

1. Militær bistandsfond for Ukraine under Den Europæiske Fredsfacilitet

KOM-dokument foreligger ikke.

Nyt notat.

1. Resumé

Den Europæiske Fredsfacilitet (EPF) blev etableret i juni 2020 til at finansiere EU's militære missioner, operationer og øvelsesaktiviteter samt opbygning af militære kapaciteter i tredjelande. Grundet den massive støtte til Ukraine er langt størstedelen af EPF's samlede budget på nuværende tidspunkt allokert.

EU's Fælles Udenrigstjeneste (FUT'en) skønner, at der inden udgangen af 2023 vil være allokert 4 mia. euro årligt til Ukraine i 2022-2023, samt at der i fremtiden vil være behov for flere midler. FUT'en forventer, at midlerne i fremtiden skal anvendes til at dække fællesindkøb af ammunition, levering af mere avanceret militært udstyr samt øgede træningsbehov for EU's militære mission til støtte for Ukraine (EUMAM Ukraine), der uddanner ukrainske soldater.

For at EU fortsat kan yde støtte til Ukraine gennem EPF'en har FUT'en derfor foreslået at etablere en militær bistandsfond for Ukraine under EPF'en ("Ukraine Assistance Fund"), hvor der øremærkes 20 mia. euro (2023-priser) til Ukraine i 2024-2027. Forslaget er en central del af EU's sikkerhedstilsagn til Ukraine, der skal sikre troværdig og langsigtet opbygning af Ukraines militære kapaciteter. Det er for nuværende forventningen, at EU's udenrigsrepræsentant lægger op til en politisk beslutning inden årets udgang og muligvis allerede på rådsmødet (udenrigsanliggender) den 23. oktober 2023. Det er dog sandsynligt, at forslaget behandles som en del af behandlingen af Kommissionens forslag til en revision af EU's flerårige budget (MFF'en), men den præcise proces er i øjeblikket uklar.

Regeringen er stærk fortalere for at udvikle EU's sikkerhedstilsagn til Ukraine, herunder gennem opbygning af Ukraines militære kapaciteter, og for at sikre den nødvendige støtte til Ukraine i årene frem. Det er afgørende, at EU viser sammenhold og sikrer en langvarig og forudsigelig støtte til Ukraine. Regeringen støtter derfor vedtagelsen af en forhøjelse af EPF's budget øremærket til Ukraine på 20 mia. euro.

2. Baggrund

Den Europæiske Fredsfacilitet (EPF) blev etableret ifm. aftalen om EU's flerårige budget (MFF) på DER i juni 2020 og blev formelt vedtaget i marts 2021. Faciliteten ligger uden for EU's budget og har til formål at finansiere EU's militære missioner, operationer og øvelsesaktiviteter samt opbygning af militære kapaciteter i tredjelande gennem leverancer af militært udstyr, fx ved at refundere dele af medlemsstaternes udgifter ifm. donationer af udstyr eller ved fælles indkøb af nyt udstyr til Ukraine. EPF'en blev oprettet med et budget på 5 mia. euro (2018-priser), som finansieres af bilaterale bidrag fra EU's medlemsstater baseret på deres relative andel af EU's BNI. Grundet den massive støtte til Ukraine var langt størstedelen af EPF's oprindelige budget, der skulle dække hele perioden 2021-2027, allokert ved udgangen af 2022. En begrænset andel heraf er udbetalt til medlemsstaterne som refusion, mens de øvrige allokerte midler forventes at blive udbetalt til medlemsstaterne i de kommende år.

Efter en principbeslutning på rådsmødet (udenrigsanliggender) den 12. december 2022, blev det i marts og juni 2023 formelt besluttet at forøge EPF'ens budget med i alt 5,5 mia. euro (2018-priser), hvilket bragte EPF'ens budget op på sammenlagt 10,5 mia. euro (2018-priser). Af denne budgetforøgelse forventes 3 mia. euro allokeret til Ukraine, mens de resterende 2,5 mia. euro forventes allokeret til globale indsatser samt EU's militære missioner og operationer.

For at EU fortsat kan yde støtte til Ukraine gennem EPF'en vurderer Den Fælles Udenrigstjeneste (FUT), at det vil være nødvendigt at tilføre flere midler til Ukraine under EPF'en. FUT'en skønner, at der inden udgangen af 2023 vil være allokeret 4 mia. euro årligt til Ukraine i 2022-2023, samt at der i fremtiden vil være behov for flere midler. Dette skyldes bl.a. en forventet bevægelse i retning af flere fællesindkøb af ammunition, levering af mere avanceret militært udstyr samt øgede træningsbehov for EU's militære mission (EUMAM Ukraine), der uddanner ukrainske soldater.

3. Formål og indhold

For at opretholde støtte gennem EPF'en til Ukraines væbnede styrker har FUT'en i juli 2023 foreslået at oprette en militær bistandsfond for Ukraine under EPF'en ("Ukraine Assistance Fund"). FUT'en foreslår at tilføre yderligere 20 mia. euro (2023-priser) i 2024-2027 øremærket militær støtte til Ukraine. Forslaget kom som opfølgning på DER-konklusionerne fra juni 2023 vedr. EU's sikkerhedstilsagn til Ukraine og skal ses i sammenhæng med G7-erklæringen i margin af NATO-topmødet i Vilnius, som Danmark tilsluttede sig.

FUT'en har pt. ikke stillet et formelt forslag til Rådet. Det forventes, at FUT'en vil lægge op til, at Rådet træffer en politisk principbeslutning om en forhøjelse på 20 mia. euro, mens de egentlige juridiske beslutninger om forhøjelse inden for denne ramme efterfølgende træffes løbende i Rådet for udenrigsanliggender på baggrund af forslag fra FUT'en. De øremærkede midler til Ukraine vil dermed blive tilført EPF'en løbende alt efter krigens udvikling og Ukraines behov for støtte. Dette var ligeledes fremgangsmåden for den tidligere budgetforøgelse på 5,5 mia. euro. En første tilførsel kan ske allerede i 2023 med udgiftsvirkning fra 2024 og frem. De 20 mia. euro vil således udgøre et øvre loft, som der er politisk enighed om, mens den konkrete forøgelse af EPF'ens budget forventes at ske gradvist og afhængigt af fremtidige behov efter enstemmig beslutning blandt medlemsstaterne.

Størstedelen af de aktuelt afsatte midler til Ukraine i EPF'en udmøntes som refusion til medlemsstaterne for donationer af militært udstyr fra egne lagre, fra bilaterale indkøb eller gennem fællesindkøb. FUT'en har ikke nærmere specificeret, hvordan midlerne til Ukraine konkret skal anvendes. Det bemærkes, at det endelige niveau for forøgelsen vil afhænge af, hvad der kan opnås enighed om.

Det er for nuværende forventningen, at EU's udenrigsrepræsentant lægger op til en politisk beslutning inden årets udgang og muligvis allerede på rådsmødet (udenrigsanliggender) den 23. oktober 2023 med efterfølgende endossering på Det Europæiske Råd den 26.-27. oktober 2023. Det er dog sandsynligt, at forslaget behandles som en del af behandlingen af Kommissionens forslag til en revision af MFF'en, men den præcise proces er i øjeblikket uklar. En række lande har udtrykt, at man ønsker, at forhandlingerne om forøgelser af budgettet for Den Europæiske

Fredsfacilitet sker som led i de samlede forhandlinger om Kommissionens forslag til en revision af MFF'en på DER.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet skal ikke høres.

5. Nærhedsprincippet

Spørgsmålet om nærhedsprincippet er ikke relevant.

6. Gældende dansk ret

Ikke relevant.

7. Konsekvenser

En beslutning om at tilføre 20 mia. euro til EPF'en øremærket militær støtte til Ukraine vil have statsfinansielle konsekvenser i form af et øget dansk finansieringsbidrag. Det præcise omfang vil afhænge af størrelsen på det samlede loft, som der kan opnås enighed om i forhandlingerne.

Såfremt det vedtages at tilføre 20 mia. euro til EPF'en øremærket militær støtte til Ukraine, skønnes det, at Danmarks bidrag til EPF'en for perioden 2024-2027 vil stige samlet med ca. 3,4 mia. kr., svarende til ca. 0,9 mia. kr. årligt (2024-priser)

Det bemærkes, at Danmarks nettoposition i EPF'en hidtil har været positiv vedrørende refusion af militært udstyr til Ukraine, og at Danmark forventes at modtage refusion fra EPF'en, som fsva. støtte til Ukraine kan overstige bruttobidraget, men at fremtidige refusioner er belagt med stor usikkerhed.

Sagen ventes ikke at have lovgivningsmæssige konsekvenser, erhvervsøkonomiske konsekvenser eller konsekvenser for miljøet eller beskyttelsesniveauet i Danmark.

8. Høring

Sagen har ikke været sendt i høring.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der ses generelt at være bred opbakning fra medlemsstaterne til at opretholde EU's militære støtte til Ukraine gennem EPF'en. Den brede opbakning skal ses ud fra et ønske om at sikre en langvarig og forudsigelig militær støtte til Ukraine som et centralt element i EU's sikkerhedstilsagn til Ukraine. Der forventes derfor generelt opbakning til at tilføre flere midler til EPF'en øremærket til Ukraine, om end det fortsat er usikkert, hvilken størrelsesorden på det samlede loft, der kan skabes enighed om.

10. Regeringens generelle holdning

Regeringen er stærk fortalende for at udvikle EU's sikkerhedstilsagn til Ukraine, herunder gennem opbygning af Ukraines militære kapaciteter, for at sikre den nødvendige støtte til Ukraine i årene frem. Det er afgørende, at EU viser sammenhold og sikrer løbende, rettidig og langsigtet

støtte til Ukraine. Regeringen støtter derfor, at der sker en forhøjelse af Den Europæiske Fredsfacilitet øremærket til Ukraine på 20 mia. euro i perioden 2024-2027.

Refusionsmodellen i EPF'en indebærer en byrdefordeling mellem medlemsstaterne, hvor lande, der donerer mindre relativt til deres økonomiske størrelse, bidrager til at refundere udgifter for medlemsstater, som donerer mere. Idet det er regeringens ambition at fastholde Danmark blandt de største bidragsydere relativt til landets størrelse, kan det økonomisk være i dansk interesse at tilføre midler til EPF'en øremærket til Ukraine, da Danmarks nettoposition i EPF'en hidtil har været positiv vedrørende refusion af militært udstyr til Ukraine.

Regeringen finder det vigtigt at øge forudsigeligheden og arbejde for en ansvarlig økonomisk forvaltning af EPF'en. Det er i dansk interesse, at der opnås størst mulig effekt af de midler, der afsættes til Ukraine. Af hensyn til at sikre en effektiv støtteindsats til Ukraine kan man derfor arbejde for, at behandlingen af forslaget i videst mulig omfang sker på baggrund af en grundigere behovs- og effektanalyse. Der kan i denne forbindelse peges på, at der er behov for øget klarhed over, om midler er tiltænkt at gå til f.eks. refusion mellem medlemslande eller fælles våbenindkøb direkte til Ukraine, hvorfor en beslutning om forhøjelse med fordel kan træffes på baggrund af et konkret forslag om midlernes anvendelse. Endelig vurderes det centralt, at en evt. beslutning om en forhøjelse af EPF'en tages som led i den samlede, tværgående udgiftsprioritering i relation til behandlingen af Kommissionens forslag til en revision af MFF'en, hvorfor regeringen aktivt vil efterspørge dette. Det vurderes hensigtsmæssigt, at en dansk tilslutning til en forhøjelse ud fra ovenstående principper behandles på DER som led i behandlingen af Kommissionens forslag til en revision af MFF'en.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Forslag om at etablere en militær bistandsfond for Ukraine under EPF'en har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg. Forslag om at øge EPF'ens budget har tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg på mødet den 22. november 2022 til forhandlingsoplæg.