

5. december 2023



Økonomiministeriet

Grund- og nærhedsnotat: Forslag om en facilitet til fremme af reformer og vækst for Vestbalkan

KOM(2023) 692

1. Resume

Kommissionen har 8. november 2023 fremsat forslag om en ny reform-og vækstfacilitet for Vestbalkan (Vestbalkan-faciliteten). Forslaget om etableringen af Vestbalkan-faciliteten med finansiel støtte på 6 mia. euro i perioden 2024-2027 hænger sammen med Kommissionens vækstplan for Vestbalkan, som blev offentliggjort samme dag, og som omfatter Albanien, Bosnien-Hercegovina, Kosovo, Montenegro, Nordmakedonien og Serbien.

Forslaget er fremsat parallelt med Kommissionens forslag til revision af MFF-forordningen, hvori det foreslås at forhøje det relevante udgiftsloft.

Faciliteten skal ifølge Kommissionen fremme landenes regionale integration og integration med EU's indre marked, landenes økonomiske konvergens mod EU og tilnærmelse til EU's værdier, love, regler og standarder som forberedelse til landenes fremtidige medlemskab af EU. Faciliteten skal via finansiel støtte generelt tilskynde til økonomiske reformer.

Forslaget vil have væsentlige statsfinansielle konsekvenser for Danmark via EU-bidraget.

Regeringen støtter generelt tiltag, der kan styrke EU's engagement på Vestbalkan og knytte landene tættere på EU. Regeringen støtter derfor generelt et instrument, der gennem finansiel støtte kan tilskynde til reformer, fremme økonomisk konvergens og understøtte Vestbalkan-landenes vej til fremtidigt medlemskab af EU. Regeringen finder det positivt, at støtten baserer sig på konditionalitet og efterlevelse af EU's regler, standarder og grundlæggende værdier. Regeringen finder, at støtten til Vestbalkan bør udformes på en måde, så det giver mest mulig merværdi ift. eksisterende EU-instrumenter rettet mod Vestbalkan.

2. Baggrund

Kommissionen har 8. november 2023 fremlagt en meddelelse om en ny vækstplan for Vestbalkan, som skal knytte landene tættere på EU forud for deres fremtidige optagelse i EU. Kommissionen har sammen med planen fremsat forslag om oprettelsen af en ny reform-og vækstfacilitet for Vestbalkan, hvor i alt 6 mia. euro afsættes til yderligere finansiel støtte til landene i perioden 2024-2027. Den finansielle støtte skal fungere som incitament til gennemførelse af reformer i landene. Udbetalingen af finansiel støtte vil være betinget af reformfremskridt.



Kommissionen anfører, at baggrunden for forslaget om en Vestbalkan-facilitet er en utilstrækkelig økonomisk konvergens mellem landene på Vestbalkan og EU. Kommissionen fremhæver, at BNP pr. indbygger i landene på Vestbalkan udgør mellem 30 og 50 pct. af EU-gennemsnittet. Den økonomiske konvergens mellem Vestbalkan og EU er ifølge Kommissionen forværret som følge af Ruslands krig i Ukraine og Covid-19-krisen forinden. Kommissionen anser generelt økonomisk konvergens som centralt for et fremtidigt EU-medlemskab.

EU yder allerede finansiel og teknisk støtte til landene på Vestbalkan gennem instrumentet til førtiltrædelsesbistand ("Instrument for Pre-Accession Assistance" – IPA III), der for perioden 2021-2027 har et budget på ca. 14 mia. euro. IPA III har til formål at understøtte reformer i overensstemmelse med EU's *acquis* og hjælpe landene med at leve op til kriterierne for medlemskab. Der ydes også støtte til Vestbalkan gennem makrofinansiel assistance ("Macro-Financial Assistance" – MFA).¹ Vestbalkan-faciliteten, som bygger på konditionalitet, skal ifølge Kommissionen supplere disse instrumenter ved specifikt at fokusere på reformer, der kan åbne op for Vestbalkan-landenes økonomiske potentiale.

Stats- og regeringscheferne har udtrykt støtte til, at Vestbalkan-landene opnår EU-medlemskab. Det Europæiske Råd udtrykte i sine konklusioner 23.-24. juni 2022 sit fulde og utvetydige engagement i Vestbalkans perspektiv for EU-medlemskab og opfordrede til, at tiltrædelsesprocessen fremskyndes.

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

Kommissionens nye vækstplan og dertilhørende facilitet skal øge Vestbalkan-landenes integration med EU's indre marked, fremme den regionale integration landene imellem samt øge tempoet for reformer i landene mhp. at skabe økonomisk konvergens med EU og understøtte landenes vej til EU-medlemskab.

Ramme og anvendelse af faciliteten

Kommissionens forslag fastlægger en ramme på 6 mia. euro i øget finansiel støtte til Vestbalkan-landene i perioden 2024-2027, heraf 4 mia. euro til lån på lempelige vilkår og 2 mia. euro til ikke-tilbagebetalingspligtig støtte (tilskud), *jf. tabel 1.*

¹ Der er verserende MFA-lån til Albanien (180 mio. euro), Bosnien-Hercegovina (125 mio. euro), Kosovo (100 mio. euro), Montenegro (60 mio. euro), Nordmakedonien (160 mio. euro).

**Tabel 1** Forslag om en Vestbalkan-facilitet – lån og tilskud, mio. euro

| | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 | I alt |
|-----------------------|----------|----------|----------|----------|---------|
| Tilskud | 500,0 | 500,0 | 500,0 | 500,0 | 2.000,0 |
| - Investeringsramme | 402,5 | 402,5 | 402,5 | 402,5 | 1.610,0 |
| - Hensættelse til lån | 90,0 | 90,0 | 90,0 | 90,0 | 360,0 |
| - Administration | 7,5 | 7,5 | 7,5 | 7,5 | 30,0 |
| Lån | 1.000,0 | 1.000,0 | 1.000,0 | 1.000,0 | 4.000,0 |
| I alt | 1.500,00 | 1.500,00 | 1.500,00 | 1.500,00 | 6.000,0 |

Kilde: Kommissionen og egen tilvirkning.

Den finansielle støtte på 6 mia. euro anvendes til to formål: 1) finansiering til landenes nationale budgetter, 2) støtte gennem investeringsrammen ("West Balkan Investment Framework" – WBIF), som er baseret på finansiering fra IPA III.

De 2 mia. euro i tilskud skal anvendes til at finansiere en hensættelse under EU-budgettet til at understøtte EU-budgetgarantier til lån under faciliteten (9 pct. af lånebeløbet på 4 mia. euro) og til administrationsomkostninger. Efter fradrag af disse midler skal alle tilbageværende tilskudsmidler svarende til i alt godt 1,6 mia. euro gøres tilgængelige gennem investeringsrammen (WBIF). Mindst 37 pct. af tilskud allokert til investeringsrammen skal understøtte den grønne omstilling.

Mindst 3 mia. euro af den samlede finansielle støtte på 6 mia. euro allokert til investeringsrammen.

Nøgle til fordeling af finansiell støtte

Landene omfattet af forslaget er Albanien, Bosnien-Hercegovina, Kosovo, Montenegro, Nordmakedonien og Serbien. Alle disse lande – med undtagelse af Kosovo – har status som kandidatlande ift. medlemskab af EU. Kosovo har et såkaldt europæisk perspektiv.

Den finansielle støtte fordeles mellem landene med en fordelingsnøgle:

- **Skridt 1: Befolkning:** Hvert lands andel af den samlede befolkning i Vestbalkan-landene bestemmes. En større (lavere) befolkningsandel indebærer en højere (lavere) allokering af støtte.
- **Skridt 2: BNP pr. indbygger,** idet et lavere (højere) BNP pr. indbygger indebærer en højere (lavere) allokering af støtte.
- **Endelig allokering:** Skridt 1 og 2 kombineres, hvor skridt 1 vægter 60 procent, mens skridt 2 vægter 40 procent i allokeringen af støtte.



Allokeringen til de enkelte lande ventes fastlagt, når Kommissionen træffer beslutninger om landenes reformplaner.

Reformplaner og investeringsramme

Landene skal ifølge forslaget hver især udarbejde reformplaner, som specificerer reformprioriteter i de enkelte lande og det dertilhørende investeringsbehov via faciliteten. Reformplanerne skal understøtte en gradvis tilnærmelse mod EU's indre marked, samt understøtte økonomisk vækst og konvergens mod EU.

Reformplanernes infrastrukturprojekter implementeres gennem investeringsrammen (WBIF). Kommissionen skal i gennemførelsen af investeringsrammen bistås af et udvalg.

Kommissionen skal vurdere reformplanerne. Såfremt Kommissionen har en positiv vurdering af planerne, skal den træffe beslutning om at godkende planerne. Beslutningen skal fastlægge finansiel støtte til rådighed for det pågældende land, udbetaling af støtten i rater mv.

Landene kan to gange om året anmode om udbetaling af finansiel støtte. Udbetalinger af finansiel støtte besluttet af Kommissionen og afhænger af, om landene efterlever deres respektive reformplaner. Landene kan anmode om forudbetaling af 7 pct. af lån og tilskud, dvs. udbetaling samtidig med aflevering af reformplaner og inden gennemførelse af reformplaner.

Det er en betingelse for støtte, at landene gennemfører tiltag som fastlagt i reformplanerne og efterlever EU's grundlæggende værdier, herunder demokratiske mekanismer, herunder et parlamentarisk flerpartisystem, retsstatsprincippet, og samtidig garanterer respekt for menneskerettighederne, herunder minoriteters rettigheder (konditionalitet). Betingelser er derudover makro-finansiel stabilitet, effektiv styring af offentlige finanser samt gennemsigtighed og overvågning af nationale budgetter.

Såfremt disse betingelser ikke efterleves, kan Kommissionen træffe beslutning om at suspendere, reducere eller omfordele udbetalinger under faciliteten.

Finansiering

- **Lån:** Lån under faciliteten tilvejebringes som genudlån ved, at Kommissionen på vegne af EU-landene bemyndiges til at optage lån på kapitalmarkederne eller fra finansielle institutioner (banker m.fl.). Lånene garanteres af EU-budgettet. Et beløb svarende til 9 pct. af lånebeløbet under faciliteten tilføres garantifonden på EU-budgettet i overensstemmelse med bestemmelserne i EU's Finansforordning (forordning nr. 1046/2021).



- Lånene, som Kommissionen optager og genudlåner til landene, kan have en løbetid på højest 40 år, hvor afdrag påbegyndes i 2034. Landene vil selv afholde renteudgifter ved lånene.
- **Tilskud:** Tilskud finansieres gennem EU-budgettet. Forslaget er fremsat parallelt med Kommissionens forslag til revision af MFF-forordningen, hvori det foreslås at forhøje det relevante udgiftsloft.

Kontrol med støtten, evaluering mv.

Kommissionen skal ifølge forslaget løbende overvåge implementeringen og gennemførelsen af facilitetens aktiviteter.

Kommissionen skal indgå en rammeaftale med Vestbalkan-landene hver især. Rammeaftalen vil fastlægge specifikke bestemmelser vedr. styring, kontrol, overvågning, evaluering, rapportering under faciliteten mv., samt bestemmelser til at imødegå uregelmæssigheder, svindel, korruption og interessekonflikter.

Kommissionen skal overvåge gennemførelsen af faciliteten. Der skal årligt udarbejdes en rapport til Rådet og Europa-Parlamentet. Efter 31. december 2027 og inden 31. december 2031 skal Kommissionen evaluere faciliteten.

4. Europa-Parlamentets holdning

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

5. Nærhedsprincippet

Kommissionen anfører, at formålet med forslaget om tilnærmelse til EU bedst kan opnås med et tiltag på EU-niveau.

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 en konsekvensanalyse af forslaget.

Statsfinansielle konsekvenser

Forslaget vil have væsentlige statsfinansielle konsekvenser for Danmark via det danske EU-bidrag.

Danmark finansierer ca. 2 pct. af udgifterne på EU's budget. Såfremt støtten vil bestå af 2 mia. euro i tilskud, skønnes den danske andel heraf at udgøre ca. 75 mio. kr. årligt i 2024-2027. Såfremt forslaget finansieres gennem en forhøjelse af EU's udgiftsloft, som Kommissionen parallelt har foreslået i sit forslag til en MFF-revision, vil Danmarks EU-bidrag stige tilsvarende.



Ved forslaget får Kommissionen tildelt beføjelser til at optage lån på kapitalmarkederne på vegne af EU, som vil kunne videreformidle låneprovenuet til hhv. Albanien, Bosnien-Hercegovina, Kosovo, Montenegro, Nordmakedonien og Serbien på lignende vilkår. Tilbagebetalingen af de lån, som Kommissionen optager, garanteres af EU-budgettet.

I det omfang et lands evt. manglende tilbagebetaling af lån ikke allerede er dækket ved hensættelser under EU-budgettet, vil det have yderligere statsfinansielle konsekvenser for Danmark via påvirkningen af EU-budgettet. Ved et samlet lån på 4 mia. euro garanterer Danmark for ca. 700 mio. kr. via EU's budget.

Det vil skulle nærmere afklares, hvorvidt og i hvilket omfang udgifterne til faciliteten vil kunne opgøres som udviklingsbistand iht. OECD-DAC's regler. Fra det tidspunkt, der ved undertegnelse af EU-tiltrædelsestraktaten måtte blive fastsat en dato for landenes optagelse i EU, kan økonomisk støtte til landene ikke længere opgøres som udviklingsbistand ifølge OECD-DAC's retningslinjer.

Samfundsøkonomiske konsekvenser

Finansiel støtte til Vestbalkan-landene ventes at have betydelige positive samfundsøkonomiske konsekvenser for landene, idet støtten vil bidrage til at understøtte reformer og en tilnærmelse til EU. Støtten forventes på den baggrund at have afledte positive samfundsøkonomiske effekter for EU-landene.

Erhvervsøkonomiske konsekvenser

Sagen har ikke direkte erhvervsøkonomiske konsekvenser i Danmark. Forslaget kan have positive afledte konsekvenser for danske virksomheder, i det omfang det bidrager til investeringer, økonomisk fremgang og tilnærmelse til EU i Vestbalkan-landene.

8. Høring

Forslaget har ikke været i ekstern høring.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

En række EU-lande ventes generelt at støtte forslaget til en Vestbalkan-facilitet, herunder den grundlæggende arkitektur med finansiel støtte som knyttes til reformer, der understøtter tilnærmelse til EU. Enkelte lande stiller spørgsmål ved behovet for et nyt instrument i lyset af eksisterende instrumenter rettet mod Vestbalkan.

10. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen støtter generelt tiltag, der kan styrke EU's engagement på Vestbalkan og knytte landene tættere på EU.



Regeringen støtter derfor generelt et instrument, der gennem finansiel støtte kan tilskynde til reformer, fremme økonomisk konvergens og understøtte Vestbalkan-landenes vej til fremtidigt medlemskab af EU. Regeringen finder det positivt, at støtten baserer sig på konditionalitet og efterlevelse af EU's regler, standarder og grundlæggende rettigheder.

Regeringen finder det vigtigt, at støtten bidrager til mobilisering af private investeringer, hvor den foreslåede investeringsramme vil kunne tilskynde virksomheder til investeringer og handel med landene, herunder danske virksomheder.

Regeringen har en præference for, at den finansielle støtte antager form af lån på favorable betingelser, idet tilskud vil kunne accepteres at udgøre et begrænset omfang. Regeringen finder det centralt, at midlerne til udgiftsområdet for eksterne prioriteter findes ved omprioriteringer som led i MFF-revisionen, hvortil det bemærkes, at et instrument baseret på lån på fordelagtige vilkår vil kunne reducere behovet for omprioritering og reducere udgifterne for EU-budgettet. Regeringen finder det ligeledes centralt, at forhandlingerne om forslaget ikke foregriber forhandlingerne om revision af den flerårige finansielle ramme (MFF), hvor regeringen er skeptisk over for en genåbning af MFF-aftalen, herunder yderst skeptisk over for at justere i de aftalte udgiftslofter.

Regeringen finder det vigtigt, at finansiel støtte ledsages af en effektiv kontrolindsats mhp. at mindske risikoen for svindel og korrupsion med midler.

Regeringen finder det ligeledes vigtigt, at støtten ydes pba. en effektiv beslutningsprocedure, hvor Rådet er tilstrækkelig involveret.

Regeringen finder, at støtten til Vestbalkan bør udformes på en måde, så det giver mest mulig merværdi ift. eksisterende EU-instrumenter rettet mod Vestbalkan.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Sagen er ikke tidligere forelagt Folketingets Europaudvalg.

Samlenotat vedr. EU's flerårige finansielle ramme (MFF) er oversendt til Folketingets Europaudvalg 21. september 2023 forud for forelæggelse til mandat 29. september 2023.

Samlenotat vedr. forslaget om en reform-og vækstfacilitet for Vestbalkan er oversendt til Folketingets Europaudvalg 23. november 2023.