



Lagstiftningspaket om stöd till Ukraina under 2023

Finansdepartementet

2022-11-30

Dokumentbeteckning

COM(2022) 595

Förslag till RÅDETS FÖRORDNING om ändring av rådets förordning (EU, Euratom) 2020/2093 av den 17 december 2020 om den fleråriga budgetramen 2021-2027

COM(2022) 596

Förslag till EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING om ändring av förordning (EU, Euratom) 2018/1046 vad gäller inrättandet av en diversifierad finansieringsstrategi som en allmän lånemetod

COM(2022) 597

Förslag till EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING om inrättande av ett instrument för stöd till Ukraina under 2023 (makroekonomiskt stöd+)

Sammanfattning

Den 9 november 2022 presenterade Europeiska kommissionen ett förslag om ett lagstiftningspaket om makrofinansierat stöd till Ukraina under 2023. För att avhjälpa landets kortsiktiga finansieringsbehov, och för att bidra till återställandet av kritisk infrastruktur, föreslår kommissionen att ett instrument införs för att ge ekonomiskt stöd i form av förmånliga lån om högst 18 miljarder euro till Ukraina under 2023. Lånen ska finansieras genom gemensam upplåning med EU-budgeten som garanti, genom att utnyttja utrymmet mellan utgiftstaket och egna medelstaket, utan någon avsättning eller nationella bilaterala garantier. Sådan utlåning får enligt rådets förordning (EU, Euratom) 2020/2093 av den 17 december 2020 om den fleråriga budgetramen 2021–2027 endast ske till medlemsstater. För att möjliggöra det aktuella stödet till Ukraina krävs därför en förordningsändring. För att

säkerställa en kostnadseffektiv upplåning och att medlen betalas ut med förmånliga villkor till Ukraina föreslår kommissionen att en diversifierad finansieringsstrategi ska användas. Strategin bygger på användning av olika skuldinstrument med varierande löptider, och olika finansieringsformer för upplåning. För att använda strategin krävs en ändring i Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) 2018/1046 av den 18 juli 2018 om finansiella regler för unionens allmänna budget, om ändring av förordningarna (EU) nr 1296/2013, (EU) nr 1301/2013, (EU) nr 1303/2013, (EU) nr 1304/2013, (EU) nr 1309/2013, (EU) nr 1316/2013, (EU) nr 223/2014, (EU) nr 283/2014 och beslut nr 541/2014/EU samt om upphävande av förordning (EU, Euratom) nr 966/2012. Ukrainas räntekostnader för lånen ska vidare subventioneras av EU genom externa öronmärkta intäkter från medlemsstaterna enligt deras respektive andel av EU:s totala bruttonationalinkomst.

Regeringen välkomnar ett mer förutsebart och strukturerat upplägg för EU:s likviditetsstöd till Ukraina. Regeringen stödjer därför det föreslagna lagstiftningspaketet för det makrofinansiella stödet till landet. Förslaget möjliggör en snabb process och utbetalning från EU och dess medlemsstater, vilket är viktigt mot bakgrund av Ukrainas akuta finansieringsbehov.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Med anledning av Rysslands invasion av Ukraina och den förstörelse och de förluster denna inneburit har EU, dess medlemsstater och europeiska finansinstitut bidragit med stöd för att stärka Ukrainas ekonomiska, sociala och finansiella motståndskraft. På grund av det pågående kriget förväntas Ukrainas kortsiktiga finansieringsbehov för 2023 bli betydande. Mot denna bakgrund presenterade Europeiska kommissionen den 9 november 2022 ett förslag om ett lagstiftningspaket om makrofinansiellt stöd till Ukraina.

1.2 Förslagets innehåll

1.2.1 Inrättande av ett instrument för stöd till Ukraina under 2023

Ukrainas finansieringsbehov förväntas vara betydande under 2023. Enligt uppskattningar från den ukrainska regeringen i samarbete med Internationella valutafonden (IMF) beräknas finansieringsbehovet uppgå till ca 3–4 miljarder euro per månad under 2023. Kommissionen anser därför att det är viktigt med en strukturerad och effektiv strategi för EU:s stöd till landet under det kommande året. Det aktuella makrofinansiella stödet föreslås omfatta lån om högst 18 miljarder euro och syftar till att avhjälpa Ukrainas akuta finansieringsbehov och återställa kritisk infrastruktur.

Lånen föreslås tillhandahållas 1 januari–31 december 2023, med utbetalningar som vid behov kan ske fram t.o.m. den 31 mars 2024. Lånen kommer att ha långa löptider, med en maximal löptid om 35 år och en amorteringsfri period om 10 år. Räntekostnaderna avses betalas av EU genom bidrag från medlemsstaterna. Det ska ske genom bidrag som utgör externa intäkter avsatta för detta ändamål fram till slutet av 2027. Även efter 2027 ska medlemsstaterna stå för räntekostnaderna, såvida de inte finansieras på annat sätt i framtida fleråriga budgettramar. Varje medlemsstats bidrag ska motsvara medlemsstatens relativa andel av EU:s totala bruttonationalinkomst (BNI). Kommissionen välkomnar därutöver ytterligare bidrag från medlemsstaterna samt bidrag från tredjeländer och tredje parter.

Kommissionen föreslår att respektive medlemsstat ska ingå ett deltagaravtal med kommissionen rörande de utgifter som avses finansieras av medlemsstaterna. Syftet med överenskommelserna är att säkerställa de inbetalningar och den bördefördelning som är kopplade till det aktuella makrofinansiella stödet till Ukraina. Vidare föreslår kommissionen att medlemsstaterna ska ingå en politisk överenskommelse genom vilken medlemsstaterna ska åta sig att ingå de ovan nämnda överenskommelserna.

För att finansiera lånen föreslås kommissionen ges befogenhet att för unionens räkning låna upp medel på kapitalmarknaderna eller från finansieringsinstitut med EU-budgeten som garanti, genom att utnyttja utrymmet mellan utgiftstaket och egna medelstaket. Med detta tillvägagångssätt krävs varken avsättningar för garantin eller utställande av nationella garantier. Det innebär också att taket eller storleken på den fleråriga budgettramen inte behöver ändras. Hittills har sådan utlåning enligt rådets förordning (EU, Euratom) 2020/2093 av den 17 december 2020 om den fleråriga budgettramen 2021–2027 (förordningen om den fleråriga budgettramen) varit begränsad till medlemsstaterna. Det krävs därför en ändring i förordningen för att möjliggöra det aktuella makrofinansiella stödet till Ukraina. För att säkerställa en kostnadseffektiv upplåning föreslår kommissionen att en diversifierad finansieringsstrategi används som allmän lånemethod. Detta kräver en ändring i och rådets förordning (EU, Euratom) 2018/1046 av den 18 juli 2018 om finansiella regler för unionens allmänna budget, om ändring av förordningarna (EU) nr 1296/2013, (EU) nr 1301/2013, (EU) nr 1303/2013, (EU) nr 1304/2013, (EU) nr 1309/2013, (EU) nr 1316/2013, (EU) nr 223/2014, (EU) nr 283/2014 och beslut nr 541/2014/EU samt om upphävande av förordning (EU, Euratom) nr 966/2012 (budgetförordningen).

Det aktuella makrofinansiella stödet till Ukraina kommer att förenas med villkor som syftar till att stärka rättsstatsprincipen, god styrning samt arbete för att bekämpa bedrägerier och korruption. Vidare ska stödet inriktas på att stärka Ukrainas institutioner och stödja landets närmande till EU. Villkoren ska fastställas i ett samförståndsavtal mellan kommissionen och Ukraina. Utbetalningar av medlen kommer villkoras av att de rapporteringskrav och politiska reformer som framgår av samförståndsavtalet ska genomföras.

1.2.2 Ändring av rådets förordning (EU, Euratom) 2020/2093 av den 17 december 2020 om den fleråriga budgetramen 2021–2027

2022/23:FPM23

EU har under lång tid lämnat makrofinansierat stöd i form av lån till medlemsstater och länder i EU:s närhet. För länder utanför EU lämnas sådant stöd som regel när ett land har ett pågående IMF-program. Det finns inte någon fastställd ram för denna utlåning, men den begränsas av att en viss andel av utlåningen måste täckas av avsättningar i EU-budgetens garantifond.

Det aktuella makrofinansierade stödet till Ukraina kräver ett garantisystem och garantiutrymme som medger vidareutlåning med hög risk. Att ställa ut garantin för EU:s utlåning till Ukraina under EU:s egna medelstak skulle ge investerare en hög grad av skydd och trygghet, samtidigt som det skulle möjliggöra utlåning till Ukraina utan nationella garantier eller att avsättningar i EU-budgeten behöver göras för lån, samt utan att behöva ändra den fleråriga budgetramens storlek eller tak.

Den föreslagna ändringen av förordningen om den fleråriga budgetramen skulle leda till att utrymmet mellan utgiftstaket och egna medelstaket, som i dagsläget endast omfattar lån till medlemsstater, även skulle omfatta lån till Ukraina under 2023 och 2024.

För att avgränsa användningen av utrymmet mellan utgiftstaket och egna medelstaket har kommissionen lagt till ett stycke i skälen till förslaget om ändring i förordningen om den fleråriga budgetramen. Detta begränsar möjligheterna att utnyttja detta utrymme till att avse likviditetsstöd till Ukraina om högst 18 miljarder euro och användningen under 2024 ska begränsas till att avse utbetalningar under det första kvartalet.

Den föreslagna ändringen av förordningen om den fleråriga budgetramen möjliggör finansiellt stöd till Ukraina under både 2023 och 2024. För att utöka eller förlänga det makrofinansierade stödet krävs dock att ett nytt beslut fattas med kvalificerad majoritet.

1.2.3 Ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) 2018/1046

Kommissionen bedömer att en diversifierad finansieringsstrategi är nödvändig för att tillförsäkra en kostnadseffektiv upplåning och möjliggöra utlåning med förmånliga villkor. Strategin bygger på en flexibel användning av unionens olika typer av skuldinstrument. Den gör det möjligt att anpassa tidpunkter och löptider för enskilda finansieringstransaktioner, och därmed även skapa regelbundna och förutsägbara utbetalningar till mottagarländer.

Metoden för EU:s upplåning för ekonomiskt stöd till medlemsstater eller tredjeländer regleras i artikel 220 i budgetförordningen. Enligt bestämmelsen kan kommissionen i en grundläggande rättsakt ges befogenhet att för unionens eller Euratoms räkning låna upp nödvändiga medel i syfte att låna ut motsvarande belopp till mottagande medlemsstat eller tredjeland. I detta

fall finns en direktlänk mellan kassaflödena för de upplånade medlen och lånen. Detta begränsar möjligheten att på ett sammanhängande sätt planera olika upplåningstransaktioner och att anpassa löptider för att optimera kostnaderna. För att EU:s diversifierade finansieringsstrategi ska kunna användas för det föreslagna stödet till Ukraina krävs således att budgetförordningen ändras. Ändringarna innebär att den diversifierade finansieringsstrategin ska användas som allmän lånemethod för EU:s framtida upp- och utlåningsprogram. Den nya bestämmelsen innehåller en beskrivning av den diversifierade finansieringsstrategin och förpliktar kommissionen att bl.a. regelbundet underrätta Europaparlamentet och rådet om tillämpningen av strategin.

EU:s diversifierade finansieringsstrategi har tidigare använts för att tillgängliggöra medel för bidrag och lån enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/241 av den 12 februari 2021 om inrättande av faciliteten för återhämtning och resiliens och för en rad andra unionsprogram som hänvisas till i rådets förordning (EU) 2020/2094 av den 14 december 2020 om inrättande av Europeiska unionens återhämtningsinstrument för att stödja återhämtningen efter spridningen av sjukdomen covid-19. Formerna för strategin har fastställts i rådets beslut (EU, Euratom) 2020/2053 av den 14 december 2020 om systemet för Europeiska unionens egna medel och om upphävande av beslut 2014/335/EU.

Den föreslagna ändringen av budgetförordningen innebär enligt kommissionen att ekonomiskt stöd från EU tillhandahålls enligt en enda finansieringsmetod. Det övergripande syftet med ändringen är att öka likviditeten för obligationer och göra emissioner mer attraktiva och kostnadseffektiva.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Förslagen väntas inte ha någon påverkan på svenska regler eller lagar.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

1.4.1 Garantiinfrianden

Om EU:s garantiåtaganden mellan utgiftstaket och taket för egna medel behöver infrias påverkas statens budget, då EU:s medlemsstater, enligt beslutet (EU, Euratom) 2020/2053 om egna medel, är skyldiga att bidra med de medel som behövs för att finansiera garantiinfrianden i utrymmet upp till egna medelstaket. Då lånen föreslås vara amorteringsfria under 10 år bedöms det inte finnas någon risk för garantiinfrianden under den perioden.

Om kostnaderna för eventuella infrianden av garantier uppfyller kriterierna för internationellt bistånd enligt den definition som används av OECD:s biståndskommitté DAC, kommer dessa kostnader att kunna avräknas mot biståndsbudgeten.

Sveriges andel av garantin kommer att motsvara Sveriges andel av EU:s totala BNI vid ett eventuellt infriande. I dagsläget uppgår denna andel till ca 3,5 procent, vilket motsvarar 671 miljoner euro av den totala garantin. Garantiinfrianden kan ske över maximalt 35 år. Den svenska BNI-andelen förändras emellertid över tid och beräknas i förhållande till övriga medlemsstaters ekonomiska utveckling.

1.4.2 Räntekostnader

Ukrainas räntebetalningar föreslås subventioneras av EU genom betalningar från EU:s medlemsstater via EU-budgeten, men vid sidan av EU-avgiften. Kostnader för detta uppstår för medlemsstaterna först 2024. En subvention av räntan kommer att behöva belasta ett anslag på statens budget. I den utsträckning räntesubventionen bedöms kunna klassas som internationellt bistånd kommer kostnaden att kunna avräknas mot biståndsbudgeten.

Kommissionen bedömer att räntekostnaderna, totalt kommer att uppgå till maximalt 600–700 miljoner euro per år, vilket skulle motsvara en årlig ränta om ca 3,9 procent. Kostnaderna föreslås fördelas i förhållande till ländernas BNI. Sveriges andel uppgår för närvarande till ca 3,5 procent. För den första räntebetalningen 2024 kan den svenska årliga kostnaden beräknas uppgå till ca 250 miljoner kronor, baserat på Sveriges nuvarande BNI-andel om 3,5 procent och den aktuella räntesatsen.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

I enlighet med vad som anfördes vid överläggningen om makrofinansiellt stöd till Ukraina med finansutskottet den 7 november 2022 och samrådet med EU-nämnden den 8 november 2022 anser regeringen att den akuta och extraordinära situationen i Ukraina motiverar exceptionella lösningar för att hjälpa landet. Vidare välkomnar regeringen ett mer förutsebart och strukturerat upplägg för EU:s likviditetsstöd till Ukraina under 2023. Det säkerställer att stödet kan betalas ut snabbt och effektivt, samt minskar administrationen för Ukraina och även för EU och dess medlemsstater.

Regeringen kan stödja det lagstiftningspaket som kommissionen föreslår för det makrofinansiella stödet till Ukraina under 2023. Förslaget möjliggör en snabb process och utbetalning från EU, vilket är viktigt mot bakgrund av Ukrainas akuta finansieringsbehov. Regeringen anser att det föreslagna lagstiftningspaketet är ändamålsenligt, bl.a. då det begränsar nyttjandet av det föreslagna makrofinansiella stödet till att avse högst 18 miljarder euro till Ukraina under 2023, med möjlighet till utbetalning fram t.o.m. det första kvartalet 2024.

Regeringen kan vidare godta kommissionens förslag om att tillämpa en diversifierad finansieringsstrategi som en allmän lånemetod för att möjliggöra

förmånliga villkor i det makrofinansiella stödet till Ukraina. Regeringen anser att finansieringsmodellen får ses i ljuset av en exceptionell situation och brådskan med att finna en lösning för att avhjälpa Ukrainas kortfristiga finansieringsbehov. Regeringen är generellt kritisk mot gemensam upplåning över utgiftstaket, som tidigare använts bl.a. för bidrag till andra medlemsstaters driftskostnader. Det föreslagna makrofinansiella stödet till Ukraina under 2023 avser dock utlåning till tredjeland. Regeringen anser vidare att den akuta och extraordinära situationen i Ukraina motiverar exceptionella lösningar för att hjälpa landet.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Samtliga medlemsstater förutom Ungern har uttryckt stöd för det föreslagna tillvägagångssättet för stödet till Ukraina för 2023, bl.a. då förslaget möjliggör en skyndsam process och en solidarisk handling från EU och dess medlemsstater.

Sverige har tillsammans med andra likasinnade medlemsstater i första hand verkat för begränsningar i den nya regleringen i förordningen om den fleråriga budgetramen. Detta ledde till det ovan nämnda tydliggörandet i skälen till den föreslagna förordningen. Därtill avser kommissionen att presentera en deklARATION i samband med att förslaget antas, som innebär att kommissionen inte kommer avvika från de begränsningar som fastställs i instrumentet för makrofinansiellt stöd. Sverige och ett flertal andra likasinnade medlemsstater ifrågasatte vidare behovet av en ändring av budgetförordningen vad gäller inrättandet av en diversifierad finansieringsstrategi som en allmän lånemetod. Under den inledande förhandlingen framhöll kommissionen och rådets rättstjänst att en bred revidering av budgetförordningen var nödvändig för att kunna använda den diversifierade finansieringsstrategin. Den föreslagna ändringen godtogs därför av medlemsstaterna.

En bred majoritet av medlemsstaterna, inklusive Sverige, har efterfrågat om räntekostnaderna som börjar betalas 2024, helt eller delvis, kan finansieras av EU-budgeten i stället för av medlemsstaterna. Kommissionen har uppmärksammat medlemsstaternas synpunkter och frågan kommer att behandlas vidare under förhandlingen av årsbudgeten för 2024.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Inga ståndpunkter har tillkännagivits.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Regeringen avser inte att skicka ut förslagen på remiss.

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

3.1.1 Makrofinansiellt stöd

Den rättsliga grunden för förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av ett instrument för stöd till Ukraina under 2023 är artikel 212 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Artikeln är enligt kommissionen en lämplig rättslig grund för ekonomiskt stöd som unionen beviljar tredjeländer som inte är utvecklingsländer. Förslaget antas i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Rådet fattar beslut med kvalificerad majoritet efter beslut från Europaparlamentet.

3.1.2 Den fleråriga budgetramen 2021–2027

Den föreslagna rättsliga grunden för ändringen i förordningen om den fleråriga budgetramen är artikel 312 i EUF-fördraget. Förordningen antas med enhällighet i rådet efter godkännande av Europaparlamentet.

3.1.3 En diversifierad finansieringsstrategi

Den föreslagna rättsliga grunden för ändringen i budgetförordningen är artikel 322.1 i EUF-fördraget. Förslaget antas i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Rådet fattar därmed beslut med kvalificerad majoritet efter beslut från Europaparlamentet och efter hörande av revisionsrätten.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Enligt kommissionen kan tillhandahållandet av stöd till Ukraina i lämplig omfattning inte i tillräcklig grad uppnås av medlemsstaterna själva. De främsta orsakerna är enligt kommissionen den begränsade finanspolitiska kapaciteten och budgetbegränsningarna på nationell nivå, behovet av en stark givarsamordning för att maximera stödets omfattning och ändamålsenlighet, samt behovet av att begränsa den administrativa bördan för de ukrainska myndigheterna. Regeringen anser därmed att förslagen i lagstiftningspaketet är förenliga med subsidiaritetsprincipen.

Regeringen anser vidare att det föreslagna makrofinansiella stödet är tillräckligt stort, baserat på de uppskattningar av Ukrainas finansieringsbehov under 2023 som gjorts av ukrainska myndigheter i samarbete med det internationella samfundet (3–4 miljarder euro per månad under 2023). Stödet bedöms inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå syftet att tillhandahålla ett strukturerat och förutsebart likviditetsstöd till Ukraina under 2023. Vidare bedömer regeringen att förslaget om ändring av den

fleråriga budgetramen för att möjliggöra utlåning med EU-budgeten som garanti utan avsättning i EU-budgeten till tredjeland står i proportion till det brådskande behovet av makrofinansiellt stöd till Ukraina. Därtill är ändringen av budgetförordningen nödvändig för att kunna använda den diversifierade finansieringsstrategin som en kostnadseffektiv och flexibel upp- och utlånings metod till Ukraina. Mot bakgrund av detta anser regeringen att lagstiftningspaketet är proportionerligt

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Lagstiftningspaketet började behandlas i finansrådgivargruppen den 15 november 2022, för att sedan behandlas i ständiga representanternas kommitté II den 16 november 2022, där de tre rättsakterna antogs. Förslaget om ändring i förordningen för den fleråriga budgetramen 2021–2027 behandlades i rådet för allmänna frågor den 18 november och förväntas antas av Europaparlamentet den 1 december 2022. Ekofinrådet väntas anta lagstiftningspaketet den 6 december 2022. Vid en eventuell försening i det planerade antagandet kan frågan även komma att hanteras under början av det svenska ordförandeskapet.

4.2 Fackuttryck/termer