



29.01.2024

Optræk til drama om EU-støtte til Ukraine

Jan Høst Schmidt analyserer det politiske spil frem mod topmødet i Det Europæiske Råd 1. februar.

Skrevet af

Jan Høst Schmidt

📞 +4553762708

✉️ jhs@thinkeuropa.dk

Kontakt



Jan Høst Schmidt

📞 +4553762708

✉️ jhs@thinkeuropa.dk

Resumé

Det ekstraordinære EU-topmøde den 1. februar 2024 tager beslutning om en flerårig økonomisk støtte til Ukraine, forudsat at Ungarns leder Viktor Orban giver sin accept heraf. Presset på Orban er stort. Nogle EU-ledere vil i tilfælde af fortsat ungarsk blokade af støtte til Ukraine offentligt tale om at stoppe EU-penge til Ungarn. Desuden vendte Slovakiets premierminister Robert Fico på en tallerken efter et besøg i Ukraine den 24. januar, hvor han endte med at udtale støtte til Ukraine.

På EU-topmødet den 14. og 15. december 2023 nåede EU's stats- og regeringschefer til enighed om at påbegynde udvidelsesforhandlinger med Ukraine, Moldova og Bosnien-Hercegovina. Ungarns premierminister, Viktor Orban forlod forhandlingerne og undlod således at blokere for denne beslutning. Til gengæld blokerede Orban senere for en EU-støttepakke til Ukraine, der var præsenteret som led i en revision af EU's langtidsbudget for 2021-27.

Derfor indkaldte formanden for Det Europæiske Råd (DER), belgieren Charles Michel, til et ekstraordinært topmøde den 1. februar 2024. Her skal de europæiske ledere tage stilling til en pakke bestående af støtte til Ukraine, til europæisk konkurrenceevne, til migration og andre elementer som et led i en revision af EU's langtidsbudget.

Merudgifter i MFF 2021-27: Fra 65,8 mia. euro til 21 mia. euro

Kommissionens forslag til revision af EU's langtidsbudget (MFF) for 2021-27 blev fremlagt d. 20. juni og indeholder ekstra lån til Ukraine på 33 mia. euro over de næste fire år plus merudgifter på 65,8 mia. euro for budgettet til Ukraine, migration, forbedret europæisk konkurrenceevne, ekstra renteudgifter til finansiering af genopretningsfonden og ekstra administrationsudgifter, jf. figur 1.

Figur 1. Oversigt over Kommissionens forslag til revideret EU-MFF.

Mia. euro

Ukraine reserve	50,0
Heraf tilskud	17,0
Migration	15,0
Bedre europæisk konkurrenceevne	10,0
Ekstra renteudgifter (skøn)	18,9
Øgede administrationsudgifter	1,9
Forhøjelse af fleksibilitetsinstrument	3,0
I alt merudgifter til EU-budget	65,8
I alt ny støtte til politiske udfordringer	98,8

Tabel: Tænk tanken EUROPA på baggrund af tal fra Kommissionen • Lavet med Datawrapper

Hvis medlemslandene og Europa-Parlamentet accepterer det, vil finansieringen af disse merudgifter ske ved forøgede budgetbidrag fra medlemslandene baseret på landenes relative BNI per indbygger. Danmark skulle i så fald betale ca. 2,3 pct. af de samlede merudgifter på 65,8 mia. euro, svarende til 11,3 mia. kr. for 2024-27 eller ca. 2,8 mia. kr. per år.[1](#)

26 EU-lande minus Ungarns leder Viktor Orban var enige om en Ukraine-reserve som foreslået af Kommissionen. Men enigheden strakte ikke til alle detaljer om revisionen af langtidsbudgettet. Derfor afbrød formanden for Det Europæiske Råd (DER), Charles Michel, forhandlingerne og fremsatte den 15. december 2023 et nyt kompromisforslag til revision af EU's langtidsbudget for 2021-27 til brug for diskussionen på topmødet 1. februar 2024. Forslaget er barberet ned til 54 mia. euro, hvoraf 33 mia. euro stadig er lån til Ukraine, og 17 mia. euro er tilskud til Ukraine, dvs. at der er 21 mia. euro i merudgifter på langtidsbudgettet (jf. figur 2), svarende til merudgifter for Danmark på 483 millioner euro eller 3,6 mia. kr. for perioden 2024-27, altså 1,2 mia. kr. per år i gennemsnit.[2](#)

Figur 2. DER-formand Charles Michels udspil med 54 mia. euro

Ukrainereserve	50
Heraf lån	33
Her tilskud	17
Støtte til EU's konkurrenceevne (forsvarsindustrifond)	2
Støtte til migration	10
Katastrofestøtte	2
Fleksibilitetsreserven	2
Omfordeling i MFF	11
I alt merudgifter for MFF	21
Samlet pakke minus omfordeling	54

Source: Tænketanken EUROPA på baggrund af tal fra Kommissionen • Created with Datawrapper

Som følge af en omfordeling af udgifter i MFF 2021-27 på 10,6 mia. euro bliver der inden for revisionen af MFF plads til en omprioritering, som udover Ukraine tilgodeser penge til migration, EU's konkurrenceevne i form af EU's forsvarsindustrifond, katastrofestøtte og fleksibilitetsreserven (uforudsete udgifter). Hertil kommer klare tilsagn om omfordeling af udgifter i MFF om nødvendigt til at dække stigende renteudgifter på lån til brug for dækning af tilskud fra Genopretningsfonden.³

Orban rykker sig før topmødet 1. februar

Den 10. januar kunne mediet Politico annoncere, at Ungarn har signaleret, at premierminister Viktor Orban eventuelt kan acceptere en støtte til Ukraine på de foreslåede 50 mia. euro for en 4-årig periode i form af årlige bevillinger. Det vil indebære årlige muligheder for Ungarn for at blokere beslutningen om støtte til Ukraine for at udøve afpresning over for de øvrige 26 EU-lande (EU26).⁴

Samme dag kunne Agence Europe også melde om en delaftale mellem EU26 om en Ukrainereserve til genopretning af Ukraine. I henhold til aftalen skal Ukraine

udarbejde en handlingsplan for, hvordan EU-midlerne tænkes brugt. Ukraine skal i den forbindelse respektere overordnede principper om retssikkerhed og god finansforvaltning for brugen af midlerne, herunder sikring mod korrupsion. Handlingsplanen skal godkendes af Kommissionen og endeligt af EU's Ministerråd, inden pengene udbetales.[5](#)

Ifølge Politico ønsker Ungarn - udover at sikre mulighed for en årlig drøftelse af den videre udbetaling af midlerne i reserven - en forlængelse af Genopretningsfonden. Det sidste vil givet blive mødt af modstand fra de såkaldte budgethøge - Tyskland, Holland, Østrig og de nordiske lande inklusive Danmark.[6](#)

┌ Mulighed for et kompromis om penge til Ukraine på topmødet

Det er uvist, om det bliver muligt at nå et kompromis på EU-topmødet den 1. februar 2024. Det vil som anført af Politico være vanskeligt at se budgethøgene acceptere en forlængelse af Genopretningsfonden med flere EU-penge. Derimod kan der muligvis opnås enighed om at forlænge udbetalingen af EU-midler til senere end 2026 for lande, som har et efterslæb på udbetalingerne, som eksempelvis Ungarn.

Hvis Ungarn fastholder sit veto, kan de øvrige 26 EU-lande lave en traktat-baseret aftale om at bevilge pengene til Ukraine ved en konstruktion for EU26, selvom sådanne konstruktioner er mere besværlige og dyrere end en finansiering ved brug af EU's budget som foreslået af Kommissionen. F.eks. vil nogle medlemsstater, såsom Tyskland, skulle gennemføre en national ratifikation, dvs. fremlægge beslutningen i Parlamentet. En række statsledere og kommissærer har givet udtryk for denne mulighed.[7](#) Det kan medvirke til at presse Orban, som jo derved kan miste et pressionsmiddel overfor EU26.

Europa-Parlamentet har efter en underskriftkampagne vedtaget en resolution, som kræver anvendelse af EU-traktatens artikel 7 (2) over for Ungarn. Ifølge artiklen kan et land fratages dets stemmeret, hvis landet ikke opfylder EU's fundamentale rettigheder.[8](#)

Det øger yderligere presset på Ungarn, fordi Orban ikke længere kan regne med støtte fra Polens national-konservative ledere (PIS) efter, at den liberale Donald Tusk har overtaget magten sammen med andre partier i Polen.[9](#)

For at undgå at give Orban et årligt veto, kan kompromisset muligvis være en årlig drøftelse af Ukraine reserven uden vetomulighed for enkelte lande, men med henvisning til den samme mulighed, som findes i konstruktionen for Genopretningsfonden, nemlig at et land kan kræve forhandlinger i Det Europæiske Råd om Kommissionens administration af Ukraine reserven, dog uden vetoret.[10](#)

Midt i diskussionerne op til topmødet den første februar har den slovakiske, Ukraine-kritiske premierminister, Robert Fico tilkendegivet forbehold over for anvendelse af EU-Traktatens artikel 7 mod et land *in casu* Ungarn.[11](#)

Den slovakiske premierminister har også udtalt kritik af EU's støtte til Ukraine og sågar rejst tvivl om, der overhovedet er krig i Ukraine. Efter et besøg i Ukraine den 24. januar er Robert Fico dog vendt på en tallerken og har udtrykt sin støtte til Ukraine.[12](#)

Presset ser dermed ud til at vokse på Viktor Orban for at få Ungarns tilslutning til en Ukrainereserve i MFF 2021-27. Senest rapporterer Financial Times om et lækket notat fra KOM med en strategi til at underminere Ungarns økonomi. Nogle uspecificerede EU-ledere vil i tilfælde af fortsat ungarsk blokade på det ekstraordinære topmøde første februar true offentligt med at tilbageholde EU penge til Ungarn og derved alarmere internationale investorer til ikke at investere i Ungarn.[13](#) Samtidigt gentages truslen fra EU-diplomater om at bruge artikel 7 (2) ifølge Politico.[14](#)

Ifølge Financial Times har det lækkede notat medført fald i værdien af den ungarske valuta, men også til en modreaktion fra Ungarn om, at Ungarn ikke bøjer sig for trusler. Så der er oplæg til drama på det ekstraordinære topmøde.[15](#)

1Egne beregninger på basis af en eurokurs og en dansk andel på 2,3 pct. af de totale merudgifter.

2Ibid.

3www.consilium.europa.eu/media/68901/st00023-en23.pdf

4www.politico.eu/article/viktor-orban-hungary-floats-compromise-aid-ukraine-european-union/

5Agence Europe, 10. januar 2024. Selve aftalen: aeur.eu/f/abq

6Politico Brussels Playbook, 11. januar 2024

7www.ft.com/content/ab8c1524-6d79-45d3-8b87-cb0ff0b187f9

8intellinews.com/european-parliament-approves-resolution-attacking-release-of-eu-funds-to-hungary-308510

9insight.infomedia.dk/MO/18275/ea0fbfc8

10www.politico.eu/newsletter/brussels-playbook/plan-to-send-warships-to-red-sea-clears-hurdle/

11www.politico.eu/article/hungary-prime-minister-viktor-orban-blackmail-outrageous-eu-be-smart-ukraine-membership/

12www.ft.com/content/d033d429-d6d5-4c45-ae17-8169356d51dc

13www.ft.com/content/9dabcd4b-9c64-4124-9f9c-b0c898c84c8f

14www.politico.eu/newsletter/brussels-playbook/stubb-on-track-for-a-comeback-in-finland/

15www.ft.com/content/b3913ca8-09d9-470b-adf5-82c20078c9f0