



En samarbetsmekanism för Ukraina-lån och exceptionellt makroekonomiskt stöd till Ukraina

Finansdepartementet

Dokumentbeteckning

COM(2024) 426 final

Celexnummer 52024PC0426

Förslag till EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING om inrättande av en samarbetsmekanism för Ukraina-lån och om exceptionellt makroekonomiskt stöd till Ukraina

Sammanfattning

Den 20 september 2024 presenterade Europeiska kommissionen ett förslag till förordning om inrättande av en samarbetsmekanism för Ukraina-lån och om ett exceptionellt makroekonomiskt stöd till Ukraina. Samarbetsmekanismen syftar till att ge Ukraina bidrag som ska användas för att återbetala lån från EU, G7-länder och vissa andra bilaterala långivare om högst 45 miljarder euro. Mekanismen säkerställer ett fortsatt stöd till Ukraina för att avhjälpa landets kortsiktiga finansieringsbehov. Det makroekonomiska stödet till Ukraina omfattar ett lån om högst 35 miljarder euro. Lånet 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. Återbetalningen av lånen inom samarbetsmekanismen och kostnader relaterade till dessa föreslås främst finansieras genom intäkter från den framtida extraordinära avkastningen från frysta statliga ryska tillgångar som förvaras hos europeiska värdepapperscentraler.

Regeringen stödjer kommissionens förslag, som möjliggör snabba utbetalningar från EU, vilket är viktigt mot bakgrund av Ukrainas akuta finansieringsbehov.

1. Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Vid G7-toppmötet den 13–15 juni 2024 nåddes en principöverenskommelse som innebär att G7-länderna och EU ska ställa ut lån till Ukraina om ca 50 miljarder US-dollar, vilket motsvarar ca 45 miljarder euro. Den framtida extraordinära avkastningen från frysta statliga ryska tillgångar som förvaras hos europeiska värdepapperscentraler ska enligt överenskommelsen användas för att finansiera Ukrainas återbetalning av lånen och kostnader relaterade till lånen.

Den 20 september 2024 presenterade Europeiska kommissionen ett lagstiftningspaket i syfte att tillhandahålla stöd till Ukraina i enlighet med överenskommelsen. Paketet innehåller utöver ett förslag till förordning om inrättande av en samarbetsmekanism för Ukraina-lån och om ett exceptionellt makroekonomiskt stöd till Ukraina, även ett förslag till revidering av EU:s beslut om användning av frysta ryska tillgångar och ett förslag om att ändra tidsperioden för frysning av sådana tillgångar. De två sistnämnda förslagen behandlas inte i denna promemoria.

1.2 Förslagets innehåll

1.2.1 En samarbetsmekanism för Ukraina-lån

Rysslands fortsatta krig mot Ukraina innebär att Ukrainas finansieringsbehov har ökat. Enligt uppskattningar från den ukrainska regeringen i samarbete med Internationella valutafonden (IMF) beräknas finansieringsbehovet uppgå till 39 miljarder US-dollar under 2025. IMF bedömer att det finns betydande osäkerheter i uppskattningarna till följd av kriget i landet, och att finansieringsbehovet kan öka ytterligare. Vid en intensifiering av kriget under 2025 kan Ukraina drabbas av en ekonomisk chock, till följd av bl.a. ökad migration, angrepp mot energiförsörjningen, försämrad exportförmåga och ökade försvarsutgifter. Fortsatt ekonomiskt stöd från EU och det internationella samfundet är därför av största vikt för att hjälpa Ukraina att upprätthålla viktiga statliga funktioner, säkerställa makroekonomisk stabilitet och återställa kritisk infrastruktur.

Kommissionen föreslår mot denna bakgrund att en samarbetsmekanism för lån till Ukraina ska inrättas i syfte att ge landet bidrag som ska användas för att återbetala lån från EU, G7-länder och vissa andra bilaterala långgivare om högst

45 miljarder euro. Återbetalningen av lånen ska finansieras med intäkter från den framtida extraordinära avkastningen från frysta ryska tillgångar. Därutöver kan tredje parter, såsom medlemsstater och tredjeländer, lämna ekonomiska bidrag som tilldelas mekanismen. Bidrag ska göras tillgängliga för Ukrainas återbetalningar av de lån som kommissionen har bedömt som godtagbara och som omfattas av principöverenskommelsen från G7-toppmötet samt det lån från EU som beskrivs i avsnitt 1.2.2. Bidragen ska täcka lånens kapitalbelopp, räntekostnader och övriga kostnader som är relaterade till lånen.

Varje långivare står för risken för sina respektive lån för det fall den extraordinära avkastningen inte skulle täcka Ukrainas återbetalningar av lånen. Genom att intäkter från den extraordinära avkastningen avses användas för återbetalning av lånen ökar inte Ukrainas skuldbörda.

För att Ukraina ska kunna ta del av stödet genom samarbetsmekanismen krävs att landet ingår ett avtal med kommissionen med villkor om bl.a. att bidraget ska användas för återbetalning av de lån som omfattas av mekanismen, och att kommissionen godkänner den begäran om bidrag som lämnas av Ukraina. Ukraina ska vidare tillhandahålla den information som behövs för kommissionens bedömning av begäran.

1.2.2 Ett nytt exceptionellt makroekonomiskt stöd till Ukraina

Kommissionen föreslår att EU inom ramen för samarbetsmekanismen ska tillhandahålla ett nytt makroekonomiskt stöd till Ukraina som omfattar lån om högst 35 miljarder euro. Lånet ska enligt förslaget göras tillgängligt före den 31 december 2024, med möjliga utbetalningar fram t.o.m. den 31 december 2025. Om summan av EU:s maximala lånebelopp och de övriga bilaterala lån som kommissionen bedömer som godtagbara skulle överstiga 45 miljarder euro vid tidpunkten för kommissionens beslut om utbetalning av EU:s lån till Ukraina, kommer detta lån att sättas ned med motsvarande belopp.

Lånet syftar till att avhjälpa Ukrainas akuta likviditetsbehov och bidra till landets återhämtning och uppbyggnad, samt dess förmåga att försvara sig mot Ryssland. Lånet kommer att förenas med villkor som överensstämmer med bilagan till rådets genomförandebeslut (EU) 2024/1447 av den 14 maj 2024 om godkännande av bedömningen av Ukrainaplanen. Villkoren ska fastställas i ett samförståndsavtal mellan kommissionen och Ukraina, och föreslås vara i linje

med villkoren för tidigare stöd till Ukraina som tillgängliggjorts i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/792 av den 29 februari 2024 om inrättande av Ukrainafaciliteten.

Lånet föreslås finansieras genom att kommissionen lånar upp medel på kapitalmarknaden med EU-budgeten som garanti (utrymmet mellan utgiftstaket och egna medelstaket), i likhet med de tidigare makroekonomiska stöden till Ukraina som beslutades under 2022 och 2023. Löptiden på lånet föreslås uppgå till maximalt 45 år. Till skillnad från tidigare makroekonomiska stöd från EU till Ukraina föreslås återbetalningen av lånet finansieras med avkastningen från frysta ryska tillgångar genom samarbetsmekanismen (se avsnitt 1.2.1).

Av rådets förordning (EU, Euratom) 2020/2093 av den 17 december 2020 om den fleråriga budgetramen 2021–2027 följer att lån till Ukraina får garanteras i utrymmet mellan EU-budgetens utgiftstak och tak för egna medel, utan garantiavsättningar, under 2023 och 2024.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

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

1.4 Budgetära konsekvenser och konsekvensanalys

Enligt förslaget ska återbetalning av lån, räntekostnader och övriga kostnader relaterade till lånen inom samarbetsmekanismen, finansieras med intäkter från avkastningen på frysta ryska tillgångar som förvaras hos europeiska värdepapperscentraler. Om dessa intäkter inte är tillräckliga, och en överenskommelse ingås om krigsskadestånd eller likvärdig ersättning till Ukraina, ska sådana medel användas för återbetalning av EU:s makroekonomiska lån. Om inte heller medel från krigsskadestånd är tillräckligt för att finansiera återbetalningen, ska Ukraina betala det resterande beloppet.

EU-budgeten föreslås utöver detta garantera kostnaderna för EU:s makroekonomiska lån till Ukraina. Övriga bilaterala långgivare står för risken för sina respektive lån inom samordningsmekanismen.

Om EU:s garantiåtaganden mellan utgiftstaket och taket för egna medel behöver infrias påverkas statens budget, eftersom EU:s medlemsstater, enligt 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, Euratom, är skyldiga att bidra med de medel som behövs för att finansiera garantiinfrianden av detta slag.

Sveriges andel av garantin kommer att motsvara Sveriges andel av EU:s totala bruttonationalinkomst (BNI) vid ett eventuellt infriande. I dagsläget uppgår denna andel till ca 3,5 procent. Kostnaderna för återbetalning av lånet, räntor och övriga kostnader relaterade till lånet beräknas uppgå till högst 1,1–1,5 miljarder kronor för Sverige ett enskilt år, om garantin skulle infrias. Uppskattningen är dock förknippad med stor osäkerhet. Garantiinfrianden kan ske över maximalt 45 år. Den svenska BNI-andelen förändras över tid och beräknas i förhållande till övriga medlemsstaters ekonomiska utveckling. Även växelkurser påverkar de eventuella återbetalningskostnaderna.

Kostnaderna för eventuella infrianden av garantin uppfyller enligt kommissionen kriterierna för internationellt bistånd enligt den definition som används av OECD:s biståndskommitté DAC, vilket innebär att kostnader kopplade till det makroekonomiska stödet kommer att kunna avräknas mot biståndsbudgeten. Det innebär att ett infriande av garantin kan komma att öka andelen av svenskt bistånd som allokeras via EU kommande år.

2. Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

I enlighet med vad som anfördes vid överläggningen om EU:s stöd till Ukraina med finansutskottet den 1 oktober 2024 och samrådet med EU-nämnden den 4 oktober 2024 anser regeringen att EU fortsatt bör bistå Ukraina med omfattande ekonomiskt stöd och är positiv till att avkastningen från de frysta ryska tillgångarna används för att finansiera stödet, under förutsättning att det sker i enlighet med folkrätten och EU-rätten.

Det är viktigt med samordnade initiativ och lösningar som syftar till att bidra med ett stabilt och hållbart ekonomiskt stöd till Ukraina. Regeringen är därför positiv till kommissionens förslag om att inrätta en samarbetsmekanism för att finansiera lån till Ukraina, då den möjliggör deltagande från G7-länderna och andra länder.

Vidare är regeringen positiv till förslaget om ett makroekonomiskt stöd till Ukraina. Stödet kommer bidra till att mildra de akuta likviditetsbehoven. Samtidigt är det viktigt att stödet kopplas till reformer som bidrar till ekonomisk utveckling och välfärd i Ukraina, samt ger förutsättningar för landets närmande till EU.

Mot denna bakgrund stödjer regeringen kommissionens förslag om inrättande av en samarbetsmekanism för Ukraina-lån och ett exceptionellt makroekonomiskt stöd till Ukraina. Förslaget möjliggör snabba utbetalningar från EU, vilket är viktigt mot bakgrund av Ukrainas akuta finansieringsbehov.

Regeringen vill avslutningsvis framhålla att det är viktigt att förslaget inte begränsar möjligheten att i framtiden eventuellt vidta andra mer långtgående åtgärder när det gäller användningen av frysta ryska tillgångar.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Samtliga medlemsstater har ställt sig bakom kommissionens förslag till förordning. Majoriteten av medlemsstaterna har betonat vikten av att agera skyndsamt samt av politisk sammanhållning och jämn finansiell bördefördelning mellan EU och G7-länderna.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Kommissionen får förutsättas stå bakom sitt förslag. Europaparlamentet antog förordningen den 22 oktober 2024.

2.4 Remissinstansernas och andra intressenters ståndpunkter

Regeringen avser inte att skicka förslaget på remiss.

3. Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Den rättsliga grunden för förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av en samarbetsmekanism för Ukraina-lån och om ett exceptionellt makroekonomiskt stöd till Ukraina är bestämmelsen om ekonomiskt, finansiellt och tekniskt samarbete med tredjeländer i artikel 212 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Bestämmelsen är enligt kom-

missionen 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 av Europaparlamentet.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna

Enligt kommissionen kan stöd till Ukraina i lämplig omfattning inte i tillräcklig grad tillhandahållas av medlemsstaterna själva. De främsta orsakerna till detta 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. EU anses vidare ha förutsättningar att kunna ge förmånliga, förutsebara, kontinuerliga och ordnade stöd till Ukraina för att täcka landets akuta finansieringsbehov på kort och lång sikt. Regeringen anser mot denna bakgrund att förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen.

Regeringen anser vidare att det föreslagna makroekonomiska stödet och övriga lån inom samarbetsmekanismen är tillräckligt stora, utifrån Ukrainas finansieringsbehov, samtidigt som hänsyn tas till den betydande osäkerheten som följer av kriget. Den totala finansiering som görs tillgänglig för Ukraina säkerställer en bred internationell bördefördelning, och går inte utöver vad som är nödvändigt för att uppnå syftet att tillgodose Ukrainas uppskattade finansieringsbehov. Mot denna bakgrund anser regeringen att förslaget är proportionerligt.

4. Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Europaparlamentet antog förordningen den 22 oktober 2024 och Europeiska rådet antog förordningen den 23 oktober 2024.

4.2 Fackuttryck och termer