



Økonomiministeriet

24. februar 2025

Samlenotat vedrørende rådsmødet (ECOFIN) den 11.03.2025

- 1) Konkurrenceevne, simplificering og forbedringer af erhvervmiljøet i Europa: Omnibuspakken 2
KOM-dokument foreligger ikke
Materialet er udarbejdet af Økonomiministeriet, Erhvervsministeriet, Skatteministeriet og Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet

- 2) Økonomiske og finansielle konsekvenser af Ruslands invasion af Ukraine 9
KOM-dokument foreligger ikke
Materialet er udarbejdet af Økonomiministeriet, Finansministeriet, Udenrigsministeriet og Forsvarsministeriet

Dagsordenspunkt 1: Konkurrenceevne, simplificering og forbedringer af erhvervmiljøet i Europa: Omnibuspakken

KOM-dokumenter foreligger ikke

1. Resume

ECOFIN ventes 11. marts 2025 at skulle drøfte det første såkaldte omnibusforslag om forenkling af krav til virksomheders bæredygtighedsrapportering og ansvarlig virksomhedsadfærd, samt en simplificering af EU's forordning om kulstofgrænsetilpasningsmekanismen (CBAM-forordningen). CBAM lægger en pris på indlejret CO₂ i importerede varer fra ikke-EU lande, det såkaldte CBAM-bidrag. Omnibusforslaget ventes offentliggjort 26. februar 2025.

Omnibusforslaget skal ses i lyset af Kommissionens målsætning om at reducere virksomhedernes administrative byrder med 25 pct. (35 pct. for små og mellemstore virksomheder). Omnibusforslaget ventes at berøre fire EU-retsakter om hhv. direktiv om virksomheders bæredygtighedsrapportering (CSRD), direktiv om bæredygtig og ansvarlig virksomhedsadfærd (CSDDD), taksonomiforordningen og CBAM.

Kommissionens konkurrenceevnekompasset indikerer, at det første omnibusforslag vil lægge op til omfattende forenklinger med fokus på at beskytte virksomheder mod utilsigtede byrder samtidig med, at essentielle informationsbehov for investorer mødes inden for rammerne af reguleringens formål. Forslaget er en del af opfølgningen på Draghi-rapporten og arbejdet med at styrke den europæiske konkurrenceevne og produktivitet.

Regeringen støtter Kommissionens mål om at reducere virksomhedernes administrative byrder ved at strømline og forenkle kravene om bæredygtighedsrapportering uden at gå på kompromis med reguleringens formål om at fremme bæredygtig og ansvarlig virksomhedsadfærd og bidrage til den grønne omstilling både i EU og globalt, herunder til indfrielsen af EU's klimamål, global klimahandling og øvrige elementer i den grønne dagsorden.

ECOFIN vil muligvis også skulle drøfte Kommissionens andet omnibusforslag vedr. nemmere udmøntning og simplificeringer af EU's investeringsfonde.

Det er vigtigt for regeringen at sikre bedre vilkår for mobilisering af flere private investeringer i EU, og man ser i den sammenhæng positivt på forslag målrettet bedre anvendelse af EU's strategiske fonde. Regeringen lægger vægt på, at midlerne målrettes mod at skabe størst mulig merværdi.

2. Baggrund

EU's konkurrenceevne er et centralt tema på den europæiske dagsorden. I sine politiske retningslinjer af 18. juli 2024 for den nye Kommission fremhævede kommissionsformand, Ursula Von der Leyen, EU's konkurrenceevne som en hovedprioritet for Kommissionens arbejde i de kommende år.

Som opfølgning herpå fremlagde Kommissionen 29. januar 2025 sit såkaldte Konkurrenceevnekompass, en meddelelse der udpeger de overordnede prioriteter for arbejdet med at styrke EU's konkurrenceevne på basis af bl.a. Draghi-rapporten. Meddelelsen identificerer bl.a. overordnede udfordringer for EU's konkurrenceevne samt indsatsområder og konkrete tiltag, som Kommissionen vil fremlægge og igangsætte i 2025 og 2026 for at adressere EU's konkurrenceevneudfordringer. Det øgede fokus på EU's konkurrenceevne hos den nye Kommission såvel som i EU-debatten generelt skal ses i lyset af, at EU's konkurrenceevne halter efter særligt USA's, især pga. svagere europæisk produktivitetsudvikling, hvilket gradvist medfører lavere realindkomst og velstand i EU.

Regelforenklinger og byrdereduktioner ventes at blive en stor del af konkurrenceevnedagsordenen. Bl.a. fremgår det af Von der Leyens politiske retningslinjer og Konkurrenceevnekompasset, at det skal være nemmere at drive virksomhed, og at der skal være et fokus på at reducere administrative byrder og regelforenklaring, herunder gennem færre rapporteringsforpligtelser.

Konkret har Kommissionen et mål om at reducere alle administrative byrder med mindst 25 pct. generelt, og med mindst 35 pct. for små og mellemstore virksomheder (SMV'er) i den nuværende Kommissions mandatperiode. En reduktion af de administrative byrder i Europa med 25 pct. vil indebære en byrdereduktion svarende til 37,5 mia. euro.

Derudover peger Draghi-rapporten om EU's konkurrenceevne på, at der er behov for at styrke EU's beslutnings- og implementeringsproces (*governance*). Draghi-rapporten fremhæver således, at der er behov for en forenkling af regler og reduktion af administrative byrder for europæiske virksomheder, samt et større fokus på omkostningerne ved al ny regulering. Der peges bl.a. på, at virksomheder i EU i dag både skal håndtere hyppige ændringer og overlap af eksisterende regler, og samtidigt navigere i nationale forskelle i implementeringen af reglerne, og at byrderne er særligt tunge for SVM'er.

For at imødekomme sin målsætning forventes Kommissionen at fremsætte en række omnibusforslag (en pakke bestående af flere forslag til nye lovttekster eller ændringer af eksisterende lovttekster) vedr. regelforenklinger bredt set.

Det første omnibusforslag om forenkling af rapporteringskrav på bæredygtighedsområdet ventes offentliggjort 26. februar 2025. ECOFIN ventes at drøfte forslaget på mødet 11. marts 2025¹.

Det andet omnibusforslag, der primært ventes at omhandle ændringer i og simplificeringen af en række investeringsfonde i EU, ventes også snart offentliggjort. Hvis forslaget offentliggøres inden ECOFIN 11. marts 2025, ventes ECOFIN også at drøfte dette forslag.

¹ Rådet for konkurrenceevne (COMPET) ventes også at drøfte forslaget 6. marts 2025.

Det ventes, at det tekniske arbejde med alle omnibusforslag skal foregå i en ny *ad hoc*-arbejdsgruppe i regi af Rådet for Almindelige Anliggender (GAC) med inddragelse af relevante eksperter fra andre rådsformationer, ligesom andre rådsformationer, herunder ECOFIN fortsat kan drøfte omnibusforslagene. Dele af omnibusforslagene vil muligvis skulle drøftes i forskellige relevante arbejdsgrupper.

3. Formål og indhold

Kommissionen har i sin meddelelse om Konkurrenceevnekompasset af 29. januar 2025 og sin meddelelse om implementering og simplificering i Europa af 12. februar 2025 angivet, at det første omnibusforslag vil lægge op til en omfattende forenkling inden for bæredygtighedsrapportering og ansvarlig virksomhedsadfærd.

På baggrund af disse meddelelser ventes det første omnibusforslag at fokusere på at strømline og forenkle rapporteringskrav i tre retsakter på bæredygtighedsområdet, nemlig direktiv om virksomheders bæredygtighedsrapportering (*Corporate Sustainability Reporting Directive*, CSRD), direktiv om virksomheders ansvarlige adfærd (*'due diligence'*) i forbindelse med bæredygtighed (*Corporate Sustainability Due Diligence Directive*, CSDDD) og forordning om fastlæggelse af en ramme til fremme af bæredygtige investeringer (taksonomiforordningen). Disse tre retsakter er alle en del af Kommissionens europæiske Grønne Pagt (*European Green Deal*).

CSRD og taksonomiforordningen har til formål at bidrage til mobilisering af privat kapital til bæredygtig omstilling ved at stille krav til store virksomheders (og børsnoterede SMV'ers) bæredygtighedsrapportering, der bl.a. skal modvirke, at virksomheder forsøger at fremstå grønnere, end de reelt set er (*'greenwashing'*), samt sikre gennemsigtighed og sammenlignelighed. CSDDD forpligter de største virksomheder² til at udføre risikobaseret afdækning af konsekvenser på menneskerettigheds- og miljøområdet gennem virksomhedernes forsyningskæder. Ved at bruge den risikobaserede afdækning skal de identificere, forebygge og håndtere negative indvirkninger på mennesker og miljø i deres egen forretning, deres datterselskaber og deres globale aktivitetskæder.

Konkret ventes omnibusforslaget at indeholde ændringer til CSRD, CSDDD og taksonomiforordningen, der skal sikre bedre tilpasning af kravene til investorerne behov, finansielle målemetoder, der ikke afskrækker investeringer i mindre virksomheder i overgangsperioder, og sørge for rapporteringsforpligtelser, der er proportionale med virksomhedernes størrelse og økonomiske aktiviteter. Særligt ventes forslaget at adressere det nuværende problem med, at mindre underleverandører i større forsyningskæder pålægges uforholdsmæssige bæredygtighedsrapporteringsforpligtelser.

² Direktivet gælder virksomheder i EU, der både har over 1000 ansatte og en omsætning over 450 mio. euro, mens virksomheder uden for EU falder under direktivet, hvis de har en omsætning på over 450 mio. kr. inden for EU's grænser.

Ydermere ventes forslaget at kunne indebære en række tekniske ændringer, der skal lette de administrative byrder ved kulstofgrænsetilpasningsmekanismen (*Carbon Border Adjustment Mechanism*, CBAM) også kendt som EU's CBAM-bidrag. Med CBAM-forordningen prissættes CO₂-udledningerne ved produktion af en række varer, der produceres i tredjelande og importeres til EU, som så lægges til prisen på de importerede produkter. CBAM er rettet mod import af CO₂-intensive produkter for at forhindre, at EU's indsats for at reducere drivhusgasemissioner opvejes af import af produkter, der er fremstillet i tredjelande med mindre ambitiøse klimapolitikker. Forordningen er således et alternativ til gratisvoterne i EU's emissionshandelssystem (*Emissions Trading System*, ETS) og skal forhindre udflytning af produktion (lækage) eller import af kulstof-intensive produkter. Forordningen omfatter produkter fra følgende sektorer: cement, aluminium, brint, gødning, elektricitet samt jern og stål.

Det er forventningen, at forslaget til ændringerne af CBAM-forordningen vil indebære en ændring af grænseværdien for, hvornår forordningen finder anvendelse (aktuelt gælder regelværket for import af de omfattede varer, der overstiger en værdi af 150 euro) til en grænseværdi, der baserer sig på mængden af indlejret CO₂ i det importerede produkt. De omfattede virksomheder er således alle virksomheder i EU, der indfører cement, aluminium, brint, gødning, elektricitet samt jern og stål og en række simple produkter baseret på disse varegrupper (fx jernbaneskiner og ståltanke) til en værdi over 150 euro fra ikke-EU-lande³. Kommissionens foreløbige undersøgelser viser, at næsten alle (97 pct.) af de CO₂-udledninger, der er omfattet af CBAM-forordningen, kun stammer fra 20 pct. af de virksomheder, der er omfattet af forordningen. Kommissionen ventes derfor at fastsætte bagatelgrænsen sådan, at størstedelen af virksomheder, der i dag er omfattet, undtages fra forordningens krav, herunder krav om at indberette mængden af de omfattede varegrupper, som importeres, produktets direkte CO₂-forbrug under produktionen, samt det indirekte CO₂-forbrug indlejret i det elektricitetsforbrug, som har været nødvendigt for produktionen. Forslaget forventes derudover at forenkle ansøgnings- og udstedelsesprocessen for autoriseringen af europæiske importører af CBAM-omfattede varer og ændre og lempe på rapporteringskravene til de omfattede virksomheder, fx ved at introducere standardskemaer for CO₂-udledning per produkt og en udskydelse af fristen for rapporteringsforpligtelsen for virksomhederne.

Hertil ventes Kommissionen at prioritere, at mindre virksomheder i værdikæden ikke bliver indirekte ramt af utilsigtede byrder. Endelig er det Kommissionens bredere ambition i konkurrenceevnekompasset, at digitalisering skal gå hånd i hånd med forenkling for at reducere rapporteringsbyrder, herunder gennem brug af digitale formater med standardiserede data.

³ Varer med oprindelse i Norge, Schweiz, Liechtenstein og Island samt områderne Ceuta og Melilla er dog ikke omfattet.

Samlet set skal det første omnibusforslag stille de europæiske virksomheder bedre i den internationale konkurrence ved at reducere byrder og omkostninger forbundet med bæredygtighedsrapportering.

Det er muligt, at det andet omnibusforslag vil blive offentliggjort inden rådsmødet og blive del af drøftelsen på ECOFIN 11. marts 2025. Baseret på Kommissionens meddelelse af 12. februar 2025 om implementering og simplificering i Europa er formålet med forslaget at lette udmøntningen af en række af EU's strategiske investeringsfonde, herunder *InvestEU* og Den Europæiske Fond for Strategiske Investeringer (EFSI), og at reducere rapporteringsbyrden for disse fonde. Formålet med InvestEU, EFSI og andre strategiske investeringsfonde er at mobilisere investeringer, herunder særligt private investeringer, der kan fremme strategisk vigtige områder for EU såsom EU's konkurrenceevne samt den grønne og digitale omstilling. Størstedelen af midlerne under de strategiske investeringsfonde er konkurrenceudsat gennem ansøgninger om støtte til specifikke projekter. Fondene stiller i udbredt omfang finansielle garantier med offentlige midler til rådighed for disse projekter. Garantiernes hensigt er at tilskynde private investorer til at investere i projekter, som de på normale markedsvilkår ikke ville investere i.

Det er muligt, at det andet omnibusforslag primært vil handle om at øge EU's mulighed for at stille finansielle garantier til strategisk vigtige investeringer og dermed øge det samlede investeringsniveau. Desuden ventes forslaget at lægge op til forenklinger i rapporteringsforpligtelsen for brugere af disse fonde, herunder særligt for SMV'er, således at administrative barrierer forbundet med SMV'ernes brug af fondene mindskes, hvilket kan øge brugen af fondene.

4. Europa-Parlamentets holdning

Ikke relevant.

5. Nærhedsprincippet

Ikke relevant.

6. Gældende dansk ret og lovgivningsmæssige konsekvenser

CSRD er først og fremmest implementeret i årsregnskabsloven, revisorloven og lovgivning på det finansielle område. Loven, der implementerer CSRD i Danmark, trådte i kraft 1. juni 2024. Rapporteringsforpligtelsen indføres for de omfattede virksomheder, så store børsnoterede virksomheder med over 500 ansatte skal rapportere for regnskabsåret 2024, mens de øvrige (ca. 2.000) store virksomheder skal rapportere fra regnskabsåret 2025. Børsnoterede SMV'er – ca. 60 virksomheder – bliver omfattet fra regnskabsåret 2026 (men kan udsætte deres rapportering til 2028). Standarder og indberetningstaksonomi for bæredygtighedsrapporteringen finder direkte anvendelse i Danmark og skal ikke implementeres i dansk ret. Tilsvarende finder taksonomiforordningen og CBAM-forordningen direkte anvendelse. En lov om supplerende bestemmelser til forordning om indførelse af CBAM trådte i kraft 1. januar 2025.

Ændringer i direktiver vil kræve efterfølgende implementering i dansk ret. Det drejer sig bl.a. om anvendelsesområde for reguleringen, ikrafttrædelse og virkning, og de bæredygtighedsemner, som virksomhederne skal rapportere om.

Ændringer i rapporteringsstandarderne, taksonomiforordningen og CBAM-forordningen kan foretages uden efterfølgende implementering i dansk ret.

CSDDD blev vedtaget i sommeren 2024 og trådte i kraft for medlemsstaterne den 26. juli 2024. CSDDD stiller krav om, at medlemsstaterne skal have implementeret direktivet i national ret senest den 26. juli 2026. Kravene indføres løbende for de omfattede virksomheder i perioden 2027-2029. Danmark har ikke implementeret CSDDD endnu.

7. Økonomiske konsekvenser

Statsfinansielle konsekvenser

Drøftelsen har ikke i sig selv statsfinansielle konsekvenser for Danmark. Forslag til at simplificere og forenkle EU-regler mv. kan have positive statsfinansielle konsekvenser, herunder ved at frigøre ressourcer. Tiltag kan på den anden side også have negative statsfinansielle konsekvenser, hvis fx fjernelse eller udvanding af værneregler medfører et mindreprovenu. En nærmere vurdering vil afhænge af det eller de konkrete forslag.

Erhvervsøkonomiske konsekvenser

Drøftelsen har ikke i sig selv erhvervsøkonomiske konsekvenser for Danmark. Forslag til at simplificere og forenkle EU-regler mv. kan have positive erhvervsøkonomiske konsekvenser, herunder ved at frigøre ressourcer. En nærmere vurdering vil afhænge af det eller de konkrete forslag.

Samfundsøkonomiske konsekvenser

Drøftelsen har ikke i sig selv samfundsøkonomiske konsekvenser for Danmark. Forslag til at simplificere og forenkle EU-regler mv. kan have positive samfundsøkonomiske konsekvenser, herunder ved at øge virksomhedernes produktivitet. En nærmere vurdering vil afhænge af det eller de konkrete forslag.

8. Høring

Ikke relevant.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

EU-landene ventes generelt at være positive over for det første omnibusforslag, med henvisning til, at det kan reducere virksomhedernes administrative byrder og styrke de europæiske virksomheders produktivitet og konkurrenceevne. Der kan være forskellige holdninger blandt EU-landene til, hvilke elementer i CSR, CSDDD og taksonomiforordningen, der bør ændres, herunder hvor mange virksomheder som bør være omfattet, omfanget af rapporteringen, og om kravene til virksomhederne bør udskydes eller ej.

Det forventes, at flere EU-lande vil være positive ift. forenklingerne i CBAM-forordningen. Den forventede ændring af grænsen fra 150 EUR til en tærskelværdi baseret CO₂ ventes eksempelvis at blive taget positivt imod af størstedelen af EU-landene pga. byrdelettelser for erhvervslivet og myndigheder. Der kan samtidig være fokus på, om ændringen vil blive understøttet i de nationale og EU-centraliserede toldovervågningssystemer. De forventede strømligninger har været længe efterspurgt af EU-landenes myndigheder og store dele af industrien. EU-lande med betydelig egenproduktion af CBAM-varer ventes omvendt at være mere forbeholdne over for forenklingerne, da lempelser af rapporteringskrav i visse tilfælde eventuel vil kunne have effekt på selv samme produktionssektorer i EU-landene.

Der er blandt EU-landene enighed om, at mobilisering af private investeringer kan og bør spille en større rolle fremover mhp. at fremme EU's konkurrenceevne. En omnibuspakke med et formål om at lette udmøntningen og sikre bedre anvendelse af EU's strategiske investeringsfonde, herunder InvestEU, som kan sikre mobilisering af flere private investeringer, forventes derfor at få en positiv modtagelse.

10. Regeringens generelle holdning

Regeringen støtter Kommissionens målsætning om at reducere virksomhedernes administrative byrder ved bl.a. at strømline og forenkle kravene om bæredygtighedsrapportering uden at gå på kompromis med reguleringens formål om at fremme bæredygtig og ansvarlig virksomhedsadfærd og bidrage til den grønne omstilling både i EU og globalt. Videre finder regeringen det også vigtigt, at CBAM-forordningen ikke skaber unødige byrder for erhvervslivet samtidig med, at forordningens bidrag til indfrielsen af EU's klimamål, global klimahandling og øvrige elementer i den grønne dagsorden ikke reduceres.

Det er vigtigt for regeringen at skabe en markant og reel byrdereduktion for de omfattede virksomheder. Det er samtidig vigtigt at sikre sammenlignelighed og gennemskuelse i bæredygtighedsrapporteringen, så virksomhederne kun skal levere de oplysninger, som markedet efterspørger ift. grøn finansiering.

Endelig er det vigtigt for regeringen med en ambitiøs fælles EU-indsats for standardisering, digitalisering og automatisering af virksomhedernes arbejde med at indsamle, behandle og dele data om bæredygtighed.

Det er samtidigt vigtigt for regeringen at sikre bedre vilkår for mobilisering af flere private investeringer i EU, og man ser i den sammenhæng positivt på forslag målrettet bedre anvendelse af EU's strategiske fonde. Regeringen lægger vægt på, at midlerne målrettes mod at skabe størst mulig merværdi.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.

Dagsordenspunkt 3: Økonomiske og finansielle konsekvenser af Ruslands invasion af Ukraine

KOM-dokument foreligger ikke

1. Resume

ECOFIN 11. marts 2025 vil igen drøfte økonomiske og finansielle aspekter af Ruslands invasion af Ukraine. Drøftelserne ventes denne gang igen at komme ind på udmøntningen af G7-aftalen om lån til Ukraine baseret på de fremtidige indtægter fra immobiliserede russiske centralbankaktiver. Derudover ventes Kommissionen at give en status på blandt andet Ukraines økonomiske situation og finansieringsbehov. Drøftelserne kan også komme ind på EU's sanktioner mod Rusland og effekten af krigen og de internationale sanktioner på den russiske økonomi.

Regeringen finder det vigtigt, at EU indtager en ledende rolle ift. finansiel støtte til Ukraine, så længe det skulle være nødvendigt. Regeringen har støttet vedtagelsen af EU's ekstraordinære MFA-lån og etableringen af samarbejds-mekanismen for lån til Ukraine. Regeringen bakker op om, at immobiliserede aktiver ikke frigives til Rusland, førend Rusland har ydet krigsskadeerstatning. Regeringen arbejder løbende for, at EU indfører de hårdest mulige sanktioner mod Rusland, der kan findes enighed om i EU.

2. Baggrund

ECOFIN har løbende drøftet de økonomiske og finansielle konsekvenser af Ruslands invasion af Ukraine på rådsmøderne siden krigens start i februar 2022. Drøftelserne har dækket en række forskellige emner, herunder de økonomiske udsigter for EU-landene og Ukraine, den internationale finansielle støtte til Ukraine samt aspekter af EU's sanktioner mod Rusland. Der henvises generelt til tidligere samlenotater om økonomiske og finansielle konsekvenser af Ruslands invasion af Ukraine – senest forud for ECOFIN 18. februar 2025.

3. Formål og indhold

ECOFIN 11. marts 2025 vil igen drøfte økonomiske og finansielle aspekter af Ruslands invasion af Ukraine. Drøftelserne vil blandt andet kunne berøre:

- Status på udmøntningen af EU- og G7-lån baseret på afkast fra immobiliserede russiske centralbankaktiver
- Udviklingen i Ukraines økonomi og finansieringsbehov samt evt. forbedrelsen af den langsigtede genopbygning
- EU's sanktioner mod Rusland og den økonomiske situation i Rusland

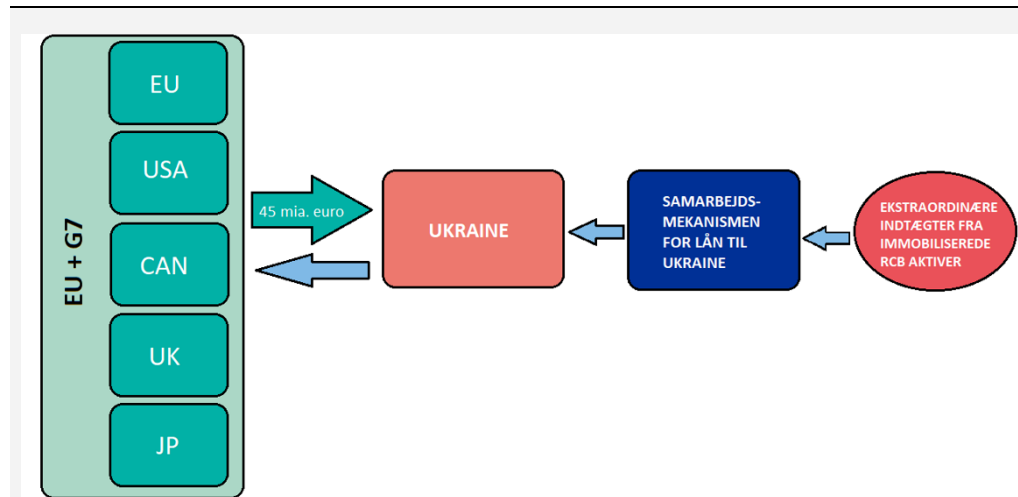
ERA-lån og samarbejdsmekanismen for lån til Ukraine

G7-landenes finansministre annoncerede 25. oktober 2024, at der var opnået enighed om en endelig aftale for operationaliseringen af G7-erklæringen fra juni

2024 og de såkaldte *ERA-lån* til Ukraine ('Extraordinary Revenue Acceleration Loans for Ukraine') på op til 45 mia. euro baseret på de fremtidige ekstraordinære indtægter fra immobiliserede russiske centralbankaktiver. Lånene skal ses i forlængelse af det tidligere arbejde i EU med at anvende de løbende ekstraordinære indtægter til at støtte Ukraine og har dermed til formål at fremrykke den støtte, som over tid alligevel var tilfaldet Ukraine. De ekstraordinære indtægter forventes årligt at være 2,5-3,5 mia. euro.

Den 23. oktober 2024 vedtog EU forordningen om *oprettelse af samarbejdsmechanismen for lån til Ukraine og ekstraordinær makrofinansiel assistance (MFA) til Ukraine*. For ekstraordinære indtægter oppebåret i 2025 og frem vil 95 pct. kanaliseres til den nye samarbejdsmechanisme udelukkende med henblik på at betale afdrag, renter og øvrige udgifter på de nye ERA-lån fra dels EU (ekstraordinære MFA-lån) og dels øvrige G7-partnere, *jf. figur 1*. Det er således ikke intentionen med samarbejdsmechanismen og de ekstraordinære indtægter, at de skal tilbagebetale fx tidligere MFA-lån eller lånestøtten under Ukraine-faciliteten. De ekstraordinære indtægter blev i 2024 fortrinsvis anvendt til indkøb af militært udstyr gennem den Europæiske Fredsfacilitet (EPF), mens en mindre del gik til civil støtte gennem Ukraine-faciliteten. Fremadrettet vil 5 pct. af indtægterne fortsat gå til direkte militær støtte gennem EPF'en.

Figur 1 ERA-lån og samarbejdsmechanismen for lån til Ukraine



Kilde: Kommissionen.

Den endelige aftale om lånebidrag under samarbejdsmechanismen indebærer, at USA yder lån på knap 18 mia. euro, mens Canada, Japan og Storbritannien tilsammen bidrager med omkring 9 mia. euro. Det ekstraordinære MFA-lån fra EU udgør de resterende godt 18 mia. euro op til samarbejdsmechanismens maksimale lånekapacitet på 45 mia. euro, *jf. tabel 1*.

Tabel 1 Lånebidrag under samarbejdsmekanismen for lån til Ukraine

Lande	Beløb i mia. euro
Canada	3,3
Japan	2,9
Storbritannien	2,6
USA	17,9
EU's ekstraordinære MFA	18,1
I alt	45,0

Kilde: Kommissionen.

Russiske centralbankaktiver immobiliseret i EU løber op i en værdi af ca. 210 mia. euro og udgør ifølge Kommissionen langt størstedelen af sådanne aktiver på verdensplan. Hovedparten af de immobiliserede aktiver i EU holdes af værdipapircentralen Euroclear i Belgien. Det er værdipapircentralernes forvaltning af aktiverne, som skaber ekstraordinære indtægter, der ifølge en rådsafgørelse ikke tilkommer den russiske centralbank. Derudover kan værdipapircentralerne ikke forvente at opnå økonomisk gevinst fra forvaltningen af aktiverne, da de ekstraordinære indtægter udelukkende følger af de restriktive foranstaltninger over for Rusland.⁴

Det Europæiske Råd konkluderede 27. juni 2024, at Ruslands aktiver bør forblive immobiliserede, indtil Rusland indstiller sin angrebskrig mod Ukraine og yder kompensation for de skader, som krigen har forårsaget. Det udgør derfor et politisk tilsagn om at opretholde immobiliseringen af aktiverne og dermed opkrævningen af de ekstraordinære indtægter som en finansieringskilde til at servicere og tilbagebetale Ukraines lån, indtil der foreligger kompensation fra Rusland, som kan anvendes til at tilbagebetale lånene. EU's sektorsanktionsregime, der blandt andet giver hjemmel til immobiliseringen af de russiske centralbankaktiver, blev senest forlænget i seks måneder den 27. januar 2025 gældende fra 31. januar 2025.

EU's ekstraordinære MFA-lån på 18,1 mia. euro under samarbejdsmekanismen garanteres via EU-budgettets såkaldte 'headroom', dvs. margen mellem EU's betalings- og indtægtsloft, og finansieres på kapitalmarkederne gennem låntagningsoperationer i henhold til EU's diversificerede finansieringsstrategi.

Ifølge Kommissionen er garantien via EU-budgettets headroom med til at sikre betydeligt lavere renter end den rente, Ukraine selv ville kunne opnå finansiering til på kapitalmarkederne.

Det ekstraordinære MFA-lån udbetales i trancher i løbet af 2025. Ifølge låneaftalen har lånet en maksimal løbetid på 45 år med en afdragsfri periode i de første 10 år. Udbetalingerne under det ekstraordinære MFA-lån vil ikke være knyttet til bestemte udgiftstyper, hvilket sikrer Ukraine det finanspolitiske råderum til

⁴ Jf. Rådets afgørelse (FUSP) 2024/577 af 12. februar 2024.

at træffe sine udgiftsvalg ud fra landets mest presserende behov, herunder dets genopretning og genopbygning samt dets selvforsvar mod Ruslands angrebskrig.

Der er i forbindelse med det nye ekstraordinære MFA-lån underskrevet et aftalememorandum mellem EU og Ukraine, som indeholder politiske betingelser for udbetalingen af lånet i overensstemmelse med reformprogrammet fastlagt i *Ukraineplanen* (se beskrivelse af planen nedenfor). Det er således intentionen med betingelserne, at de skal udgøre trædesten mod gennemførelsen af udvalgte nøglereformer i Ukraineplanen. Den 7. januar 2025 meddelte Kommissionen, at Ukraine har opfyldt betingelserne for at få udbetalt lånet. Hele det ekstraordinære MFA-lån på 18,1 mia. euro under samarbejdsmekanismen ventes at blive udbetalt i løbet af 2025.

Den 10. december 2024 annoncerede det amerikanske finansministerium, at USA's lånebidrag på 20 mia. dollar (ca. 18 mia. euro) var blevet overført til en *Financial Intermediary Fund* administreret af Verdensbanken med henblik på udbetaling til Ukraine i løbet af 2025 og 2026.

Ukraines økonomi og finansieringsbehov

Ruslands invasion har haft alvorlige humanitære konsekvenser, og det vurderes, at 6,8 mio. ukrainere i løbet af de seneste tre år er flygtet ud af landet, og 4 mio. er internt fordrevne. Ifølge FN er næsten 12.000 civile blevet dræbt og knap 26.000 sårede, mens en tredjedel af befolkningen er påvirket af fødevarerusikkerhed.

Aftalen om at yde nye lån til Ukraine på basis af de ekstraordinære indtægter fra immobiliserede russiske centralbankaktiver skal ses i lyset af de store negative konsekvenser Ruslands krig også har for Ukraines økonomi, herunder for Ukraines offentlige finanser, *jf. tabel 2*. Den internationale økonomiske støtte er derfor afgørende for Ukraines økonomi, sociale sammenhængskraft og modstandsevne mod den russiske aggression.

Tabel 2 Ukraine – Opsummering af grundscenariet i IMF's 6. gennemgang af EFF

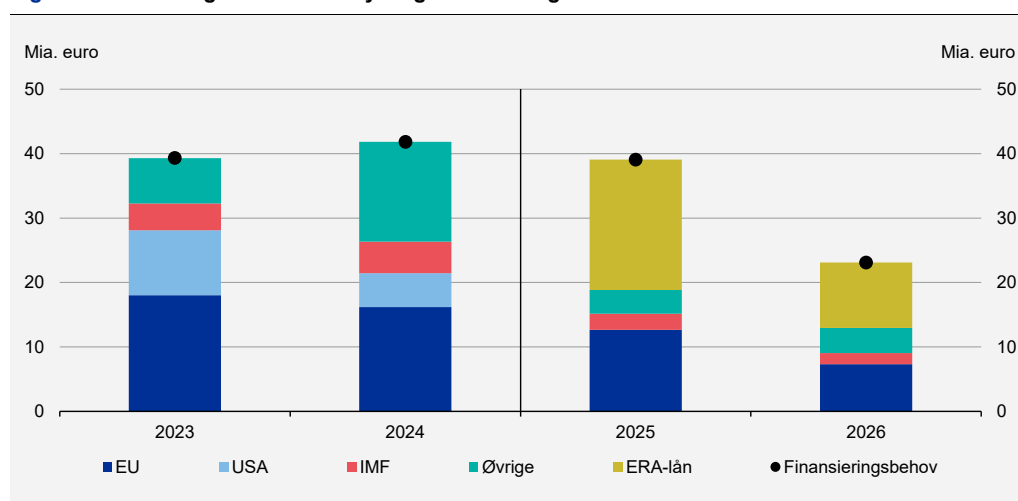
	2024	2025	2026	2027
Realvækst i BNP (pct.)	4,0	2,5-3,5	5,3	4,5
Betalingsbalance (pct. af BNP)	-8,4	-14,6	-10,1	-5,3
Offentlig saldo (pct. af BNP)	-18,9	-18,9	-9,9	-3,6
Offentlig gæld (pct. af BNP)	92,2	104,3	105,8	101,8

Kilde: IMF.

Ifølge IMF's 6. gennemgang af Ukraines program under den udvidede fondsfacilitet (EFF) fra december 2024, har Ukraine i det nuværende grundscenarie et eksternt finansieringsbehov på knap 40 mia. euro i 2025, som i høj grad skal dækkes af ERA-lånene og EU's Ukraine-facilitet, *jf. figur 2*. Det vurderes dermed, at finansieringsbehovet i 2025 vil være i samme størrelsesorden som i 2023-2024. Grundscenariet bygger på en antagelse om, at krigshandlingerne

ophører mod udgangen af 2025, hvilket medfører et aftagende finansieringsbehov ind i 2026. Denne antagelse ventes dog at blive opdateret, hvis situationen ændrer sig frem mod kommende gennemgange af IMF-programmet, som det også har været tilfældet i forbindelse med tidligere gennemgange. I et negativt scenarie, hvor krigshandlingerne fortsætter ind i 2026 og evt. intensiveres, vurderes finansieringsbehovet at stige med yderligere 25-30 mia. euro frem mod 2027.

Figur 2 Forventning om fortsat betydeligt finansieringsbehov i 2025



Anm.: EU's finansielle støtte til Ukraine omfatter udbetalinger fra Ukraine-faciliteten og de tidligere MFA-lån. Øvrige udgøres bl.a. af finansiell støtte fra Japan, Canada, Storbritannien og Norge. ERA-lån er lånestøtten fra EU og G7, der tilbagebetales med ekstraordinære indtægter fra immobiliserede russiske centralbankaktiver. Værdier er omregnet til euro ved brug af den gennemsnitlige USD/EUR-kurs for året. For 2025-2026 er anvendt 2024-gennemsnittet.

Kilde: IMF.

I Kommissionens seneste prognose for Ukraines økonomi skønnes en vækst i BNP på 3,5 pct. i 2024 og 2,8 pct. i 2025, mens væksten i 2026 ventes at stige til 5,9 pct., jf. tabel 3.

Det beror dog på en antagelse om, at betingelserne for en gradvis påbegyndelse af den langsigtede genopbygning vil være til stede hen imod slutningen af 2025 eller i starten af 2026. Det er derfor ifølge Kommissionen især fremgang i investeringerne, der sammen med et stigende privatforbrug ventes at løfte Ukraines vækst frem mod 2027.

Table 3 Ukraine – udvalgte nøgletal fra Kommissionens prognose for 2024-2026

Realvækst, pct.	2022	2023	2024	2025	2026
BNP	-28,8	5,3	3,5	2,8	5,9
Inflation	13,7	5,9	8,1	5,7	4,5
Privatforbrug	-27,5	6,1	4,4	3,7	5,0
Offentligt forbrug	31,4	9,0	-0,3	-1,5	-4,5
Faste bruttoinvesteringer	-33,9	52,9	13,2	12,1	19,7
Eksport	-42,0	-5,4	7,7	5,5	10,7
Import	-17,4	8,5	7,3	5,8	5,8

Kilde: Kommissionens efterårsprognose, november 2024

Rusland har forvoldt den ukrainske økonomi omfattende og langsigtede skader som følge af blandt andet betydelige ødelæggelser af infrastruktur og produktionskapacitet. Verdensbanken, EU, FN og de ukrainske myndigheder offentliggjorde i februar 2024 en fælles rapport, som skønner, at de direkte ødelæggelser som følge af krigen frem til 31. december 2023 har nået over 140 mia. euro, mens en fuldstændig genopretning og genopbygning af Ukraine vurderes at kræve finansiering for omkring 450 mia. euro fordelt over en tiårig periode. Disse tal må dog forventes at blive opjusteret i en opdateret rapport, der ventes offentliggjort i februar eller marts 2025.

Ukraine-faciliteten og Ukraine-planen

For at sikre en forudsigelig og stabil finansiel støtte til Ukraine har EU etableret en Ukraine-facilitet. Ukraine-faciliteten skal yde støtte til landets genopretning, genopbygning og modernisering med henblik på et fremtidigt EU-medlemskab. Støtten tager form af lån og tilskud på samlet 50 mia. euro i perioden 2024-2027 fordelt på 33 mia. euro i lån og 17 mia. euro i tilskud. Lånene under faciliteten finansieres ved udstedelse af EU-obligationer og garanteres via EU-budgettets headroom. Udbetalingerne gennem Ukraine-faciliteten er betinget af, at Ukraine løbende efterlever betingelserne angivet i Ukraineplanen.

Ukraineplanen er et omfattende reformprogram, der skitserer reformer og investeringer, som myndighederne vil udføre i perioden 2024-2027 sammen med en tidslinje for implementeringen af planen. Reformerne omfatter blandt andet offentlig forvaltning, retsvæsenet, anti-korruption, det finansielle system, uddannelse, erhvervslivets rammevilkår og regional udvikling. Derudover lægges der op til væsentlige reformer og investeringer relateret til energiforsyning, grøn omstilling, landbrug, miljøbeskyttelse og digitalisering.

Planen afspejler Ukraines ønske om at nærme sig EU's indre marked og har blandt andet til hensigt at udvikle landet i tiltagende overensstemmelse med EU's regler, standarder og værdier mhp. fremtidigt EU-medlemskab.

EU har i december 2024 godkendt Ukraines betalingsanmodning for den anden egentlige kvartalsudbetaling på godt 4,2 mia. euro, hvilket afspejler, at Kommissionen har vurderet, at Ukraine i 3. kvartal 2024 fuldt ud efterlevede sine forpligtelser i henhold til Ukraineplanen. Den næste udbetaling på omkring 3,5

mia. euro ventes at blive gennemført i marts 2025. De samlede udbetalinger under Ukraine-faciliteten var på godt 16 mia. euro i 2024 og vil efter planen nå knap 13 mia. euro i 2025.

EU's sanktioner mod Rusland

EU har vedtaget 15 sanktionspakker siden 2022 som reaktion på Ruslands invasion af Ukraine. Den 15. sanktionspakke blev godkendt af Rådet den 16. december 2024. Der er tale om en sanktionspakke, som primært har fokus på nye listninger af individer, entiteter og skibe. Der er dermed ikke tale om en sektorsanktionspakke. Særligt bør det fremhæves, at 52 nye skibe sanktionslistes, hvilket bringer det samlede antal skibe underlagt EU-sanktioner op på 79, hvoraf størstedelen er olietankere. Derudover sanktionerede EU med 15. sanktionspakke for første gang reelt kinesiske virksomheder (fire i Fastlands-Kina og to i Hong Kong). EU indførte i forbindelse med den 14. sanktionspakke vedtaget i juni 2024 for første gang visse restriktioner rettet mod Ruslands eksport af flydende naturgas (LNG). Det omfatter fx importforbud mod russisk LNG via LNG-terminaler i EU, som ikke er forbundet til det europæiske gasnet, samt forbud mod omladning af russisk LNG.

En ny 16. sanktionspakke ventes at blive endeligt vedtaget på møde i Udenrigsrådet 24. februar 2025 i anledning af treårsdagen for Ruslands fuldskalainvasion af Ukraine.

EU's tidligere sanktionspakker har blandt andet omfattet vidtgående restriktioner rettet mod russiske finansielle institutioner. Det gælder eksempelvis forbud mod transaktioner med den russiske centralbank, hvilket begrænser centralbankens adgang til sine valutareserver.

Der er desuden indført fuldt transaktionsforbud mod udvalgte russiske banker, samt indført udelukkelse fra det internationale betalingsformidlingssystem SWIFT, hvilket nu suppleres af forbud mod anvendelse af det russiske SPFS-system.

Sanktionerne indeholder også betydelige handelsrestriktioner såsom restriktioner på eksport af avanceret teknologi til Rusland og forbud mod import af russisk råolie og raffinerede olieprodukter.

Ruslands økonomi og effekten af internationale sanktioner

De internationale sanktioner mod Rusland er med til at lægge et betydeligt pres på Ruslands økonomi og kapacitet til at føre krig. Prognoser for russisk økonomi kan variere på tværs af kilder som følge af fx forskelle i metode og tidspunkt for offentliggørelse, men der er generelt forholdsvis bred enighed om, at Rusland i den kommende tid ser ind i en vækstafmatning med lavere vækst end i de foregående år, *jf. tabel 4*. Nogle analyser peger desuden på en betydelig risiko for et større tilbageslag afhængigt af udviklingen i krigen i Ukraine og de internationale sanktioner mod Rusland, *jf. nedenfor*. Omlægningen til krigsøkonomi og krigens stigende træk på økonomiens ressourcer ventes især på længere sigt at svække Ruslands produktivtetsudvikling og vækstpotentiale.

Tabel 4 Russisk BNP-vækst i 2024-2026 ifølge udvalgte konjunkturprognoser

Realvækst i BNP, pct.	2024	2025	2026
Kommissionen (nov. 2024) ¹⁾	3,5	1,8	1,6
IMF (jan. 2025) ²⁾	3,8	1,4	1,2
BOFIT (okt. 2024) ³⁾	3,5	1,0	1,0

1) Kommissionens efterårsprognose, november 2024

2) IMF's *World Economic Outlook Update Global Growth: Divergent and Uncertain*, januar 2025

3) The Bank of Finland Institute for Emerging Economies (BOFIT) *Forecast for Russia 2024-2026*, oktober 2024

Stockholm Institute of Transition Economics (SITE) har efter bestilling fra den svenske regering 1. oktober 2024 offentliggjort en omfattende rapport om Ruslands økonomi og effekten af sanktionerne mod Rusland.⁵ Ifølge SITE er den russiske økonomi hårdere ramt af krigen og de internationale sanktioner, end det umiddelbart kan se ud til på baggrund af tal fra russiske og andre kilder. I rapporten peges der fx på, at den normalt tætte sammenhæng mellem russisk BNP-vækst og udviklingen i olieprisen ville tilsige, at BNP-væksten i 2022 skulle have ligget mere end 10 pct.-point højere end den faktisk opgjorte vækst for året. Der er dermed ifølge rapporten tydelige tegn på, at krigen og de internationale sanktioner lige fra starten af Ruslands fuldskalainvasion har haft mærkbar negativ effekt på væksten i russisk økonomi.

Den efterfølgende fremgang i 2023-2024 skal samtidig især ses i lyset af effekterne fra en kraftig stigning i det offentlige forbrug, lempelig kreditgivning for blandt andet dele af erhvervslivet relateret til krigsindustrien og det meget stramme arbejdsmarked, der har medført en overophedning af økonomien og et betydeligt inflationært pres. I efteråret 2024 medførte blandt andet amerikanske sanktioner rettet mod russiske banker desuden en betydelig svækkelse af rublen.

Den udvikling er dog vendt i den seneste tid, hvor rublen er styrket som følge af usikkerheden forbundet med USA's fremtidige engagement i støtten til Ukraine og det internationale sanktionsregime mod Rusland. I forsøget på at tøjle den stigende inflation har den russiske centralbank gennemført markante pengepolitiske stramninger gennem det seneste år og hævede i oktober 2024 sin ledende rente til det nuværende historisk høje niveau på 21 pct., *jf. figur 3*.

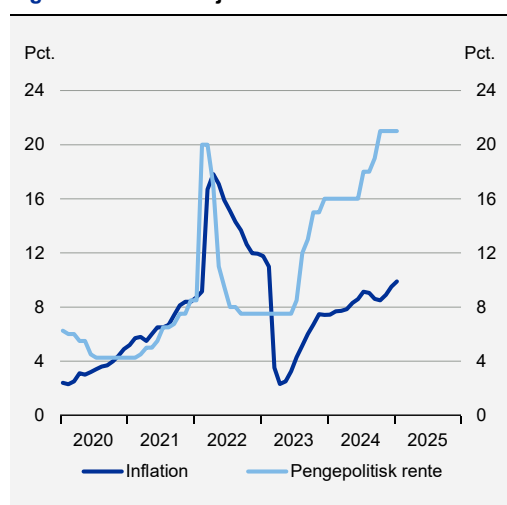
En markant stigning i det offentlige forbrug som følge af krigen i Ukraine lægger desuden pres på Ruslands offentlige finanser, hvor den offentlige saldo er gået fra et lille overskud i 2021 til et årligt underskud på omkring 2 pct. af BNP i 2022-2024. De offentlige finanser afhænger i høj grad af statens indtægter fra

⁵ "The Russian Economy in the Fog of War" (september 2024) fra The Stockholm Institute of Transition Economics (SITE)

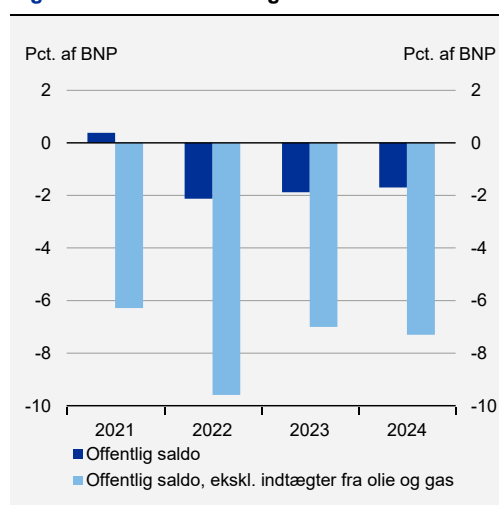
eksport af olie og gas. Ifølge tal fra det russiske finansministerium har den offentlige saldo, når der ses bort fra indtægter fra olie og gas, vist et årligt underskud på 7-10 pct. i perioden 2022-2024, jf. figur 4.

I analyser og vurderinger af den russiske økonomi og effekten af sanktioner er det nødvendigt at tage forbehold for den betydelige usikkerhed forbundet med de russiske makroøkonomiske data, herunder fx de tilgængelige nationalregnskabstal. SITE argumenterer i deres rapport blandt andet for, at Ruslands offentliggjorte inflationstal er utroværdige og sandsynligvis kraftigt undervurderer den faktiske inflation i russisk økonomi.

Figur 3 Historisk høje renter i Rusland



Figur 4 Ruslands offentlige finanser



Kilde: Stockholm Institute of Transition Economics (SITE), Ruslands centralbank (CBR) og Ruslands finansministerium.

4. Europa-Parlamentets holdning

Ikke relevant.

5. Nærhedsprincippet

Ikke relevant.

6. Gældende dansk ret og lovgivningsmæssige konsekvenser

Ikke relevant.

7. Økonomiske konsekvenser

Statsfinansielle konsekvenser

Aftalen om at yde lån til Ukraine baseret på de forventede fremtidige indtægter fra immobiliserede russiske centralbankaktiver har ikke direkte statsfinansielle konsekvenser for Danmark. Garantien for det ekstraordinære MFA-lån via EU-budgettets indtægtsloft indebærer, at EU-landene indirekte garanterer for lånet.

Manglende ukrainsk tilbagebetaling af lånet, som ikke kan dækkes af afkastet fra de immobiliserede aktiver, vil således kunne have statsfinansielle konsekvenser for Danmark. Danmark hæfter for godt 2 pct. af EU's samlede forpligtelser under EU's indtægtsloft.

Etableringen af Ukraine-faciliteten har statsfinansielle konsekvenser for Danmark gennem det danske EU-bidrag.

Den ikke-tilbagebetalingspligtige støtte under Ukraine-faciliteten udgør i alt 17 mia. euro svarende til omkring 127 mia. kr., hvoraf Danmarks finansieringsandel udgør ca. 2,5 mia. kr. over hele perioden 2024-2027.

Med godkendelsen af Ukraine-planen er der fastsat en fordeling mellem låne- og tilskudsstøtte, ligesom en indikativ udbetalingsplan er fastsat, idet denne dog er betinget af, at der afsættes midler i den årlige budgetprocedure.

Det bemærkes, at ifølge Kommissionen forventes størstedelen af udgifterne til Ukraine-faciliteten at kunne opgøres som udviklingsbistand i henhold til OECD's regler, dog kun indtil det tidspunkt, hvor der ved undertegnelse af en EU-tiltrædelsestraktat måtte blive fastsat en dato for Ukraines optagelse i EU.

Erhvervsøkonomiske konsekvenser

Sagen har ikke i sig selv direkte erhvervsøkonomiske konsekvenser i Danmark.

Samfundsøkonomiske konsekvenser

Sagen har ikke i sig selv samfundsøkonomiske konsekvenser.

8. Høring

Sagen har ikke været i ekstern høring.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der er generelt bred enighed blandt EU-landene om vigtigheden af, at EU yder finansiel støtte til Ukraine.

Der er enighed i EU ift. arbejdet med at anvende ekstraordinære indtægter fra immobiliserede russiske centralbankaktiver til at støtte Ukraine.

Der har desuden været meget bred opbakning blandt EU-landene til på basis af G7-aftalen at oprette et nyt ekstraordinært MFA-lån til Ukraine og til etableringen af en samarbejdsmechanisme for lån til Ukraine.

Nogle lande ønsker at undersøge mere vidtgående tiltag vedrørende de immobiliserede russiske centralbankaktiver, såsom muligheden for at anvende selve hovedstolen til at støtte Ukraine. Andre lande er tilbageholdende med dette med henvisning til de potentielle juridiske, finansielle og politiske risici forbundet hermed.

10. Regeringens generelle holdning

Fra dansk side har man støttet, at der oprettes et ekstraordinært MFA-lån baseret på indtægter fra immobiliserede russiske centralbankaktiver, samt at der etableres en samarbejdsmechanisme for lån til Ukraine.

Regeringen bakker op om, at immobiliserede aktiver ikke frigives til Rusland, førend Rusland har ydet krigsskadeerstatning. Regeringen har ikke taget stilling til muligheden for mere vidtgående tiltag vedrørende de immobiliserede russiske centralbankaktiver.

Regeringen støtter generelt, at EU indtager en ledende rolle ift. støtte til Ukraine, så længe det skulle være nødvendigt. Det gælder både ift. finansiel assistance på kort sigt og ift. genopbygningen på lang sigt.

Regeringen arbejder løbende for, at EU indfører de hårdest mulige sanktioner mod Rusland, der kan findes enighed om i EU. Det er fra dansk side særlig vigtigt, at der i sanktionspakkerne fokuseres på maritime tiltag, energi (inkl. LNG), samt yderligere tiltag for at modgå sanktionsomgåelse.

Regeringen finder det desuden vigtigt, at EU aktivt udfordrer det falske russiske narrativ om, at sanktionerne ikke virker. Dette budskab er vigtigt at kommunikere ikke kun til EU's egne befolkninger, men ligeledes til befolkninger i tredjelande og Rusland selv.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Folketingets Europaudvalg er løbende blevet forelagt sagen vedr. de økonomiske og finansielle konsekvenser af Ruslands invasion af Ukraine, herunder senest 7. februar 2025 forud for ECOFIN 18. februar 2025.