbundet med MFA-lånet afsattes ekstraordinært garantihensættelser fra EU-budgettet svarende til 70 pct. af lånebeløbet (i stedet for 9 pct. ved normale MFA-lån), hvilket ifølge Kommissionen var nødvendigt for at inddæmme risici forbundet med lånet og være i overensstemmelse med principperne om sund budgetstyring. Lånet udbetaltes 1.-2. august 2022.

EU's finansministre har i morges af det uformelle møde mellem EU's økonomi- og finansministre i Prag 9.-10. september 2022 vedtaget en fælles erklæring, der udtrykker støtte til Kommissionens ventede forslag om nyt MFA-lån til Ukraine, jf. skriftlig redegørelse oversendt 7. september 2022. Erklæringen udtrykker støtte til nyt MFA-lån til Ukraine på 5 mia. euro som næste del af EU's samlede tilsagn om makrofinansiel assistance for op mod 9 mia. euro. Ministrene udtrykker i erklæringen også parathed til at stille de nødvendige nationale garantier, forudsat gennemførelse af nationale parlamentariske procedurer.

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 lån, gavebistand eller en kombination heraf. Ukraine er omfattet af EU's naboskabspolitik og er dermed berettiget til MFA.

Kommissionens forslag om MFA til Ukraine fremsættes med hjemmel i TEUF artikel 212 og behandles efter den almindelige lovgivningsprocedure i TEUF artikel 294. Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal.

3. Formål og indhold

Kommissionen har 7. september 2022 fremsat forslag om nyt og ekstraordinært MFA-lån til Ukraine på 5 mia. euro. Forslaget udgør anden del af Kommissionens samlede plan om makrofinansiel assistance til Ukraine for samlet op mod 9 mia. euro og vil bringe EU's samlede makrofinansielle assistance siden maj 2022 op på 6 mia. euro.

Det er Kommissionens vurdering, at det foreslåede lån på 5 mia. euro sikrer omgående og nødvendig finansiel støtte til Ukraine og udgøre et betydeligt EU-bidrag til finansieringen af Ukraines samlede finansieringsbehov. Samtidig vil lånet bidrage til at understøtte den makrofinansielle stabilitet i landet, styrke økonomiens umiddelbare modstandsdygtighed frem mod en økonomisk genopretning samt bidrage til at understøtte gældsholdbarheden i landet, og dermed i sidste ende fremme landets kapacitet til at kunne opfylde sine finansielle forpligtelser.

Sagen ventes godkendt uden drøftelse i Coreper 14. september mhp. vedtagelse i Europa-Parlamentet i forbindelse med plenarmødet 12.-15. september. Endelig vedtagelse af MFA-lånet forventes at finde sted som A-punkt på rådsmødet (GAC) 20. september.

MFA-lån på favorable vilkår

Som med det seneste MFA-lån på 1 mia. euro vedtaget i juli foreslår Kommissionen, at lånet til Ukraine ydes på meget favorable vilkår med lange løbetider på op mod 25 år og subsidiering af renterne på lånet. Således foreslår Kommissionen, at rente- og administrationsomkostninger ved lånet finansieres over EU-budgettet i stedet for af Ukraine. Kommissionen bemærker i forslaget, at rentesubsidieringen vil bidrage til at lette de finansielle omkostninger for Ukraine forbundet med lånet og bidrage til at forbedre gældsholdbarheden. Samtidig vil de lange løbetider på lånet give Ukraine bedre mulighed for genopbygning og tilbagevenden til økonomisk

vækst, før lånene skal tilbagebetales. Rentesubsidierne på det samlede lån på 6 mia. euro skønnes af Kommissionen at medføre udgifter for EU-budgettet på 850 mio. euro frem til 2027.

Nationale garantier fra EU-landene

I lyset af de øgede risici for EU forbundet med MFA-lånet lægger Kommissionen op til, at der som ved det seneste MFA-lån ekstraordinært afsættes finansiering svarende til 70 pct. af det samlede lånebeløb i stedet for 9 pct. ved normale MFA-lån. Ifølge Kommissionen vil det være passende i forhold til at inddæmme risici forbundet med lånet og sikre overensstemmelse med principperne om sund budgetstyring.

Kommissionen anfører, at der ikke er tilstrækkelige ressourcer til rådighed inden for rammerne af EU-budgettet til at hensætte 70 pct. af lånebeløbet, svarende til 3,5 mia. euro. Lånet kan således ifølge Kommissionen alene gennemføres på en forsvarlig måde, såfremt EU-landene tilvejebringer en del af den budgetmæssige dækning.

Kommissionen foreslår således, at EU-landene stiller nationale garantier, der kan fungere som bagstopper for lånet til Ukraine og komplementere hensættelserne over EU-budgettet. Konkret indebærer forslaget, at EU-landene skal stille garantier for i alt 3,66 mia. euro, svarende til 61 pct. af det samlede MFA-udlån til Ukraine siden juli 2022, dvs. både det seneste MFA-lån vedtaget i juli 2022 på 1 mia. euro og det aktuelle MFA-lån på 5 mia. euro. De nationale garantier på 3,66 mia. euro vil komplementere hensættelser via EU-budgettet til garantifonden for samlet 540 mio. euro, svarende til 9 pct. af det samlede lånebeløb siden juli 2022 for 6 mia. euro. Der lægges op til, at disse udgifter finansieres ved omprioritering inden for rammerne af de afsatte midler til garantifonden. Således vil den samlede budgetmæssige dækning – via nationale garantier og hensættelser via EU-budgettet – nå op på 4,2 mia. euro, svarende til 70 pct. af det samlede MFA-lånebeløb til Ukraine siden juli 2022 på 6 mia. euro.

Kommissionen henviser i forslaget til, at EU-landene tidligere har stillet separate nationale garantier til rådighed i forbindelse med etableringen i 2020 af det europæiske instrument for midlertidig støtte til at mindske risici for arbejdsløshed i en nødsituation (SURE) som følge af covid-19-udbruddet.

De nationale garantier fra EU-landene vil skulle ydes pro-rata på basis af EU's BNI-fordelingsnøgle, således at hvert EU-land yder en garanti svarende til sin respektive BNI-andel af det samlede garanterede beløb på 3,66 mia. euro.

Ifølge Kommissionens forslag vil de nationale garantier blive kaldt, såfremt manglende opfyldelse fra Ukraines side af gældsforpligtelser over for Kommissionen, der relaterer til de to seneste MFA-lån på samlet 6 mia. euro, resulterer i en udtømming af de samlede garantihensættelser under EU-budgettet, som er afsat specifikt for disse to MFA-lån. I et sådan tilfælde vil de nationale garantier blive kaldt med et beløb svarende til de af Kommissionen realiserede tab og tilvejebringelsen af nye hensættelser på 9 pct. af det samlede lånebeløb.

Betingelser ved MFA-lånet

MFA-lån er betinget af efterlevelsen af nærmere økonomisk-politiske betingelser fastlagt i et aftalememorandum. Kommissionen vil i samarbejde med de ukrainske myndigheder udarbejde et aftalememorandum, der fastlægger de nærmere betingelser for udbetalingen af MFA-lånet. Aftalememorandummet vil indeholde styrkede transparens- og rapporteringskrav med henblik på at undgå svig.

Implementering af MFA-lånet til Ukraine

Kommissionen lægger op til, at MFA-lånet til Ukraine vil skulle udbetales i et mindre antal rater med henblik på at bidrage til at dække Ukraines finansieringsbehov i 2022. I lyset af det hastende behov for ny makrofinansiel assistance til Ukraine foreslår Kommissionen, at tilvejebringelsen af lånet til Ukraine igangsættes, så snart Rådet endeligt har vedtaget forslaget, og låneaftalen og aftalememorandummet med de Ukrainske myndigheder er underskrevet.

Erfaringer fra bl.a. etableringen af SURE i 2020 peger på, at de nationale procedurer for tilvejebringelse af garantier kan tage flere måneder. I det lys lægger Kommissionen op til, at udbetalingen af MFA-lånet til Ukraine ekstraordinært kan igangsættes, *inden* de nationale garantier er på plads. Kommissionen henviser til, at Ukraine som følge af sammensætningen af MFA-lånet ikke vil have gældstilbagebetalinger til Kommissionen i de kommende måneder, mens de nationale garantier tilvejebringes. I det teoretiske tilfælde, hvor en begivenhed med manglende ukrainske gældbetalinger til Kommissionen skulle indtræffe, før alle nationale garantier er stillet, vurderer Kommissionen, at der er tilstrækkelige hensatte midler til rådighed til, at Kommissionens kan opfylde sine officielle betalingsforpligtelser.

Risici ved MFA-lånet

Kommissionen vurderer, at der er en række især finansielle og politiske risici forbundet med det foreslåede MFA-lån 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, revision og inddrivelse af midler i tilfælde af svig eller korruption. Assistanzen vil desuden være underlagt kontrol- og revisionsprocedurer under Kommissionens ansvar, herunder ved hjælp fra det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF).

Tilpasning af hensættelser på EIB-lån til Ukraine garanteret over EU-budgettet

Kommissionen udbetalte i juli 2022 lån til Ukraine fra Den Europæiske Investeringsbank (EIB) for 1,59 mia. euro. Lånet understøttedes af en garanti over EU-budgettet under EIB's eksterne lånemandat. I forbindelse med udbetalingen hensattes et beløb svarende til 9 pct. af lånebeløbet. I lyset af, at dette lån vurderes at

have samme kreditrisici som EU's makrofinansielle assistance via MFA-instrumentet, lægger Kommissionen i forslaget op til, at der ekstraordinært afsættes 1.110,2 mio. euro svarende til 70 pct. af lånebeløbet for så vidt angår det pågældende lån til Ukraine garanteret over EU-budgettet under EIB's eksterne lånemandat.

Kommissionen henviser til, at dette vil sikre konsistens på tværs af lånene til Ukraine, som er garanteret via EU-budgettet. Kommissionen lægger op til, at den ekstraordinært højere hensættelsesprocent på 70 pct. også vil gælde for fremtidige lån til Ukraine med samme garantistillelse over EU-budgettet.

4. Europa-Parlamentets holdning

Europa-Parlamentet ventes at godkende Kommissionens forslag i forbindelse med plenarmødet 12.-15. september 2022.

5. Nærhedsprincippet

Nærhedsprincippet vurderes opfyldt. Genoprettelse af den makrofinansielle stabilitet i Ukraine på kort sigt kan sikres af EU-landene alene og vurderes bedst sikret via multilaterale tiltag og koordination, herunder via EU.

6. Gældende dansk ret og lovgivningsmæssige konsekvenser

Ikke relevant.

7. Økonomiske konsekvenser

Statsfinansielle konsekvenser

Forslaget vil have statsfinansielle konsekvenser for Danmark.

Den samlede finansiering af garantihensættelser og rentesubsidier via EU-budgettet anslås af Kommissionen til i alt ca. 2,5 mia. euro i perioden frem til 2027. Danmark finansierer godt 2 pct. af udgifterne i EU's budget. Forslaget skønnes dermed isoleret set at indebære statsfinansielle konsekvenser via EU-bidraget i størrelsesordenen 446 mio. kr. Det understreges, at skønnet er behæftet med usikkerhed, herunder sfa. usikkerhed om de faktiske renteniveauer

Med forslaget lægges videre op til, at der stilles nationale garantier fra EU-landene svarende til 61 pct. af det samlede lånebeløb på 6 mia. euro, dvs. 3,66 mia. euro. Fra dansk side vil dette medføre, at der skal stilles en statsgaranti på ca. 86 mio. euro, svarende til ca. 642 mio. kr.

I det omfang Ukraines evt. manglende tilbagebetaling af MFA-lån ikke allerede er dækket ved hensættelser under EU-budgettet, vil det have statsfinansielle konsekvenser for Danmark via kald på den danske statsgaranti og potentielt via påvirkning af EU-budgettet.

De statsfinansielle risici ved udstedelsen af statsgarantien skal fastsættes og finansieres. Regeringen vil i forlængelse af Rådets og Parlamentets vedtagelse af Kommissionens forslag søge Folketingets Finansudvalgs tilslutning til, at der fra dansk side stilles en national statsgaranti, som afspejlet i Kommissionens forslag.

Samfundsøkonomiske konsekvenser

Et nyt MFA-lån til Ukraine forventes at have betydelige positive samfundsøkonomiske konsekvenser for Ukraine, idet et nyt MFA 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. MFA ventes på længere sigt at kunne bidrage til at understøtte Ukraines makroøkonomiske, finansielle og politiske stabilitet.

MFA forventes på den baggrund at have 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 Kommissionens forslag om nyt MFA-lån til Ukraine på 5 mia. euro, understøttet af nationale garantier.

10. Regeringens generelle holdning

Regeringen står fuldt bag Ukraine og støtter, at EU indtager en ledende rolle i forhold til på kort sigt at yde makro-finansiell assistance (MFA) til Ukraine og i forhold til den langsigtede genopbygning.

Regeringen kan generelt støtte Kommissionens forslag om nyt ekstraordinært MFA-lån til Ukraine på 5 mia. euro, herunder Kommissionens forslag om at lånet ydes på favorable vilkår i forhold til løbetid og subsidiering af Ukraines rentebetalinger over EU-budgettet.

Regeringen finder, at Kommissionens forslag udgør et vigtigt element i EU og EU-landenes samlede humanitære, finansielle og militære assistance til Ukraine, idet MFA-lånet vil understøtte Ukraine i den akutte vanskelige situation som følge af Ruslands invasion og lægge en vigtig grund for den efterfølgende genopbygning af Ukraine.

Regeringen kan støtte, at MFA-lånet understøttes af separate nationale garantier fra EU-landene, som ydes pro-rata på basis af EU's BNI-fordelingsnøgle. Regeringen finder det centralt, at de statsfinansielle konsekvenser af forslaget begrænses mest muligt og finder generelt, at nationale garantier bør stå sidst i forhold til at dække eventuelle tab forbundet med manglende ukrainsk efterlevelse af låneaftalen. Eventuelle tab ud over hensættelserne på 9 pct. af lånebeløbet bør i første omgang finansieres over EU-budgettet via omprioriteringer, hvorefter de nationale garantier vil kunne kaldes. Regeringen vil imidlertid kunne støtte Kommissionens forslag om, at de nationale garantier står i anden række efter hensættelserne over EU-budgettet, således at garantiene kan kaldes hvis manglende ukrainsk efterlevelse af låneaftalen

fører til en udtømmning af de afsatte hensættelser under EU-budgettet på 9 pct. af lånebeløbet.

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

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

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, understøttet af nationale garantier. Sagen forelagdes til orientering under 'siden sidst' 8. september 2022 forud for det ekstraordinære Rådsmødet (energi) 9. september 2022.

Sagen vedr. det seneste MFA-lån til Ukraine på 1 mia. euro forelagdes Folketingets Europaudvalg til orientering 8. juli 2022 forud for ECOFIN-mødet 12. juli 2022. Sagen vedr. EU's makrofinansielle assistance til Ukraine i lyset af Kommissionens meddelelse af 18. maj 2022 forelagdes Folketingets Europaudvalg 19. maj 2022 forud for ECOFIN-mødet 24. maj 2022, og udvalget orienteredes efterfølgende herom i samlenotatet vedr. ECOFIN-mødet 17. juni 2022, oversendt 7. juni 2022.