



Bruxelles, den 18.5.2022
COM(2022) 233 final

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN
TIL EUROPA-PARLAMENTET, TIL RÅDET, DET ØKONOMISKE OG SOCIALE
UDVALG OG REGIONSUDVALGET**

STØTTE TIL OG GENOPBYGNING AF UKRAINE

DA

DA

I. INDLEDNING

Ruslands uprovokerede og uberettigede invasion af Ukraine har forårsaget enorme menneskelige omkostninger og massive ødelæggelser af byer og lokalsamfund. Menneskeliv og levegrundlag går tabt, og over 12 millioner mennesker har været tvunget til at flygte fra deres hjem — og næsten seks millioner til at forlade deres land, hvoraf halvdelen er børn — for at komme i sikkerhed.

Konfronteret med den russiske aggression har Den Europæiske Union og dens medlemsstater udvist urokkelig solidaritet med mennesker på flugt fra krigen i Ukraine¹ og mobiliserede øjeblikkeligt støtte til den ukrainske regering, så den kunne opretholde sine tjenester. Unionen har ydet nødhjælp til at øge Ukraines modstandsdygtighed samt humanitær bistand, militær bistand og anden støtte. Kommissionen koordinerer sin største indsats nogensinde under EU-civilbeskyttelsesmekanismen i forbindelse med en lang række støtteforanstaltninger, herunder inden for sundhed, energi, fødevarer og landbrug, og sørger for nødherberger, maskinel samt medicinsk udstyr og evakueringer. For at støtte Ukraine har Kommissionen også foreslået foranstaltninger, der skal lette handelen, navnlig suspension af importtold på ukrainske eksportvarer, og etablere solidaritetsbaner for at hjælpe Ukraine med at eksportere landbrugsvarer. EU's velkomstgave er kommet til udtryk gennem aktiveringen af direktivet om midlertidig beskyttelse, som giver adgang til arbejdsmarkedet, boliger, uddannelse og sundhedspleje i hele EU. Kommissionen vil fortsat yde støtte til Ukraine og dets befolkning og arbejde sammen med medlemsstaterne i en Team Europe-tilgang.

Som følge af fjendtlighederne, der foregår i hele landet, er den økonomiske situation hurtigt blevet forværret. Bruttonationalproduktet forventes at skrumpes med 30-50 % i år, og skatteindtægterne er faldet med ca. 50-80 %. De ukrainske havne i Det Asovske Hav og i Sortehavet er fortsat blokeret af russiske militæraktioner, og som følge deraf mister Ukraine hårdt tiltrængte eksportindtægter. De anslåede samlede ødelæggelser løber allerede op i flere hundrede milliarder euro, hvoraf der alene er sket ødelæggelse af den fysiske infrastruktur for over 100 mia. EUR.

Der vil være behov for en stor global finansiel indsats for at støtte Ukraine under denne krig og for at genopbygge landet og skabe nye muligheder for landets borgere. Derfor er det vigtigt allerede nu at udforme de vigtigste byggesten i denne internationale indsats, selv om Ruslands aggression fortsætter. I sine konklusioner fra marts 2022 nåede Det Europæiske Råd til enighed om at oprette en solidaritetsfond for Ukraine, som internationale partnere opfordres til at deltage i. Det Europæiske Råd opfordrede Kommissionen til at fortsætte med at yde teknisk støtte for at hjælpe Ukraine med at gennemføre de nødvendige reformer.

En genopbygning af denne størrelsesorden på det europæiske kontinent kræver, at Unionen tager føringen og arbejder proaktivt sammen med internationale partnere. Ukraine er tæt knyttet til Den Europæiske Union gennem associeringsaftalen og det vidtgående og brede frihandelsområde. Den 28. februar 2022 ansøgte Ukraine om EU-medlemskab, og landet har givet udtryk for en stærk vilje til at knytte genopbygningen an til reformer på dets vej mod EU.

I denne meddelelse redegøres der for EU's reaktion for at håndtere Ukraines umiddelbare finansieringsgab og rammerne for genopbygningen på længere sigt.

¹ F.eks. stiller samhørighedsaktionen for flygtninge i Europa (CARE) hurtigt midler til rådighed for medlemsstaterne og giver yderligere fleksibilitet i anvendelsen af EU-midler for at byde mennesker på flugt fra Ukraine velkommen.

II. ØJEBLIKKELIG REAKTION

Den kortsigtede reaktion dækker tiden umiddelbart efter, hvor en genopbygningsindsats i større omfang endnu ikke kan ske. Bistanden i denne periode er hovedsagelig fokuseret på den nødvendige operationelle støtte til den ukrainske regering suppleret med nødhjælp og humanitær bistand.

Støtte er allerede ydet

EU's mangeårige tilsagn om at støtte Ukraine har givet resultater. EU har ydet væsentlig finansiel bistand til Ukraine, hvilket fra 2014 til 2021 har beløbet sig til 1,7 mia. EUR i tilskud inden for rammerne af det europæiske naboskabsinstrument, 5,6 mia. EUR i form af lån under fem makrofinansielle bistandsprogrammer, 194 mio. EUR i humanitær bistand og 355 mio. EUR fra udenrigspolitiske instrumenter. EU yder støtte til Ukraine med henblik på politikudvikling og omfattende reformer med stærk inddragelse af medlemsstaterne i en Team Europe-tilgang. Blandt flagskibsprogrammerne er programmerne om decentralisering, offentlige forvaltning og bekæmpelse af korruption.

Siden den russiske aggression begyndte, har EU øget sin støtte betydeligt og mobiliseret omkring 4,1 mia. EUR som støtte til Ukraines samlede økonomiske, sociale og finansielle modstandsdygtighed i form af makrofinansiel bistand, budgetstøtte, nødhjælp, kriseberedskab og humanitær bistand. Der er også gennemført militære bistandsforanstaltninger inden for rammerne af den europæiske fredsfacilitet til en værdi af 1,5 mia. EUR til Ukraine, og mobiliseringen af yderligere 500 mio. EUR er i gang.

Før og under krigen har EU arbejdet tæt sammen med de europæiske finansielle institutioner for at støtte Ukraine. Siden 2014 har Den Europæiske Investeringsbank og Den Europæiske Bank for Genopbygning og Udvikling mobiliseret mere end 10 mia. EUR i lån til Ukraine. I løbet af de seneste uger har Den Europæiske Investeringsbank betalt 668 mio. EUR til det ukrainske budget. EU arbejder også tæt sammen med Verdensbanken og Den Internationale Valutafond, som har været vigtige partnere i den ukrainske indsats siden 2014.

Kortsigtet nødhjælp

Krigen resulterede i et sammenbrud af skatte- og eksportindtægter og andre indtægter, som blev forværret af omfattende ulovlig tilegnelse af aktiver og eksportvarer, herunder i landbrugssektoren, samtidig med at de nødvendige udgifter steg kraftigt. Ukraine har brug for betydelig kortsigtet finansiel støtte til at opretholde basale tjenester, dække de humanitære behov og reparere den mest væsentlige ødelagte infrastruktur. Den Internationale Valutafond har anslået Ukraines finansieringsgab indtil juni til ca. 14,3 mia. EUR (15 mia. USD)².

Den ukrainske regering vil fortsat have et betydeligt finansieringsbehov på kort sigt for at understøtte landet, bidrage til at opretholde den makroøkonomiske stabilitet og mindske presset på den menneskelige og fysiske kapital. Imødekommen af disse behov vil kræve en fælles international indsats, hvor Unionen vil være parat til at påtage sig sin rolle.

² Der er stor usikkerhed omkring finansieringsgabets størrelse, men Den Internationale Valutafond har arbejdet tæt sammen med de ukrainske myndigheder om at foretage et realistisk skøn over deres behov, som bl.a. Den Internationale Valutafonds administrerende direktør Kristalina Georgieva har nævnt på forårsmødet den 21. april 2022.

Kommissionen agter derfor at foreslå, at der i 2022 ydes yderligere makrofinansiel bistand til Ukraine i form af lån på op til 9 mia. EUR, der skal suppleres med støtte fra andre bilaterale og multilaterale internationale partnere, herunder G7. Udbetalingen vil være i rater med lange løbetider og gunstige rentesatser takket være garantien fra Unionens budget.

For at gøre dette muligt bør medlemsstaterne blive enige om at stille supplerende garantier til rådighed som supplement til de midler, der er afsat til dette formål i det pågældende segment i Unionens fælles hensættelsesfond. Sammen med tilskudsstøtten fra EU-budgettet til godtgørelse af de relaterede renter vil dette sikre velkoordineret og yderst favorabel støtte til Ukraine.

III. GENOPBYGNING AF UKRAINE

Den samlede genopbygning af Ukraine vil kræve en omfattende finansiel indsats for at genopbygge landet efter krigsskaderne, skabe grundlaget for et frit og velstående land, som vil være forankret i de europæiske værdier og velintegreret i den europæiske og globale økonomi, og støtte det på dets vej mod EU.

Genopbygningsindsatsen skal tage afsæt i Ukraines ejerskab, tæt samarbejde og koordinering med støttelande og -organisationer og Ukraines strategiske partnerskab med Unionen. Genopbygningen vil også kræve mobilisering af ressourcer på regionalt og lokalt plan. Peer-to-peer-samarbejde og -programmer, der indgår i partnerskaber mellem byer og regioner i Den Europæiske Union og i Ukraine, vil berige og fremskynde genopbygningen.

Genopbygningen forventes at bestå af fire centrale søjler:

- genopbygning af landet, navnlig infrastruktur, sundhedsydelser, boliger og skoler samt digital og energimæssig robusthed i overensstemmelse med de seneste europæiske politikker og standarder
- fortsat modernisering af staten og dens institutioner for at sikre god regeringsførelse og respekt for retsstaten ved at yde administrativ kapacitetsstøtte og teknisk bistand, herunder på regionalt og lokalt plan
- gennemførelse af en strukturel og lovgivningsmæssig dagsorden med det formål at øge den økonomiske og samfundsmæssige integration af Ukraine og den ukrainske befolkning med EU på dets vej mod EU
- støtte genopretningen af den ukrainske økonomi og samfundet ved at fremme en bæredygtig og konkurrencedygtig inklusiv økonomi, bæredygtig handel og udvikling af den private sektor og samtidig bidrage til landets grønne og digitale omstilling.

Etableringen af en klar forbindelse til den brede reformdagsorden vil være afgørende for, at genopbygningen kan lykkes. Ukraine har gjort betydelige fremskridt i retning af reformer i årenes løb. Det vil være vigtigt at konsolidere og fremskynde disse reformer, når hele genopbygningen indledes. Genopbygningen bør være i overensstemmelse med den europæiske grønne og digitale dagsorden, og den bør styrke robustheden og respektere de grundlæggende retsstatsprincipper, herunder vedrørende bekæmpelse af korruption, retssystemer, offentlig forvaltning og god regeringsførelse.

I betragtning af omfanget af de ødelæggelser, krigen har forårsaget, forventes de finansielle behov til at gennemføre genopbygningen at være betydelige, og genopbygningsindsatsen kan meget vel strække sig over mere end ti år. Kommissionen vil arbejde tæt sammen med Ukraine,

internationale partnere og internationale finansielle institutioner om at vurdere genopbygningsbehovene og se på, hvordan de bedst kan imødekommes.



Genopbygningsindsats ledet af Ukraine forankret i dets vej mod EU

Genopbygningen skal indgå i en strategisk genopbygningsplan ("RebuildUkraine") på højt plan, som de ukrainske myndigheder har det fulde ejerskab³ af, og som EU og andre internationale partnere har tilsluttet sig. Planen for genopbygning af Ukraine vil skitsere de mest centrale reformer og investeringer, der er nødvendige for at opbygge en velstående og bæredygtig fremtid for Ukraine.

Den ukrainske regering har klart givet udtryk for, at den har til hensigt at forankre genopbygningsplanen "RebuildUkraine" i et strategisk partnerskab med Den Europæiske Union. Dette afspejler de tætte politiske og økonomiske forbindelser, der er baseret på associeringsaftalen med det vidtgående og brede frihandelsområde og Ukraines nylige ansøgning om EU-medlemskab. Etableringen af en klar forbindelse til den brede reformdagsorden vil være afgørende for en vellykket genopbygning og tilpasning til EU-retten.

³ Den ukrainske regering har oprettet et nationalt råd for genopbygning af Ukraine, som har fået til opgave at udarbejde en plan for genopbygningen og udviklingen af Ukraine efter krigen. Udarbejdelsen af planen vil bygge på et bemærkelsesværdigt samarbejde og institutionel kapacitet, som de ukrainske myndigheder har vist på alle planer, det være sig med kommuner og civilsamfundet (forordning om det nationale råd for genopretning af Ukraine fra krigens virkninger, der er godkendt ved dekret af 21. april 2022, nr. 266/2022, fra Ukraines præsident). Fra EU's side oprettede Kommissionen i 2014 en særlig støttegruppe for Ukraine til støtte for reformer i landet.

Genopbygningsplatformen for Ukraine

Genopbygningsindsatsen bør ledes af de ukrainske myndigheder i tæt partnerskab med Den Europæiske Union og andre vigtige partnere såsom G7- og G20-partnere og andre tredjelande samt internationale finansielle institutioner og internationale organisationer.

En international koordineringsplatform, "genopbygningsplatformen for Ukraine", der ledes i fællesskab af Kommissionen, som repræsenterer Den Europæiske Union, og af den ukrainske regering, vil blive oprettet. Den vil samle støttepartnere og -organisationer, herunder EU-medlemsstater, andre bilaterale og multilaterale partnere og internationale finansielle institutioner. Det ukrainske parlament og Europa-Parlamentet vil deltage som observatører. På den måde vil den fungere som et overordnet og fælles kontaktpunkt for alle foranstaltninger i forbindelse med genopbygningen af Ukraine.

Selv om Ukraine bør forblive ejer af denne genopbygningsplan, bør platformen fungere som et overordnet strategisk forvaltningsorgan, der vil være ansvarlig for at godkende den strategiske genopbygningsplan "RebuildUkraine" og sikre, at den ydede støtte er i overensstemmelse med planen. På grundlag af denne plan vil platformen fastlægge de prioritetsområder, der udvælges til at modtage støtte, og de specifikke projekter, der gennemfører disse prioriteter, koordinere finansieringskilderne og deres bestemmelsessted for at optimere deres anvendelse, herunder budgetstøtte til den ukrainske stat, investeringsstøtte, garantier for investeringer i den private sektor, fokus på specifikke sektorer samt overvåge fremskridtene med gennemførelsen af planen. Der er behov for at yde administrativ kapacitetsstøtte og teknisk støtte til Ukraine for effektivt at udarbejde og gennemføre genopbygningsplanen "RebuildUkraine".

Platformen bør samle EU-støtten og andre initiativer, der er oprettet af andre partnere, såsom Verdensbankens trustfond eller Den Internationale Valutafond under en hat for at sikre en jævn arbejdsfordeling mellem forskellige partnere, undgå overlappning og fremme synergier, herunder gennem fælles samfinansiering af specifikke projekter.

Unionens støtte

Unionen er parat til at yde en stor del af den samlede indsats fra det internationale samfunds side i forbindelse med genopbygningen af Ukraine. En fælles EU-tilgang til genopbygningen af Ukraine vil være i medlemsstaternes og Ukraines interesse, idet den vil bidrage til at skabe betingelserne for et frit, demokratisk, velstående og bæredygtigt Ukraine som en del af den europæiske familie. EU's finansielle mekanismer giver desuden de bedste garantier for korrekt anvendelse af midlerne.

Rammerne for EU's bidrag til genopbygningen af Ukraine vil omfatte følgende områder:

- "RebuildUkraine"-faciliteten, et nyt EU-finansieret instrument, der specifikt er afsat til finansiering af genopbygningsindsatsen og tilpasningen af Ukraines økonomi til EU
- støtte fra eksisterende EU-programmer, herunder blanding og garantier under instrumentet for naboskab, udviklingssamarbejde og internationalt samarbejde.

Støtte til genopbygning og modstandsdygtighed — herunder humanitær bistand, som skal styrkes og gennemføres i overensstemmelse med humanitære principper — skal gå hånd i hånd i flere år for at tage sig af de mest sårbare dele af befolkningen, såsom internt fordrevne, børn, ofre for krig, herunder ofre for seksuel vold, minoriteter, handicappede, personer med behov for beskyttelse, og dem, som offentlige sociale tjenester ikke er tilgængelige for.

"RebuildUkraine"-facilitet i centrum for Unionens støtte

"RebuildUkraine"-faciliteten vil være det vigtigste retlige instrument for Den Europæiske Unions støtte gennem en blanding af tilskud og lån til genopbygningsplanen. Den vil blive integreret i EU-budgettet og dermed sikre initiativets gennemsigtighed, ansvarlighed og forsvarlige økonomiske forvaltning. Faciliteten vil følge Ukraines EU-drevne reformdagsorden, og gennemførelsen heraf bør derfor ske med henblik på at hjælpe Ukraine med at genopbygge sin økonomi, med en klar forbindelse til investeringer og reformer. Den vil bygge på EU's erfaringer med finansiering af investeringer og reformer inden for rammerne af genopretnings- og resiliensfaciliteten, men vil være tilpasset de hidtil usete udfordringer med at genopbygge Ukraine og ledsage landet på dets vej mod EU.

Faciliteten vil have en specifik forvaltningsstruktur, der sikrer Ukraines fulde ejerskab. Den vil sikre, at investeringer — herunder i strategisk digital infrastruktur, transport og energiinfrastruktur — bringes i overensstemmelse med EU's politikker og standarder for klima og miljø. Dens reformer vil bidrage til yderligere at integrere den ukrainske økonomi i det indre marked og forbedre erhvervs klimaet for at tiltrække nødvendige udenlandske direkte investeringer, støtte jobskabelse og lette den gradvise tilpasning og overholdelse af EU-retten. Der vil blive lagt stor vægt på god regeringsførelse, retsstatsprincippet, forsvarlig økonomisk forvaltning samt bekæmpelse af korrupsion og svig.

Mobilisering af ressourcer til Unionens støtte

Da krigen i Ukraine fortsætter, er de samlede behov for genopbygning af Ukraine endnu ikke kendt. De vil strække sig ud over genopbygningen af fysiske aktiver, herunder infrastruktur, og skal omfatte budgetstøtte til den ukrainske stat. Det er i dag ikke muligt præcist at anslå varigheden af en sådan støtte, men den vil have en mellem- til langsigtet tidshorisont.

Selv hvis den kombineres med bidrag fra andre internationale partnere, har Den Europæiske Union en strategisk interesse i at lede genopbygningsindsatsen i Ukraine. Dette indebærer en betydelig andel af den samlede internationale finansielle indsats. Samtidig indebærer den globale og betydelige genopbygning af et land, der er blevet ødelagt af krig, kombineret med støtte i dets vej mod EU, en større indsats i starten og forudsigelighed af en sådan støtte over tid.

De uforudsete behov, der er opstået som følge af krigen i Europa, strækker sig ud over de midler, der er til rådighed i den indeværende flerårige finansielle ramme. Det vil derfor være nødvendigt at finde nye finansieringskilder.

Den tidligere beskrevne struktur er tilstrækkeligt fleksibel til at kunne rumme sådanne nye finansieringskilder. De yderligere tilskud, der skal stilles til rådighed for Ukraine, kan enten finansieres ved hjælp af supplerende bidrag fra medlemsstaterne (og tredjelande, hvis de ønsker det) til faciliteten og eksisterende EU-programmer og således drage fordel af Unionens finansielle mekanismer og sikkerhedsforanstaltninger for korrekt anvendelse af midlerne eller gennem en målrettet revision af den flerårige finansielle ramme. Disse kilder kunne også finansiere de lån, der skal ydes til Ukraine under faciliteten. I betragtning af omfanget af de lån, der sandsynligvis vil blive behov for, omfatter mulighederne dog også at rejse midler til lånene på vegne af EU eller med medlemsstaternes nationale garantier.

I den forbindelse kan det overvejes, om det er muligt at anvende indefrosne russiske aktiver som finansieringskilde i overensstemmelse med national lovgivning og EU-retten, f.eks. efter

eventuelle strafferetlige forfølgelser for kriminalitet begået af russiske eller belarusiske personer og virksomheder på EU's liste.

IV. KONKLUSION

Selv om den internationale indsats for at yde kortsigtet nødhjælp og for at gøre en ende på den russiske aggression fortsætter, er det også på tide at se fremad og forberede sig på den omfattende genopbygningsindsats, der følger efter. Denne indsats skal ledes af Ukraine med solid og vedvarende støtte fra Den Europæiske Union og internationale partnere.

I denne meddelelse skitseres en omfattende ramme for disse bestræbelser, som fuldt ud afspejler Ukraines behov og er fast forankret i den grønne og digitale omstilling og de grundlæggende europæiske værdier. Disse investeringer vil hjælpe Ukraine med at komme stærkere og mere modstandsdygtigt ud af ødelæggelserne fra den russiske invasion. Med tiden vil de støtte Ukraine i dets vej mod EU.

Kommissionen opfordrer Europa-Parlamentet, Det Europæiske Råd og Rådet til at tilslutte sig de idéer, der fremsættes i denne meddelelse. Gennem "RebuildUkraine" sender Den Europæiske Union endnu et klart signal om sin urokkelige forpligtelse til at stå sammen med Ukraine gennem krigen og dens eftervirkninger og hjælpe med at genopbygge et stærkere Ukraine for den næste generation.