

U 36/2023 rd

Statsrådets skrivelse till riksdagen om Europeiska kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av Ukrainafaciliteten i samband med halvtidsöversynen av den fleråriga budgetramen

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen en promemoria om Europeiska kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av Ukrainafaciliteten för 2024–2027 i samband med halvtidsöversynen av den fleråriga budgetramen.

Helsingfors den 23 augusti 2023

Utrikesminister Elina Valtonen

Avdelningschef Marja Liivala

EUROPEISKA KOMMISSIONENS FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING OM INRÄTTANDE AV UKRAINAFACILITETEN I SAMBAND MED HALVTIDSÖVERSYNEN AV DEN FLERÅRIGA BUDGETRAMEN**1 Bakgrund**

Som en del av halvtidsöversynen av EU:s fleråriga budgetram lade kommissionen den 20 juni 2023 fram ett förslag till förordning om inrättande av en ny Ukrainafacilitet (Ukraine Facility) (COM (2023) 338, nedan *facilitetsförslaget*). Det är fråga om inrättande av ett nytt temporärt särskilt instrument utanför budgetramen i syfte att stödja Ukraina.

En separat E-skrivelse har utarbetats om kommissionens meddelande om halvtidsöversynen av EU:s fleråriga budgetram (E 17/2023 rd). Denna U-skrivelse är en del av halvtidsöversynen av EU:s fleråriga budgetram. Till denna helhet hör också förslaget till förordning om ändring av förordningen om EU:s fleråriga budgetram för 2021–2027 (COM (2023) 337 final, i fråga om vilket en separat U-skrivelse lämnas till riksdagen i början av hösten 2023. Eftersom facilitetsförslaget innebär inrättande av ett temporärt särskilt EU-instrument, hänför sig facilitetsförslaget också till förslaget till förordning om EU:s fleråriga budgetram.

Ukrainafaciliteten är avsedd att under 2024–2027 stödja Ukrainas finansieringsbehov på kort sikt, landets återuppbyggnad på medellång sikt och de reformer som hänför sig till landets EU-närmande. Enligt kommissionen är Ukrainas likviditetsbehov med tanke på den makroekonomiska stabiliteten fortfarande stort och investeringarna bör öka gradvis i takt med att läget utvecklas, så att Ukrainas återhämtning och återuppbyggnad kan ske snabbt. Det föreslås att Ukraina i samarbete med kommissionen bereder en plan (Ukraine Plan, nedan *Ukrainaplanen*) för hur det stöd som kanaliseras genom faciliteten ska användas.

Facilitetens sammanlagda värde föreslås vara högst 50 miljarder euro i löpande priser, bestående av lån och bidrag. Lånen till Ukraina finansieras genom kommissionens låntagning (från finansmarknaden) med marginalen ("headroom") i EU:s budget som säkerhet, på samma sätt som finansieringen från instrumentet Makroekonomiskt stöd+ (MFA+, se U 99/2022 rd). Marginalen består av skillnaden mellan taket för egna medel och taken för den fleråriga budgetramen.

Den 24 februari 2022 utsattes Ukraina för en storskalig invasion av Ryssland och sedan dess har Europeiska unionen understött Ukraina politiskt och ekonomiskt, bland annat med försvarsmateriel och humanitärt bistånd. Europeiska unionen beviljade Ukraina status som kandidatland i juni 2022. Den 27 juni 2014 ingick Europeiska unionen och dess medlemsstater ett associationsavtal med Ukraina.

2 Förslagets syfte

Kommissionen föreslår att det inrättas en ny Ukrainafacilitet för att under 2024–2027 på ett konsekvent, förutsägbart och flexibelt sätt stödja Ukrainas finansieringsbehov på kort sikt, landets återuppbyggnad på medellång sikt och de reformer som hänför sig till landets EU-närmande. Den nya faciliteten ska användas för att samla olika stöd under samma struktur. Genom faciliteten kan Ukraina utnyttja unionens ekonomiska stöd på flera olika sätt, till exempel som budgetstöd, investeringsfinansiering eller garantier. Därutöver är syftet att mobilisera privata investeringar och att hantera de sociala konsekvenserna av kriget. Faciliteten ska ändå inte användas för att ersätta medlemsstaternas försändelser av försvarsmateriel (jfr europeiska fredsfaciliteten) eller för att finansiellt stödja Ukrainas militära förmåga. Fördelningen av stödet till Ukraina ska basera sig på Ukrainaplanen och stödet ska vara villkorligt bundet till reformer och andra åtgärder som förutsätts av Ukraina. Faciliteten föreslås dock inbegripa en möjlighet till exceptionell finansiering om krigssituationen försämras och det blir omöjligt för Ukraina att uppfylla villkoren.

Enligt kommissionen är faciliteten avsedd att fungera som struktur också för andra bidragsgivare, för finansiering från tredjeländer och för andra eventuella intäkter.

3 Förslagets huvudsakliga innehåll

I Allmänna bestämmelser

Genom den föreslagna förordningen inrättas Ukrainafaciliteten, vars allmänna mål ska vara att stödja Ukraina i att a) hantera krigets sociala, ekonomiska och miljömässiga konsekvenser och därigenom bidra till landets återhämtning, återuppbyggnad och modernisering, b) främja social, ekonomisk och miljömässig resiliens samt landets gradvisa EU-närmande och integration i världsekonomin och världsmarknaden, och c) gradvis anpassa sig till Europeiska unionens regler, normer, politik och praxis med sikte på ett framtida medlemskap i unionen och därigenom bidra till ömsesidig stabilitet, säkerhet, fred, välbefinnande och hållbarhet (artikel 3).

Den föreslagna faciliteten ska tillhandahålla stöd till Ukraina inom ramen för tre pelare. Pelare I omfattar ekonomiskt stöd i form av både bidrag och lån till Ukraina. Pelare II är en investeringsram för Ukraina som utformats för att locka privata och offentliga investeringar i Ukrainas återhämtning och återuppbyggnad. Pelare III tillhandahåller tekniskt bistånd och andra stödåtgärder, inbegripet mobilisering av kunskap om reformer, bidrag till kommuner och andra former av bilateralt stöd som normalt är tillgängligt för potentiella kandidatländer inom ramen för instrumentet för stöd inför anslutningen (IPA). Genom pelare III får även andra åtgärder stödjas, till exempel att reparera krigsskador. Pelare III omfattar också räntesubventioner för lån till Ukraina inom ramen för pelare I (artikel 1).

Stödet från faciliteten ska komplettera stöd som beviljas genom andra unionsprogram och unionsinstrument (artikel 4).

En förutsättning för stödet till Ukraina genom faciliteten ska vara att Ukraina fortsätter att upprätthålla och respektera demokratiska mekanismer, däribland ett parlamentariskt flerpartisystem och rättsstatsprincipen, och att garantera respekt för mänskliga rättigheter, även rättigheterna för personer som tillhör minoriteter (artikel 5).

Kommissionen ska övervaka uppfyllandet av den ovannämnda förutsättningen innan det görs utbetalningar till Ukraina genom faciliteten och under hela den period som stöd beviljas, med tillbörlig hänsyn till kommissionens regelbundna utvidgningsrapport. Enligt förslaget får kommissionen bland annat utfärda ett beslut om att avbryta betalningarna om den bedömer att förutsättningen inte uppfylls. I sin bedömning ska kommissionen beakta de aktuella omständigheterna i Ukraina och konsekvenserna av att det råder undantagstillstånd på grund av kriget (artikel 5).

Till de allmänna principerna i kommissionens förslag hör bland annat att samarbetet inom ramen för faciliteten ska baseras på och främja principerna för utvecklingseffektivitet, det vill säga Ukrainas egenansvar för utvecklingsmålen, resultatorientering, inkluderande partnerskap, öppenhet och ömsesidig ansvarsskyldighet. Dessa principer ska främjas till tillämpliga delar i alla former för samarbetet. Samarbetet ska baseras på en ändamålsenlig och effektiv fördelning och användning av resurser (artikel 4).

II Finansiering och genomförande

Den vägledande fördelningen av resurserna för genomförandet av Ukrainafaciliteten (sammanslagd högst 50 miljarder euro i löpande priser) är följande: 78 procent (39 miljarder euro) stöd i form av lån och bidrag, 16 procent (8,9 miljarder euro) budgetgarantier, 5 procent (2,5 miljarder euro) Europeiska unionens anslutningsstöd och stödåtgärder och högst 1 procent (0,5 miljarder euro) tekniskt och administrativt bistånd för genomförandet av faciliteten (artikel 6).

Den procentuella fördelningen mellan bidrag och lån fastställs inte i facilitetsförslaget, eftersom kommissionen anser att faciliteten bör vara ett flexibelt instrument som gör det möjligt att bedöma Ukrainas behov av finansiering varje år. Enligt kommissionens preliminära beräkning kommer andelen bidrag inom ramen för faciliteten dock att vara ungefär en tredjedel (cirka 17 miljarder euro) och andelen lån ungefär två tredjedelar (cirka 33 miljarder euro) av det föreslagna maximibeloppet på 50 miljarder euro.

Resurserna för genomförandet av Ukrainafaciliteten ska vara tillgängliga i enlighet med föreslagna artikel 10b i rådets förordning (EU, Euratom) 2020/2093. Resurserna tillhandahålls genom ett nytt särskilt instrument, Ukrainareserven (*Ukraine Reserve*). Förutom facilitetsförslaget föreslår kommissionen även att en ny artikel 10b fogas till förordningen om EU:s fleråriga budgetram 2021–2027. I artikel 10b införs bestämmelser om detta nya tematiska särskilda instrument, vars finansiering ligger utanför taken i den fleråriga budgetramen. Det särskilda instrumentet Ukrainareserven presenteras närmare i en separat U-skrivelse om förordningen om den fleråriga budgetramen. Ukrainareserven får inte överskrida 50 miljarder euro i löpande priser under 2024–2027 och årligen får högst 16,7 miljarder euro i löpande priser användas (artikel 6).

Enligt förslaget är det möjligt att ta emot finansiella bidrag till faciliteten från medlemsstater, tredjeländer, internationella organisationer, internationella finansiella institut eller andra källor. Sådana bidrag ska utgöra externa inkomster avsatta för särskilda ändamål i den mening som avses i artikel 21.2 a ii, d och e i förordning (EU, Euratom) 2018/1046. Ytterligare belopp som erhålls som inkomster i den mening som avses i artikel 21.5 i den förordningen och inom ramen för de relevanta unionsrättsakterna om restriktiva åtgärder mot bakgrund av Rysslands åtgärder som destabiliserar situationen i Ukraina (med andra ord frysta tillgångar) ska läggas till de resurser som avses i artikel 6 i facilitetsförslaget (artikel 7).

Faciliteten ska genomföras antingen genom direkt förvaltning eller genom indirekt förvaltning tillsammans med något av de organ som anges i artikel 62.1 c i förordning (EU, Euratom) 2018/1046. Unionsfinansiering får tillhandahållas i någon av de former som anges i förordning

(EU, Euratom) 2018/1046, särskilt i form av bidrag, priser, upphandling, budgetstöd, finansieringsinstrument, budgetgarantier, blandfinansieringsinsatser och ekonomiskt stöd (artikel 8).

Därutöver ska kommissionen ingå ett ramavtal med Ukraina. I ramavtalet fastställs särskilda arrangemang för förvaltning, kontroll, övervakning, utvärdering, rapportering och revision av medel inom ramen för faciliteten samt för förebyggande, utredning och korrigerande åtgärder, bedrägeri, korruption och intressekonflikter. I ramavtalet ska även fastställas detaljerade bestämmelser bland annat om Ukrainas åtagande att göra framsteg i riktning mot ett mer effektivt och ändamålsenligt kontrollsystem samt om att stärka kampen mot penningtvätt, finansiering av terrorism, skattekringgående och skattebedrägeri (artikel 9).

Deltagande i upphandlingsförfaranden och förfaranden för att bevilja bidrag och priser för verksamhet som finansieras inom ramen för den föreslagna faciliteten ska vara öppet för internationella och regionala organisationer och för alla fysiska personer som är medborgare i och juridiska personer som är faktiskt etablerade i något av följande länder: a) EU:s medlemsstater, Ukraina, avtalsslutande parter i avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet och länder som omfattas av bilaga I till Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/947 och bilaga I till Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/1529, samt b) länder för vilka kommissionen fastställt att ömsesidigt tillträde till externt bistånd i Ukraina föreligger (artikel 11).

Genom undantag från artikel 12.4 i förordning (EU, Euratom) 2018/1046 ska outnyttjade åtagande- och betalningsbemyndiganden inom ramen för faciliteten enligt förslaget automatiskt överföras och få bli föremål för åtaganden respektive användas till och med den 31 december följande budgetår. Det överförda beloppet ska under det följande budgetåret användas före andra medel (artikel 12).

Om det är välmotiverat och omständigheterna är exceptionella, får faciliteten enligt förslaget tillhandahålla exceptionell finansiering till Ukraina för att upprätthålla landets makroekonomiska stabilitet och främja de mål som anges i artikel 3, i synnerhet om en betydande försämring av krigssituationen gör det omöjligt för Ukraina att uppfylla de villkor som är knutna till stödet inom ramen för denna förordning. Sådan exceptionell finansiering ska upphöra så snart det åter blir möjligt att uppfylla villkoren (artikel 13).

Kommissionens förslag till Ukrainafacilitet består av tre pelare.

III Pelare I: Ukrainaplanen

För att få stöd genom faciliteten ska Ukraina lämna in en så kallad Ukrainaplan (*Ukraine Plan*) till kommissionen. Ukrainaplanen ska innehålla bland annat följande inslag, som alla ska vara väl motiverade och underbyggda: åtgärder som på ett sammanhängande, övergripande och tillräckligt balanserat sätt motsvarar målen (till exempel strukturreformer och åtgärder för att främja Ukrainas EU-närmande eller tillväxt), en preliminär tidsplan för reformer och investeringar och planerade kvalitativa och kvantitativa steg som ska genomföras senast den 31 december 2027, en redogörelse för hur planen motsvarar de återhämtnings-, återuppbyggnads- och moderniseringsbehov som kriget gett upphov till i Ukrainas regioner och kommuner, hur den därigenom förbättrar deras ekonomiska, sociala, miljömässiga och regionala utveckling och hur den stöder decentraliseringsreformen i hela Ukraina och närmandet till unionens normer, en redogörelse för i vilken utsträckning åtgärderna enligt planen förväntas bidra till klimat- och miljömålen, samt en redogörelse för Ukrainas system för att effektivt förebygga, upptäcka och

korrigera oriktigheter, bedrägeri, korruption och intressekonflikter vid användningen av medel som beviljats genom faciliteten och för de arrangemang som syftar till att undvika dubbel finansiering från faciliteten och andra unionsprogram (artikel 16).

Ukrainaplanen ska utarbetas av Ukraina. Enligt förslaget ska Ukraina sträva efter att lägga fram planen för kommissionen senast två månader efter förordningens ikraftträdande. Ukraina får lämna in ett utkast till planen till kommissionen. När planen utarbetas ska Ukraina särskilt beakta situationen på regional och lokal nivå med hänsyn till regionernas och städernas specifika behov av återhämtning och återuppbyggnad, reformer, modernisering och decentralisering (artikel 17).

Enligt förslaget ska kommissionen utan oskäligt dröjsmål bedöma Ukrainaplanens relevans, omfattning och ändamålsenlighet, eller vid behov bedöma en ändring av planen enligt artikel 20, och lägga fram ett förslag till rådets genomförandebeslut. Vid genomförandet av denna bedömning ska kommissionen agera i nära samarbete med Ukraina och får lämna synpunkter eller begära ytterligare information. I sin bedömning ska kommissionen beakta följande kriterier: a) huruvida planen utgör en sammanhängande, övergripande och tillräckligt balanserad insats för de mål som anges i artikel 3, b) huruvida planen motsvarar de återhämtnings-, återuppbyggnads- och moderniseringsbehov som kriget gett upphov till i Ukrainas regioner och kommuner, c) huruvida de arrangemang som föreslås av Ukraina kan förväntas säkerställa en effektiv övervakning av och rapportering om samt ett effektivt genomförande av Ukrainaplanen, d) huruvida de arrangemang som föreslås kan förväntas effektivt förhindra, upptäcka och korrigera oriktigheter, bedrägeri, korruption och intressekonflikter vid användningen av medel som tillhandahålls inom ramen för faciliteten och huruvida arrangemangen förväntas göra det möjligt att undvika dubbel finansiering från faciliteten och andra unionsprogram (artikel 18).

Det vägledande beloppet för pelare I är 39 miljarder euro (78 procent av facilitetens totalbelopp) i form av lån och bidrag till Ukraina. Stödet grundar sig på avsikten att stödja reformerna i Ukraina i samband med landets EU-närmande i enlighet med Ukrainaplanen och rådets genomförandebeslut. Enligt artikel 23 i facilitetsförslaget är det möjligt att innan Ukrainaplanen godkänns betala ut 7 procent av stödet inom pelare I som förfinansiering. Artikel 13 i förslaget ger kommissionen möjlighet att bevilja Ukraina exceptionell finansiering i motiverade specialfall, särskilt om krigssituationen försämrats. Enligt artikel 7 i förslaget får medlemsstater, tredjeländer, internationella organisationer, internationella finansiella institut och andra källor lämna ytterligare finansiella bidrag till faciliteten i form av externa inkomster avsatta för särskilda ändamål. Faciliteten ska tillhandahålla finansiering inom pelare I om de kvalitativa och kvantitativa kraven i planen uppfylls på ett tillfredsställande sätt (artikel 15 i förslaget). Ukrainaplanen ska vara förenlig med de reformprioriteringar som fastställts för Ukrainas väg mot EU-medlemskap och som anges i kommissionens yttrande och analytiska rapport samt med associeringsavtalet, som inkluderar ett djupgående och omfattande frihandelsavtal. Planen ska även vara förenlig med Ukrainas nationellt fastställda bidrag enligt Parisavtalet och den nationella energi- och klimatplanen, om den finns tillgänglig (artikel 15).

Om bedömningen av den Ukrainaplan eller ändring av planen som lagts fram av Ukraina är positiv, ska rådet på förslag av kommissionen genom ett genomförandebeslut godkänna bedömningen. I kommissionens förslag till rådets genomförandebeslut ska i fråga om den del som finansieras genom faciliteten fastställas de reformer och investeringar som ska genomföras av Ukraina, de villkor som följer av planen inklusive en preliminär tidsplan samt beloppen och de relevanta bidragen (artikel 19 i förslaget).

Om Ukraina på grund av objektiva omständigheter inte längre helt eller delvis kan genomföra Ukrainaplanen, inklusive relevanta kvalitativa och kvantitativa steg, får Ukraina föreslå en ändring av planen. I detta fall får Ukraina lämna en motiverad begäran till kommissionen om att lägga fram ett förslag om ändring av hela eller delar av rådets genomförandebeslut (artikel 20 i förslaget).

För att finansiera stödet i form av lån inom ramen för faciliteten föreslås kommissionen få befogenhet att låna upp de nödvändiga medlen för unionens räkning på kapitalmarknaden eller från finansiella institut i enlighet med artikel 220a i förordning (EU, Euratom) 2018/1046 (artikel 21).

Genom undantag från artikel 220.5 i förordning (EU, Euratom) 2018/1046 får unionen enligt förslaget stå för finansieringskostnader, kostnader för likviditetsförvaltning och servicekostnader för administrativa utgifter i samband med låntagning och utlåning, med undantag av kostnader i samband med återbetalning av lånet i förtid (artikel 22).

Om ramavtalet inte undertecknas eller Ukrainaplanen inte antas senast den 31 december 2023, får kommissionen, utan att tillämpningen av artikel 23 om förfinansiering begränsas, besluta att för att stödja landets makroekonomiska stabilitet tillhandahålla begränsat exceptionellt stöd till Ukraina för en period på upp till tre månader, antingen efter att denna förordning trätt i kraft eller från och med den 1 januari 2024, beroende på vilken tidpunkt som infaller senare. Villkoren för detta ska överenskommas i ett samförståndsavtal mellan kommissionen och Ukraina och med förbehåll för att tillfredsställande framsteg gjorts i utarbetandet av Ukrainaplanen och att förutsättningen enligt artikel 5 är uppfylld, att artikel 6 efterlevs och att finansiering finns tillgänglig. Beloppet av sådant stöd får inte överstiga 1,5 miljarder euro per månad. Kommissionen ska ingå ett finansieringsavtal enligt artikel 10 eller ett låneavtal enligt artikel 21 med Ukraina (artikel 24 i förslaget).

Lånet och det icke återbetalningspliktiga ekonomiska stödet ska med stöd av artikel 25 i förslaget betalas till Ukraina med beaktande av budgetanslagen och att det finns tillgänglig finansiering. Betalningarna ska göras som delbetalningar och en delbetalning får betalas ut i en eller flera trancher. Varje kvartal ska Ukraina lämna in en motiverad begäran om betalning av icke återbetalningspliktigt ekonomiskt stöd och lån, och kommissionen ska betala ut dessa på grundval av en bedömning.

Ukraina ska offentliggöra uppgifter om personer och sammanslutningar som mottar belopp som överstiger 500 000 euro i finansiering för reformer och investeringar enligt Ukrainaplanen. Ukraina ska uppdatera dessa uppgifter två gånger om året, i juni och december (artikel 26 i förslaget).

IV Pelare II: Investeringsramen för Ukraina

Inom investeringsramen för Ukraina enligt pelare II i förslaget ska kommissionen tillhandahålla stöd från unionen till Ukraina i form av budgetgarantier, finansieringsinstrument eller blandfinansieringsinsatser. Kommissionen ska stödjas av en operativ styrelse vid genomförandet av investeringsramen för Ukraina. Den operativa styrelsen ska omfatta företrädare för kommissionen, varje medlemsstat och Ukraina. De parter som genomför Ukrainagarantin och de finansieringsinstrument som stöds inom investeringsramen får tilldelas observatörsstatus. Kommissionen ska inneha ordförandeskapet i den operativa styrelsen. Den operativa styrelsen ska ge

kommissionen råd om valet av stödformer, utformningen av de finansiella produkter som används och sektorer som inte är berättigade till finansiering. Den ska även ge yttranden om användningen av unionsstöd genom Ukrainagarantin, finansieringsinstrument och blandfinansieringsinsatser. Kommissionen ska säkerställa att det unionsstöd som tillhandahålls inom investeringsramen för Ukraina är förenligt med Ukrainaplanen, att det bidrar till planens genomförande och att det kompletterar det unionsstöd till Ukraina som avtalats inom ramen för andra unionsprogram och instrument. Kommissionen ska rapportera om genomförandet av stödet inom investeringsramen för Ukraina i enlighet med artikel 41.4 och 41.5 i förordning (EU, Euratom) 2018/1046 (artikel 27 i förslaget).

Enligt förslaget får medlemsländer, tredjeländer och tredje parter bidra till Ukrainagarantin och till de finansieringsinstrument som inrättats inom investeringsramen för Ukraina. Finansieringsandelarna till Ukrainagarantin ska öka beloppet av garantin utan att medföra ytterligare ansvarsförbindelser för unionen (artikel 28). Kommissionen ska säkerställa att berättigade motparter och i vissa fall berättigade anförtrödda enheter använder tillgängliga resurser på ett ändamålsenligt, effektivt och rättvist sätt (artikel 29 i förslaget).

Pelare II omfattar i enlighet med artikel 30 i förslaget 8,914 miljarder euro (cirka 16 procent av hela faciliteten i löpande priser) i budgetgarantier, bestående av andra finansieringsinstrument och blandfinansiering som ska minska riskerna förknippade med investeringar i Ukraina och fungera som stöd för Ukrainas privata sektor. Detta belopp kan utökas med bidrag från medlemsländer, tredjeländer och tredje parter. När det gäller skuldinstrument får Ukrainagarantin täcka kapitalbeloppet och all ränta och alla belopp som i överensstämmelse med villkoren för finansieringsinsatserna ska betalas till den utvalda berättigade motparten, men som motparten inte har mottagit på grund av betalningsoförmåga. När det gäller kapitalinvesteringar får Ukrainagarantin också täcka de investerade beloppen och finansieringskostnaderna för dem. Garantin får även omfatta alla relevanta indrivningskostnader och andra kostnader i samband med ett fall av betalningsoförmåga, såvida dessa inte dragits av från de återbetalade beloppen.

Avsättningsnivån för Ukrainagarantin ska inledningsvis vara 70 procent och nivån ska ses över minst en gång per år från och med det att den föreslagna förordningen trätt i kraft. Genom undantag från artikel 211.2 andra stycket andra meningen i förordning (EU, Euratom) 2018/1046 ska avsättningen upprättas fram till och med den 31 december 2027. Kommissionen föreslås få befogenhet att anta ett delegerat beslut för att ändra avsättningsnivån med beaktande av kriterierna i artikel 211.2 i förordning (EU, Euratom) 2018/1046 och vid behov öka eller minska det maximala garantibeloppet med upp till 30 procent. Kommissionen får höja det maximala garantibeloppet endast om avsättningsnivån sänks. Kommissionen får besluta att det ökade garantibeloppet är tillgängligt för undertecknande av garantiavtal gradvis under tre år (artikel 31).

V Pelare III: Unionens anslutningsstöd och stödåtgärder

Det vägledande beloppet för pelare III är 2,5 miljarder euro (5 procent). Detta ska i synnerhet stödja Ukrainas gradvisa anpassning till unionens regelverk med sikte på ett framtida medlemskap i unionen och därigenom bidra till ömsesidig stabilitet, säkerhet, fred och välbefinnande. Stödet ska omfatta stärkande av rättsstaten, demokratin och respekten för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, förbättring av effektiviteten i den offentliga förvaltningen samt främjande av öppenhet, strukturreformer, sektorsspecifik politik och god förvaltning på alla nivåer. Stödet bör även bidra till genomförandet av Ukrainaplanen (artikel 32).

Stödet inom pelare III i förslaget ska även användas för att stödja förtroendeskapande åtgärder och processer som främjar rättvisa, sanningssökande, gottgörelse och insamling av bevis för brott som begåtts under kriget. Stödet ska användas för att stödja inrättandet och stärkandet av ukrainska myndigheter med ansvar för att säkerställa en korrekt användning av medel och effektiva insatser mot missbruk av offentliga medel, särskilt bedrägeri, korruption, intressekonflikter och oriktigheter i samband med de medel som använts för att uppnå målen för faciliteten.

Verksamheten vid det revisionsorgan som avses i artikel 34 samt den subvention för lånekostnader som avses i artikel 22 (räntekostnader) föreslås också finansieras genom stödet inom pelare III. Den vägledande andelen av det ekonomiska stödet som får användas för administrativa kostnader är högst 1 procent (500 miljoner euro).

VI Skydd av unionens ekonomiska intressen

Vid genomförandet av den föreslagna faciliteten ska kommissionen och Ukraina vidta alla lämpliga åtgärder för att skydda unionens ekonomiska intressen, med beaktande av proportionalitetsprincipen och de särskilda förhållanden under vilka faciliteten kommer att användas samt villkoren avseende särskilt förebyggande, upptäckt och korrigering av bedrägeri, korruption, intressekonflikter och oriktigheter. Ukraina ska åta sig att verka för att införa effektiva och ändamålsenliga förvaltnings- och kontrollsystem samt säkerställa att felaktigt utbetalda eller felaktigt använda belopp kan återkrävas (artikel 33).

Kommissionen ska enligt förslaget sträva efter att ge Ukraina tillgång till ett integrerat och driftskompatibelt informations- och övervakningssystem, inklusive ett enda datautvinnings- och riskgraderingsverktyg, för tillgång till och analys av relevanta uppgifter. Om ett sådant system finns tillgängligt ska Ukraina använda det och mata in relevanta uppgifter i systemet, bland annat med hjälp av stöd inom pelare III (artikel 33).

För att övervaka användningen av stödet föreslås det att ett oberoende revisionsorgan inrättas. Kommissionen ska inrätta revisionsorganet och utse oberoende ledamöter till organet innan Ukraina lämnar in den första betalningsansökan. Kommissionen får kalla in företrädare för medlemsstaterna och andra finansiärer att delta i revisionsorganets verksamhet. Revisionsorganet ska säkerställa en regelbunden dialog och ett regelbundet samarbete med Europeiska revisionsrätten. Vid fullgörandet av sina uppgifter får revisionsorganet, dess ledamöter och dess personal varken begära eller ta emot instruktioner från den ukrainska regeringen, något annat organ eller någon annan institution. Starka garantier för oberoende ska gälla för urvalet av revisionsorganets personal och inom dess förvaltning och budget. Revisionsorganet ska regelbundet rapportera till kommissionen och utan dröjsmål överlämna all information som det får eller blir medvetet om angående identifierade fall av eller allvarliga farhågor om bristfällig förvaltning av offentliga medel i samband med belopp som använts för att uppnå målen för faciliteten. Dessutom ska revisionsorganet ge rekommendationer till Ukraina i alla fall där behöriga ukrainska myndigheter inte enligt revisionsorganets uppfattning har vidtagit nödvändiga åtgärder för att förebygga, upptäcka och korrigera bedrägeri, korruption, intressekonflikter och oriktigheter. Ukraina ska genomföra sådana rekommendationer eller motivera varför landet inte har gjort det (artikel 34).

VII

Arbetsprogram, övervakning, rapportering och utvärdering

Den föreslagna faciliteten ska genomföras genom arbetsprogram som avses i artikel 110 i förordning (EU, Euratom) 2018/1046. I fråga om tekniskt bistånd kan stödet även genomföras genom särskilda arbetsprogram (artikel 35).

Kommissionen ska övervaka genomförandet och bedöma om målen har uppnåtts. Övervakningen ska vara målinriktad och stå i proportion till den verksamhet som bedrivs inom ramen för faciliteten. Kommissionen ska lämna en årlig rapport till Europaparlamentet och rådet om hur uppnåendet av målen för faciliteten framskrider (artikel 36).

Kommissionen ska genomföra en efterhandsutvärdering av den föreslagna förordningen mellan den 1 januari 2027 och 31 december 2031. Denna efterhandsutvärdering ska använda sig av OECD:s biståndskommittés principer för god praxis, utreda om målen har uppnåtts och utarbeta rekommendationer för att förbättra framtida åtgärder. Efterhandsutvärderingen ska lämnas till Europaparlamentet, rådet och medlemsstaterna och den får diskuteras på begäran av medlemsstaterna. Utvärderingen och dess uppföljning ska göras tillgängliga för allmänheten (artikel 37).

VIII

Slutbestämmelser

Befogenhet att anta delegerade akter ges till kommissionen enligt de villkor som anges i föreslagna artikel 38. När en delegerad akt antas ska den samtidigt delges Europaparlamentet och rådet. Den delegering av befogenhet som avses i artikel 31 får när som helst återkallas av Europaparlamentet eller rådet.

Kommissionen ska biträdas av en kommitté, som ska vara en kommitté i den mening som avses i förordning (EU) nr 182/2011.

Kommissionen får bedriva kommunikationsverksamhet för att säkerställa att unionens finansiering av det ekonomiska stöd som avses i Ukrainaplanen synliggörs. Mottagarna av unionsfinansiering ska framhålla att finansieringen kommer från unionen och säkerställa unionsfinansieringens synlighet genom att hålla framme unionens emblem och ordalydelsen ”Finansieras av Europeiska unionen – Ukrainafaciliteten”, i synnerhet i samband med kommunikation angående åtgärderna och deras resultat. Denna kommunikation ska vara riktad, enhetlig, ändamålsenlig och proportionerlig (artikel 40 i förslaget).

Förordningen föreslås träda i kraft dagen efter det att den har offentliggjorts i Europeiska unionens officiella tidning. Förordningen ska vara till alla delar bindande och direkt tillämplig i alla medlemsstater (artikel 41).

Facilitetsförslaget innehåller ett stort antal hänvisningar till och undantag från EU:s budgetförordning (EU, Euratom) 2018/1046 (artiklarna 7, 8, 9, 10, 11, 12, 21, 25, 27, 28, 29, 30, 31, 33 och 35 i facilitetsförslaget). Artikel 12.3 i facilitetsförslaget innehåller ett undantag angående outnyttjade anslag. Kommissionens förslag är att outnyttjade åtagandebemyndiganden inom faciliteten genom undantag från artikel 15 i budgetförordningen ska göras disponibla på nytt i den ursprungliga budgetposten. Motsvarande förfarande är redan möjligt i fråga om finansiering för yttre åtgärder inom EU-budgeten, bland annat genom förordning (EU) 2021/947 om inrättande av instrumentet för grannskapet, utvecklingssamarbete och internationellt samarbete – Europa i världen. Andra undantag som kommissionen föreslår gäller bland annat budgetförordningens avdelning X om finansieringsinstrument, budgetgarantier och ekonomiskt stöd.

4 Förslagets rättsliga grund och förhållande till proportionalitets- och subsidiaritetsprincipen

4.1 Förslagets rättsliga grund

Som rättslig grund föreslår kommissionen artikel 212 om samarbete med tredjeländer i ekonomiskt, finansiellt och tekniskt hänseende samt artikel 322 om unionens finansiella regler i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget).

EU-domstolens praxis är att lagstiftaren ska sträva efter att använda endast en rättslig grund, som väljs på basis av författningens huvudsakliga syfte och innehåll. Att använda två eller flera rättsliga grunder är alltid en exceptionell lösning. Statsrådet anser att artikel 212.2 i EUF-fördraget är en motiverad rättslig grund för Ukrainafaciliteten. Eftersom förslaget även innehåller flera undantag till EU:s budgetförordning, som utfärdats med stöd av artikel 322.1 i EUF-fördraget, kan också användningen av denna rättsliga grund anses vara en godtagbar lösning i sammanhanget.

Dessutom krävs det alltid att de rättsliga grunderna är kompatibla med varandra för att flera rättsliga grunder ska kunna användas. Detta krav uppfylls eftersom förslaget i enlighet med båda de rättsliga grunderna behandlas enligt ordinarie lagstiftningsförfarande, som fastställs i artikel 294 i EUF-fördraget, det vill säga tillsammans med Europaparlamentet och så att rådet fattar beslut med kvalificerad majoritet. Enligt artikel 322 i EUF-fördraget ska också Europeiska revisionsrätten höras om det görs undantag till unionens finansiella regler.

Statsrådet anser att de rättsliga grunder som har angetts för förslaget till förordning är motiverade.

4.2. Subsidiaritet och proportionalitet

Subsidiaritetsprincipen tillämpas inte på de områden där unionen har exklusiv befogenhet. Till dessa hör framför allt de politiska områden som avses i artikel 3.1 i EUF-fördraget. Dessutom har unionen exklusiv befogenhet att anta akter med stöd av fördragens bestämmelser om unionens institutionella ram och finansiella regler, dit även förordningen om den fleråriga budgetramen hör.

Kommissionen konstaterar i sitt förslag att skadorna som Rysslands anfallskrig orsakat i Ukraina är så omfattande och att Ukraina kommer att behöva så mycket och långsiktigt stöd att ingen enskild medlemsstat kan erbjuda det ensam. EU befinner sig i en unik position när det gäller att erbjuda Ukraina långvarigt externt bistånd i rätt tid och på ett samordnat och förutsebart sätt. EU kan utnyttja sin upplåningskapacitet och ge Ukraina krediter till förmånliga villkor och täcka räntekostnaderna. EU kan också bevilja bidrag och garantier med ett flerårigt perspektiv. EU är även part i de flesta multilaterala processer som startats för att hantera Ukrainas utmaningar. På så sätt håller sig EU ajour när det gäller nya behov och omständigheter och kan anpassa sitt stöd efter behoven och agera i nära samarbete med andra nationella och internationella givare. Arbetet med att förbereda kandidatländer och potentiella kandidatländer för medlemskap i unionen kan även bäst främjas på unionsnivå.

Enligt proportionalitetsprincipen ska unionens åtgärder till innehåll och form inte gå utöver vad som är nödvändigt för att nå målen i fördragen (EU-fördraget, artikel 5.4). Enligt kommissionen

överensstämmer facilitetsförslaget med proportionalitetsprincipen i och med att det inte går utöver vad som är nödvändigt för att nå målen på europeisk nivå. Faciliteten föreslås som en riktad reaktion på de specifika omständigheterna i Ukraina till följd av det ryska anfallskriget. Facilitetens struktur bygger antingen på att fortsätta det nuvarande stödet (bland annat det bilaterala stödet genom finansieringsinstrumentet för yttre förbindelser) eller på stöd enligt samma modell (till exempel garantier och finansieringsinstrument) eller på befintliga men förenklade instrument (prestationsbaserade instrument) som sammanförs under ett enda instrument för att öka samstämmigheten, ändamålsenligheten, effektiviteten och det europeiska mervärdet.

Statsrådet bedömer att förslaget är förenligt med principerna om subsidiaritet och proportionalitet.

5 Förslagets konsekvenser

5.1. Ekonomiska konsekvenser

Ukrainafacilitetens totala kapacitet ska enligt förslaget vara högst 50 miljarder euro i löpande priser under perioden 2024–2027, inklusive såväl bidrag som lån. Kommissionens vägledande avsikt är att Ukrainafaciliteten ska inbegripa både lån och bidrag. Kommissionen föreslår emellertid inte någon specifik indelning i bidrag och lån eftersom den anser att det behövs ett flexibelt instrument som gör det möjligt att bedöma Ukrainas behov av finansiering varje år. Inte heller i förslaget till budgettramsförordning fastställs en exakt fördelning mellan lån och bidrag.

Enligt kommissionens preliminära beräkning kommer andelen bidrag att ligga på ungefär en tredjedel och andelen lån på ungefär två tredjedelar av det föreslagna maximibeloppet på 50 miljarder euro. Också i förslaget till budgettramsförordning finns ett maximibelopp på 16,7 miljarder euro för lån och bidrag sammanlagt per år. Om den totala summan på 50 miljarder euro fördelas jämnt över fyra år innebär det ett stöd till Ukraina på 12,5 miljarder euro per år.

Om Finlands andel av Ukrainafaciliteten beräknas utifrån kommissionens preliminära beräkningar i detta skede, blir Finlands andel cirka 276 miljoner euro under åren 2024–2027 av det totala stödet i form av bidrag på 17 miljarder euro. Finlands primära ansvar för stödet i form av lån på 33 miljarder euro skulle uppgå till cirka 535 miljoner euro under samma period. Om hela stödbeloppet beviljades som bidrag skulle Finlands andel av Ukrainareserven uppgå till totalt cirka 810 miljoner euro under åren 2024–2027. Med beaktande av det årliga maximibeloppet på 16,7 miljarder euro, kan Finlands andel av Ukrainareserven vissa år uppgå till högst cirka 271 miljoner euro.

Om Ukraina i framtiden inte kan betala tillbaka hela eller en del av lånet, kan medlemsstaternas ansvar realiseras. Finlands ansvar uppgår emellertid inte heller då till den nivå som andelen blir om hela stödet till Ukraina betalas som bidrag.

5.2. Konsekvenser för lagstiftningen

Den föreslagna förordningen om inrättande av Ukrainafaciliteten är förpliktande och direkt tillämplig rätt och dess ikraftsättande kräver inga ändringar av finsk lagstiftning. Förslaget är omfattande och det innehåller undantag till och olika tillämpningar av EU:s finansiella regler.

Det föreskrivs om delegering av befogenheter i artikel 31 i förordningen, och i punkt 3 ges kommissionen befogenhet att utfärda delegerade akter för att ändra förordningens bestämmelser

om fastställande av fonderingsgraden. I artikel 38 föreskrivs det mer detaljerat om processen. Kommissionens befogenhet begränsas inte tidsmässigt (punkt 2), men delegeringen av befogenhet kan när som helst återkallas av parlamentet eller rådet (punkt 3). Innan kommissionen antar en delegerad akt ska den samråda med experter som utsetts av medlemsstaterna (punkt 4). När kommissionen antar en delegerad akt ska den delge parlamentet och rådet detta. Båda kan göra invändningar mot akten inom en månad och om de har invändningar träder den delegerade akten inte i kraft. Förfarandet förefaller följa det som föreskrivs i artikel 290 i EUF-fördraget och det som fastställs i det interinstitutionella avtalet av den 13 april 2016 om bättre lagstiftning (och i samförståndsavtalet): det torde vara fråga om en avgränsad ändring av en grundläggande akt för vilken mål, innehåll, omfattning och varaktighet för delegeringen av befogenhet ska fastställas i akten. Det ska också ingå villkor för parlamentets och rådets tillsyn över hur den delegerade befogenheten utövas.

Bestämmelser om delegering av genomförandebefogenheter finns för det första i förslagens artiklar 18–20 om godkännande av Ukrainaplanen. Den ska enligt förslaget godkännas genom ett genomförandebeslut som undantagsvis utfärdas av rådet och inte kommissionen (vilket enligt artikel 291.2 i EUF-fördraget är möjligt ”i särskilda vederbörligen motiverade fall”). Delegering av genomförandebefogenheten till rådet förutsätter att lösningen motiveras i den grundläggande aktens skäl. I praktiken har genomförandebefogenheten delegerats till rådet i vissa ekonomiskt betydande och politiskt känsliga ärenden. I förslagens skäl 72 konstateras att: ”Mot bakgrund av vikten av de finansiella effekterna av stödet till Ukrainaplanen bör rådet tilldelas genomförandebefogenheter. Vid en positiv bedömning av planen bör kommissionen lägga fram ett förslag om godkännande av planen för rådet.”

I artikel 35.1 föreskrivs därtill om arbetsprogram som ska godkännas i enlighet med artikel 5 om granskningsförfarande i förordningen om kommittéförfarande (182/2011). Det innebär att kommissionen godkänner dem och att medlemsländerna deltar i beslutsfattandet genom ett kommittéförfarande (bestämmelser om förfarandet finns i artikel 39 i förslaget).

I förslaget ingår med andra ord två typer av förfaranden för att delegera genomförandebefogenheter. Även dessa förfaranden förefaller följa EUF-fördragets artikel 291 och det som fastställs i förordningen om kommittéförfarande: i båda fallen torde det vara fråga om närmare bestämmelser om genomförande av grundläggande akt.

6 Förslagets förhållande till grundlagen och till de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna

Enligt grundlagsutskottets konstitutionella granskning är det med tanke på budgetsuveräniteten viktigt att medlemsstaternas ansvar är noggrant avgränsat (GrUU 11/2020 rd, GrUU 12/2020 rd, GrUU 16/2020 rd).

I facilitetsförslaget har det fastställts en maximinivå för åren 2024–2027.

Statsrådet anser inte att förslaget strider mot Finlands grundlag eller mot instrument för grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter som är förpliktande för Finland.

7 Ålands behörighet

Ärendet hör enligt 27 § 4 punkten och 59 a § i självstyrelselagen för Åland (1144/1991) till rikets lagstiftningsbehörighet. Förslaget har ingen direkt inverkan på Ålands ställning.

8 Behandling av förslaget i Europeiska unionens institutioner och de övriga medlemsstaternas ståndpunkter

Den 20 juni 2023 lämnade kommissionen ett meddelande om halvtidsöversyn av den fleråriga budgetramen och lagstiftningsförslag i anslutning till den. Kommissionen presenterade sina förslag i allmänna rådet den 10 juli 2023. Förslagen behandlas intensivt under hösten i en ad hoc-grupp för budgetramens halvtidsöversyn, i Coreper II och vid behov i allmänna rådet. Som ett led i halvtidsöversynen behandlar såväl rådet som parlamentet facilitetsförslaget.

Spanien har som ordförande i rådet meddelat att man främjar en snabb behandling av ärendet, och målet är att nå en enighet i Europeiska rådet i oktober.

Ukrainafaciliteten har behandlats regelbundet i allmänna rådet och i ad hoc-gruppen för den fleråriga budgetramen och även några gånger i rådets andra organ, bland annat i ekonomiska och finansiella kommittén och i Ekofinrådet.

Kommissionen har som mål att förordningen ska träda i kraft vid ingången av 2024.

9 Nationell behandling av förslaget

U-skrivelsen om Ukrainafaciliteten har beretts vid utrikesministeriet i samarbete med andra ministerier. Kommissionens förslag och U-skrivelsen har behandlats genom skriftligt förfarande i sektionen för yttre förbindelser den 14–16 augusti 2023 och i statsrådets styrgrupp för den fleråriga budgetramen den 22 augusti 2023. Statsrådets ståndpunkter fastställdes i EU-ministerutskottet den 25 augusti 2023.

En E-skrivelse om kommissionens meddelande om halvtidsöversynen av budgetramen (E 17/2023 rd) lämnades till riksdagen den 7 juli 2023. Halvtidsöversynen har i sin helhet behandlats i riksdagens stora utskott. Denna U-skrivelse är ett led i halvtidsöversynen.

10 Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet anser att det är viktigt att EU fortsätter att svara på Rysslands militära angrepp mot Ukraina med kraftiga, effektiva och samstämmiga insatser. Statsrådet stöder orubbligt Ukrainas självständighet, suveränitet och territoriella integritet. Statsrådet framhåller att EU:s starka politiska, ekonomiska och militära stöd till Ukraina samt det humanitära biståndet till Ukraina bör fortsätta och utökas.

Statsrådet har i en E-skrivelse (E 17/2023 rd) tagit ställning till den helhet som presenteras i kommissionens meddelande om halvtidsöversynen av budgetramen. I skrivelsen konstateras bland annat följande om förslaget om Ukrainafaciliteten:

Statsrådet är kraftigt engagerat i stödet till Ukraina och återuppbyggnaden av landet och är öppet för olika finansieringslösningar för att stödja Ukraina.

Statsrådet understöder planen att rikta finansiellt stöd till Ukraina i anslutning till halvtidsöversynen av budgetramen.

Statsrådet förhåller sig positivt till ett nytt temporärt särskilt instrument utanför budgetramen i syfte att stödja Ukraina.

Statsrådet anser att det är viktigt att EU tillsammans med internationella partner stöder Ukrainas omedelbara behov samt långsiktiga återuppbyggnad. Statsrådet framhåller att Ukrainafaciliteten också bör bidra till att främja kontinuiteten i andra partners stöd.

Statsrådet är öppet till att höja Europeiska fredsfacilitetens finansieringskapacitet till stöd för Ukraina.

Statsrådet kompletterar sin ståndpunkt om förslaget angående Ukrainafaciliteten enligt följande:

Statsrådet anser att faciliteten spelar en viktig roll också som ett led i Ukrainas EU-närmande, och understöder att finansieringen ska vara bunden till villkor och nära kopplad till Ukrainaplanen.

Statsrådet anser att det i förordningen om den fleråriga budgetramen borde fastställas ett årligt maximibelopp för bidrag till Ukraina, men utan att riskera kontinuiteten i stödet.

Med tanke på finansieringens omfattning måste en effektiv förvaltning säkerställas och överlappningar med andra redan befintliga instrument undvikas.

Statsrådet framhåller vikten av en effektiv övervakning av EU:s medel och av att skydda EU:s ekonomiska intressen i samband med Ukrainafaciliteten.

Statsrådet lyfter fram att rådet bör informeras och erbjudas möjlighet att delta i beslutsfattandet om faciliteten och Ukrainaplanen.

Statsrådet anser i huvudsak inte att undantagen angående överförande av outnyttjade åtaganden, som kommissionen föreslår till EU:s budgetförordning, är ändamålsenliga.

Statsrådet anser det vara viktigt att fortsätta den nära samordningen och samarbetet på den plattform för givarsamordning som G7-gruppen tagit initiativ till. Statsrådet stöder kommissionens idé om att Ukrainafaciliteten ska kunna fungera som plattform även för andra partners stöd.

Statsrådet formulerar sin slutliga ståndpunkt till förslaget om Ukrainafaciliteten i ett senare skede av förhandlingarna om förslaget till halvtidsöversyn av den fleråriga budgetramen och utifrån Finlands övergripande intresse.