



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 9.11.2022
COM(2022) 595 final

2022/0369 (APP)

Vorschlag für eine

VERORDNUNG DES RATES

**zur Änderung der Verordnung (EU, Euratom) 2020/2093 des Rates vom 17. Dezember
2020 zur Festlegung des mehrjährigen Finanzrahmens für die Jahre 2021 bis 2027**

DE

DE

BEGRÜNDUNG

1. KONTEXT DES VORSCHLAGS

• Gründe und Ziele des Vorschlags

Dieser Vorschlag zur Änderung der Verordnung (EU, Euratom) 2020/2093¹ wird zusammen mit dem Vorschlag für eine Verordnung zur Schaffung eines Instruments zur Unterstützung der Ukraine² und dem Vorschlag zur Änderung der Verordnung (EU, Euratom) 2018/1046³ im Hinblick auf die Festlegung einer diversifizierten Finanzierungsstrategie als allgemeine Methode für die Mittelaufnahme vorgelegt.

Nach der unprovokierten und ungerechtfertigten Invasion der Ukraine durch Russland hat die Union die Ukraine erheblich unterstützt, um deren Widerstandsfähigkeit zu stärken, humanitäre und militärische Hilfe zu leisten sowie sonstige Unterstützung bereitzustellen. Die Ukraine wird weiteren Beistand benötigen, um das Funktionieren des Staates aufrechtzuerhalten.

Die Makrofinanzhilfe (MFA) für die Ukraine durch die Union war bisher großzügig und wirksam, wurde jedoch auf Ad-hoc-Basis für jeweils einige Monate gewährt und erforderte in jeder Finanzierungsrunde umfangreiche Dotierungen aus dem Unionshaushalt und nationale Garantien. Die Erfahrungen mit den Darlehen der Makrofinanzhilfe (MFA) an die Ukraine haben gezeigt, dass die Mittelausstattung für neue Darlehensprogramme im Rahmen der Obergrenzen des Mehrjährigen Finanzrahmens (MFR) 2021-2027 nur begrenzt finanziert werden kann. Der Rückgriff auf Garantien der Mitgliedstaaten zur Ergänzung der Haushaltssmittel brachte zahlreiche operative und finanzielle Nachteile mit sich. Der fragmentierte Ansatz, der bei den jüngsten MFA-Darlehen an die Ukraine verfolgt werden musste, ist angesichts der derzeitigen Lage nicht mehr tragfähig. Im Haushalt der Union muss eine strukturelle Lösung vorgesehen werden, um die weitere finanzielle Unterstützung für die Ukraine sicherzustellen.

Mit der Änderung der Verordnung (EU, Euratom) 2020/2093 wird die derzeit für die Darlehen an die Mitgliedstaaten geltende Abdeckung mit Haushaltssmitteln auch auf Darlehen an die Ukraine für die Jahre 2023 und 2024 ausgeweitet; dies bezieht sich auf finanziellen Beistand, für den in den genannten Jahren ein Beschluss zur Genehmigung der Freigabe angenommen wird. Wenn die Union Rückzahlungsverpflichtungen aus Mitteln des Unionshaushalts nachkommen muss – falls ein begünstigter Staat (ein Mitgliedstaat oder die Ukraine für einen für die Jahre 2023 und 2024 zur Verfügung stehenden finanziellen Beistand) die fällige Zahlung nicht rechtzeitig leistet – würden demnach die erforderlichen Beträge über die MFR-Obergrenzen hinaus bis zum Erreichen der Eigenmittelobergrenze (aus dem sogenannten „Handlungsspielraum“) mobilisiert.

¹ Verordnung (EU, Euratom) 2020/2093 des Rates vom 17. Dezember 2020 zur Festlegung des mehrjährigen Finanzrahmens für die Jahre 2021 bis 2027 (ABl. L 433I vom 22.12.2020, S. 11).

² Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Instruments zur Unterstützung der Ukraine (Makrofinanzhilfe+), COM(2022) 597.

³ Verordnung (EU, Euratom) 2018/1046 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Juli 2018 über die Haushaltsumordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union, zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1296/2013, (EU) Nr. 1301/2013, (EU) Nr. 1303/2013, (EU) Nr. 1304/2013, (EU) Nr. 1309/2013, (EU) Nr. 1316/2013, (EU) Nr. 223/2014, (EU) Nr. 283/2014 und des Beschlusses Nr. 541/2014/EU sowie zur Aufhebung der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 966/2012 (ABl. L 193 vom 30.7.2018, S. 1).

Die damit verbundene Änderung der Verordnung (EU, Euratom) 2018/1046 sieht vor, dass die Mittelaufnahme auf der Grundlage der diversifizierten Finanzierungsstrategie organisiert wird. Dank der diversifizierten Finanzierungsstrategie könnten vorübergehende Liquiditätsengpässe durch Rückgriff auf den Liquiditätspool, auf dem diese Lösung beruht, ausgeglichen werden. Die Kombination aus der diversifizierten Finanzierungsstrategie und der Anpassung der Abdeckung mit Haushaltssmitteln im Hinblick auf für die Jahre 2023 und 2024 zur Verfügung stehenden finanziellen Beistand in Form von Darlehen für die Ukraine an diesen Beistand zugunsten von Mitgliedstaaten in der MFR-Verordnung gewährleistet daher einen soliden, flexiblen und effizienten Rahmen für finanziellen Beistand für die Ukraine. Durch die beiden Änderungen lässt sich eine strukturelle Finanzierungslösung für die Fortsetzung der EU-Unterstützung für die Ukraine schaffen, wie in der Verordnung zur Schaffung eines Instruments zur Unterstützung der Ukraine vorgeschlagen.

Die Abdeckung mit Haushaltssmitteln aus dem Handlungsspielraum sollte nur für neuen finanziellen Beistand für die Ukraine gelten, der für die Jahre 2023 und 2024 zur Verfügung steht und gemäß Artikel 220 Absatz 1 der Haushaltssordnung genehmigt wurde.

Um eine rasche und effiziente Unterstützung für die Ukraine zu ermöglichen, wird vorgeschlagen, diesen spezifischen Vorschlag für eine gezielte Änderung der Verordnung (EU, Euratom) 2020/2093 als eigenständigen Vorschlag zu behandeln, der von dem Vorschlag vom 22. Dezember 2021 (COM(2021) 569) getrennt ist.

2. RECHTLICHE ASPEKTE DES VORSCHLAGS

- **Rechtsgrundlage**

Artikel 312 AEUV bildet die Rechtsgrundlage für die Annahme des mehrjährigen Finanzrahmens.

- **Subsidiarität (bei nicht ausschließlicher Zuständigkeit)**

Die Initiative betrifft einen Politikbereich, für den die EU nach Artikel 312 AEUV ausschließliche Befugnisse hat. Das Subsidiaritätsprinzip findet daher keine Anwendung.

- **Verhältnismäßigkeit**

Die Änderungen stehen in einem angemessenen Verhältnis zu dem dringenden Bedarf, ein Instrument zur Unterstützung der Ukraine zu schaffen; dieses kann erst umgesetzt werden, nachdem die derzeitige Haushaltsdeckung für Darlehen an Mitgliedstaaten, die die Obergrenzen des MFR bis zur Eigenmittelobergrenze überschreiten, auf die Ukraine für den für die Jahre 2023 und 2024 verfügbaren finanziellen Beistand ausgeweitet worden ist.

- **Ausführliche Erläuterung einzelner Bestimmungen des Vorschlags**

Nach den geltenden Bestimmungen des Artikels 2 Absatz 3 der Verordnung (EU, Euratom) 2020/2093 würden Beträge, die erforderlich sind, um Rückzahlungsverpflichtungen der Union im Rahmen von Anleihe- und Darlehenstransaktionen nachzukommen, falls die Union von dem begünstigten Mitgliedstaat die fällige Zahlung (d. h. die Inanspruchnahme einer Garantie für finanziellen Beistand für Mitgliedstaaten) nicht rechtzeitig erhält, über die Obergrenzen des MFR hinaus bereitgestellt. Diese Bestimmung wurde erstmals in Artikel 3 Absatz 2 der

Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1311/2013 des Rates⁴ zur Festlegung des MFR für die Jahre 2014-2020 aufgenommen.

Der in Anspruch genommene Betrag darf nicht dazu führen, dass die Eigenmittelobergrenze überschritten wird. Die Bestimmung, mit der die Abdeckung mit Haushaltssmitteln aus dem Handlungsspielraum auf die Garantie für den finanziellen Beistand für die Ukraine ausgeweitet wird, ist daher mit Artikel 312 Absätze 1 und 3 AEUV vereinbar, wonach mit dem MFR „sichergestellt werden [soll], dass die Ausgaben der Union innerhalb der Grenzen ihrer Eigenmittel eine geordnete Entwicklung nehmen“, und er „auch alle sonstigen für den reibungslosen Ablauf des jährlichen Haushaltsverfahrens sachdienlichen Bestimmungen [enthält]“.

3. AUSWIRKUNGEN AUF DEN HAUSHALT

Durch die Ausweitung der Inanspruchnahme einer Garantie für finanziellen Beistand über die MFR-Obergrenzen hinaus auf die Ukraine für finanziellen Beistand, der für die Jahre 2023 und 2024 zusätzlich zum finanziellen Beistand für EU-Mitgliedstaaten zur Verfügung steht, wird der Vorschlag eine effizientere Verwendung der Haushaltssmittel im Rahmen der MFR-Obergrenzen gestatten. Die Möglichkeit, die Garantie über die Obergrenzen des MFR hinaus in Anspruch zu nehmen, würde im Einklang mit dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung eine vollständige Deckung des für die Jahre 2023 und 2024 zur Verfügung stehenden finanziellen Beistands für die Ukraine bieten. Der Vorschlag hat keine Auswirkungen auf die Ausgaben des MFR 2021-2027.

⁴ Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1311/2013 des Rates vom 2. Dezember 2013 zur Festlegung des mehrjährigen Finanzrahmens für die Jahre 2014-2020 (ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 884).

Vorschlag für eine

VERORDNUNG DES RATES

zur Änderung der Verordnung (EU, Euratom) 2020/2093 des Rates vom 17. Dezember 2020 zur Festlegung des mehrjährigen Finanzrahmens für die Jahre 2021 bis 2027

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 312,

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft, insbesondere auf Artikel 106a,

auf Vorschlag der Europäischen Kommission,

nach Zustimmung des Europäischen Parlaments⁵,

nach Zuleitung des Entwurfs des Gesetzgebungsakts an die nationalen Parlamente,

gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Die Union hat die Ukraine nach dem unprovokierten und ungerechtfertigten Angriff durch Russland mit einer Reihe finanzieller Maßnahmen unterstützt. Die Unterstützung wurde auf Ad-hoc-Basis für einen begrenzten Zeitraum gewährt und erfordert umfangreiche Dotierungen aus dem Unionshaushalt und nationale Garantien.
- (2) Die Ukraine wird weiteren Beistand benötigen, um das Funktionieren des Staates aufrechtzuerhalten. Die Union sollte gemeinsam mit anderen internationalen Partnern einen Beitrag zur Deckung dieses dringenden Bedarfs leisten. Zu diesem Zweck hat die Union mit der Verordnung (EU) [XXX] des Europäischen Parlaments und des Rates⁶ ein neues Instrument angenommen. Nach diesem Instrument wird ein erheblicher Teil des geplanten finanziellen Beistands in Form von Darlehen gewährt.
- (3) Angesichts der erhöhten Instabilität im Äußeren ist es angezeigt, eine strukturelle Finanzierungslösung für die Jahre 2023 und 2024 vorzusehen, um eine kontinuierliche finanzielle Unterstützung für die Ukraine sicherzustellen.
- (4) Es ist daher angezeigt, die Union in die Lage zu versetzen, die erforderlichen Haushaltssmittel auf nachhaltige und solide Weise bereitzustellen. Zu diesem Zweck sollte der bestehende Mechanismus in Form einer Garantie aus dem Unionshaushalt zur Deckung des finanziellen Beistands, der der Ukraine in den Jahren 2023 und 2024 zur Verfügung steht, ausgeweitet werden. Dieser Mechanismus sollte die Mobilisierung von bis zu 100 % der finanziellen Verbindlichkeiten ermöglichen, die erforderlich sind, um den Rückzahlungsverpflichtungen der Union im Rahmen von

⁵ ABl. C [...] vom [...], S. [...].

⁶ ABl. [...] vom [...], S. [...].

Anleihe- und Darlehenstransaktionen nachzukommen, falls die Union die fällige Zahlung nicht rechtzeitig von dem begünstigten Land erhält.

- (5) Es sollte möglich sein, die erforderlichen, die Obergrenzen des Mehrjährigen Finanzrahmens überschreitenden Mittel im Unionshaushalt sowohl für Mitgliedstaaten als auch für den für die Jahre 2023 und 2024 verfügbaren finanziellen Beistand für die Ukraine in Anspruch zu nehmen. Diese Möglichkeit sollte die Verpflichtung zur Einhaltung der Eigenmittelobergrenze gemäß Artikel 3 Absatz 1 des Beschlusses (EU, Euratom) 2020/2053 des Rates⁷ unberührt lassen.
- (6) Diese Verordnung sollte nur für Programme des finanziellen Beistands für die Ukraine gelten, die für die Jahre 2023 und 2024 zur Verfügung stehen.
- (7) Wegen der Dringlichkeit, die sich aus den außergewöhnlichen Umständen infolge des unprovokierten und ungerechtfertigten Angriffskriegs Russlands gegen die Ukraine ergibt, wird es als angemessen angesehen, sich auf die Ausnahme von der Achtwochenfrist gemäß Artikel 4 des dem Vertrag über die Europäische Union, dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union und dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft beigefügten Protokolls Nr. 1 über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union zu berufen.
- (8) In Anbetracht der derzeitigen Lage in der Ukraine sollte diese Verordnung aus Gründen der Dringlichkeit am Tag nach ihrer Veröffentlichung im *Amtsblatt der Europäischen Union* in Kraft treten.
- (9) Die Verordnung (EU, Euratom) 2020/2093 des Rates sollte daher entsprechend geändert werden —

HAT FOLGENDE VERORDNUNG ERLASSEN:

Artikel 1

In Artikel 2 Absatz 3 der Verordnung (EU, Euratom) 2020/2093 wird folgender Unterabsatz angefügt:

„Ist es erforderlich, eine Garantie für einen gemäß Artikel 220 Absatz 1 der Haushaltsoordnung genehmigten und für die Jahre 2023 und 2024 zur Verfügung stehenden finanziellen Beistand für die Ukraine in Anspruch zu nehmen, so wird der notwendige Betrag über die MFR-Obergrenzen hinaus bereitgestellt.“

Artikel 2

Diese Verordnung tritt am Tag nach ihrer Veröffentlichung im *Amtsblatt der Europäischen Union* in Kraft.

⁷

Beschluss (EU, Euratom) 2020/2053 des Rates vom 14. Dezember 2020 über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union und zur Aufhebung des Beschlusses 2014/335/EU, Euratom (Abl. L 424 vom 15.12.2020, S. 1).

Diese Verordnung ist in allen ihren Teilen verbindlich und gilt unmittelbar in jedem Mitgliedstaat.

Geschehen zu Brüssel am [...]

*Im Namen des Rates
Der Präsident*