

Vergaderjaar 2024–2025

36 045

Situatie in Oekraïne

Nr. 186

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 oktober 2024

De G7-leiders¹ hebben 14 juni jl. hun onverminderde steun en toewijding uitgesproken om Oekraïne te helpen met dringende financieringsbehoeften op korte termijn.² Daartoe kondigden zij *Extraordinary Revenue Acceleration* (ERA)-leningen aan van ongeveer 50 mld. dollar (circa 45 mld. euro). De toekomstige buitengewone inkomsten die voortvloeien uit de bevrozing van Russische Centrale-banktegoeden (hierna: de buitengewone inkomsten) onder de Rusland-sancties worden daarbij door Oekraïne gebruikt om deze leningen te kunnen financieren. Uw Kamer is in het verslag van de Eurogroep en Ecofinraad van 15 en 16 juli jl.³ en het schriftelijk overleg van de Raad Buitenlandse Zaken van 19 juli jl. over dit G7-initiatief geïnformeerd.⁴ In de Europese Unie is brede steun voor dit G7-initiatief. De Europese Commissie (hierna: de Commissie) heeft op 20 september jl. een aantal voorstellen voor het EU-aandeel in dit G7-initiatief gedaan. De Commissie heeft de Raad van de Europese Unie (hierna: de Raad) en het Europees Parlement opgeroepen om snel tot besluitvorming te komen, zodat de financiering uiterlijk eind dit jaar aan Oekraïne beschikbaar kan worden gesteld. Omwille van een tijdige informatievoorziening en gelet op de noodzakelijke snelheid van het besluitvormingsproces stuur ik deze brief, mede namens de Minister van Buitenlandse Zaken en de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingshulp, als vervanging van het gebruikelijke BNC-fiche.

De Commissie stelt een verordening⁵ voor van Raad en Europees Parlement waarmee buitengewone macro-financiële bijstand (MFB) van maximaal 35 mld. euro wordt verstrekt in de vorm van leningen van de

¹ De G7 bestaat uit Canada, Duitsland, Frankrijk, Italië, Japan, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten. De Europese Unie neemt ook deel aan de G7.

² <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/06/14/g7-leaders-communicue-borgo-egnazia-italy-13-15-june-2024/>

³ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2024/08/27/bijlage-1-verslag-eurogroep-en-ecofinraad-15-en-16-juli-2024>

⁴ Kamerstuk 21 501-02, nr. 2917

⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52024PC0426>

Unie aan Oekraïne. Met die verordening wordt ook een *Ukraine Loan Cooperation Mechanism* (ULCM) ingesteld, dat de toekomstige buitengewone inkomsten verzamelt en aan Oekraïne ter beschikking stelt.

Oekraïne kan daarmee de ERA-leningen die Oekraïne bij de EU en de G7-partners aangaat terugbetalen en de rentebetalingen doen. De Commissie stelt technische aanpassingen in het Rusland-sanctieregime voor om de buitengewone inkomsten via het nieuw op te richten ULCM beschikbaar te stellen voor Oekraïne.

Onderstaand vindt u een samenvatting van het voorstel en de appreciatie van het kabinet. Het kabinet is voornemens om met de voorstellen in te stemmen. Besluitvorming over de verordening voor MFB en het ULCM vindt waarschijnlijk in oktober of november plaats in de Raad (besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid) en het Europees Parlement (besluitvorming met gewone meerderheid). Naar verwachting is hiervoor zowel in de Raad als in het Europees Parlement brede steun. Besluitvorming over eventuele aanpassingen in het sanctiebesluit (GBVB) zal naar verwachting ook in deze periode plaatsvinden. Dit vereist unanimiteit in de Raad.

Achtergrond en macro-financiële situatie Oekraïne

Door de Russische agressieoorlog zijn de Oekraïense overheidsuitgaven – vooral op het gebied van defensie – fors gestegen. Vanwege de oorlog is het land de toegang tot de internationale kapitaalmarkten kwijtgeraakt. Oekraïne neemt zelf maatregelen om de belastinginkomsten te verhogen, maar is afhankelijk van liquiditeitssteun van de internationale partners om het resterend financieringstekort zoveel mogelijk op te vangen, de economie draaiende te houden, en te voorkomen dat essentiële (defensie)uitgaven niet meer gedaan kunnen worden.

In de beginfase van de oorlog hebben landen deze liquiditeitssteun vooral bilateraal verstrekt. Zo heeft Nederland op 1 maart 2022 – één week na de uitbraak van de oorlog – een garantie van 100 mln. euro aan de Wereldbank gegeven om additionele begrotingssteun te faciliteren.⁶ Deze garantie is opgevolgd met een bilaterale lening van 200 mln. euro via het *Administered Account* van het Internationaal Monetair Fonds (IMF).⁷ Naarmate duidelijk werd dat de Russische agressieoorlog langer zou duren en daardoor de liquiditeitsnoden aanzienlijk zouden stijgen, is besloten om over te gaan tot een multilaterale aanpak. Deze manier van werken versterkt niet alleen de coördinatie tussen donoren, zodat liquiditeitssteun zo effectief en efficiënt mogelijk worden ingezet, maar verlaagt ook de administratieve lasten voor de Oekraïense overheid die door de oorlog al onder druk staat.

In Europa wordt een groot deel van de financiële steun sindsdien door de Europese Unie verstrekt, onder andere via macro-financiële bijstand (MFB) en de Oekraïne-faciliteit. MFB is een bestaand instrument van de Unie, waarbij financiële steun wordt verleend aan partnerlanden in de directe omgeving van de EU die met een betalingsbalanscrisis worden geconfronteerd. Een overzicht van de opeenvolgende MFB-programma's voor Oekraïne is beschikbaar op de website van de Europese Commissie.⁸ In het kader van de tussentijdse herziening van het Meerjarig Financieel Kader (MFK) is op 29 februari jl. de Oekraïne-faciliteit opgericht. Over de

⁶ Kamerstuk 36 048, nr. 3.

⁷ Kamerstuk 36 182, nr. 6.

⁸ https://economy-finance.ec.europa.eu/international-economic-relations/candidate-and-neighbouring-countries/neighbouring-countries-eu/neighbourhood-countries/ukraine_en

periode 2024–2027 wordt er via deze faciliteit 50 mld. euro steun verleend om het externe financieringstekort te dichten, de herstel- en wederopbouwinzet te faciliteren en de hervormingsinspanningen van Oekraïne te ondersteunen. In navolging hierop is het Oekraïneplan overeengekomen. Dit plan bevat een ambitieus hervormingsprogramma en snijdt belangrijke thema's aan als corruptiebestrijding, justitiële hervormingen en fundamentele rechten. Deze thema's staan eveneens centraal in het Oekraïense EU-toetredingsproces.

Ook andere donoren zoals de Verenigde Staten (VS), het Verenigd Koninkrijk (VK), Canada, Japan en Noorwegen verstrekken liquiditeitssteun. Daarnaast is van belang dat Oekraïne sinds april 2023 een IMF-programma heeft. Deze *Extended Fund Facility* (EFF)-lening heeft een omvang van ongeveer USD 15,6 mld. en loopt tot 2027. Belangrijk is dat de IMF-financiering gepaard gaat met afspraken over macro-economisch beleid en hervormingen. Daarmee is het IMF-programma een onmisbaar anker voor de macro-economische stabilisering van Oekraïne. Nederland, dat Oekraïne in de Raad van Bewindvoerders van het IMF vertegenwoordigt, heeft net als andere donoren zogenaamde *financing assurances* afgegeven om dit programma mogelijk te maken.⁹ Met de *financing assurances* hebben Nederland en o.a. de G7-landen een toezegging gedaan om Oekraïne financieel te blijven steunen om de houdbaarheid van de Oekraïense schuld en de financiering van het tekort voor de komende jaren te waarborgen.

Als onderdeel van de beleidsafspraken in het kader van de financiële steun zetten de Oekraïense autoriteiten belangrijke stappen om het externe financieringstekort te verlagen. Zo zijn o.a. niet-essentiële uitgaven geïdentificeerd en stopgezet en werkt Oekraïne aan de verhoging van belastinginkomsten met een nationale inkomstenstrategie. Bovendien heeft Oekraïne in juli jl. een akkoord bereikt met externe commerciële crediteuren over een schuldherstructurering. Dit levert Oekraïne per direct een schuldverlichting van 53% van zijn schulden bij private partijen op.

Desalniettemin blijft Oekraïne volgens de Commissie en het IMF een grote behoefte aan liquiditeitssteun houden. Aan de grondslag van de al aangekondigde steunpakketten liggen de ramingen van het externe financieringstekort die door het IMF worden opgesteld. Gelet op de onzekerheid die de oorlogssituatie met zich meebrengt, hanteert het IMF sinds april 2023 twee scenario's: een basisscenario waarin de veronderstelling wordt gehanteerd dat eind dit jaar een staakt-het-vuren wordt bereikt en een negatiever scenario waarin een staakt-het-vuren pas eind 2025 wordt bereikt. Bij deze scenario's horen externe financieringstekorten van USD 121,9 mld. en USD 140,7 mld. van 2023 tot en met het eerste kwartaal van 2027. Een langer conflict gaat immers gepaard met onder andere toegenomen macro-economische onzekerheid, hogere schade aan gebouwen en infrastructuur¹⁰ en hogere defensie-uitgaven. Naar verwachting worden de scenario's van het IMF binnenkort, tijdens een aankomende beoordeling (*review*) van het IMF-programma geactualiseerd.

Het is echter nu al duidelijk dat Oekraïne aanvullende steun nodig zal hebben vanwege de aanhoudende oorlog. De recent door de Oekraïense autoriteiten gepresenteerde begroting voor 2025 bevat een begrotingsstekort van USD 38 mld. Dit is USD 12 mld. meer dan eerder verwacht, en heeft met name te maken met de defensie-uitgaven die nodig zijn om de Russische aanvallen te weren.

⁹ Kamerstuk 26 234, nr. 287

¹⁰ De Wereldbank raamt de wederopbouwnoten op USD 486 mld. over de komende tien jaar.

De voorgenomen ERA-leningen door de G7 en de Europese Unie hebben direct en indirect gevolgen voor de positie van Oekraïne op het slagveld. De middelen kunnen ingezet worden daar waar de noden het hoogst zijn, inclusief militaire uitgaven en ook financiële en wederopbouw steun. De Commissie geeft aan dat Oekraïne onder andere EU-steun nodig heeft voor behoud van essentiële overheidsdiensten, macro-economische stabiliteit en herstel van kritieke infrastructuur.

Voorstel verordening MFB-lening en opzetten ULCM

Op 21 mei jl. is in de Raad reeds een akkoord bereikt over het voorstel van de Commissie om de buitengewone inkomsten uit de bevroren Russische Centrale-banktegoeden, die worden aangehouden door Europese centrale effectenbewaarinstituten, ten goede te laten komen aan Oekraïne. Hierover is de Kamer geïnformeerd in het verslag van de Raad Algemene Zaken.¹¹

Op basis van artikel 212 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) stelt de Commissie een verordening voor van de Raad en het Europees Parlement om via macro-financiële bijstand (MFB) steun te verlenen en een mechanisme op te zetten waarbij de buitengewone inkomsten aan Oekraïne ter beschikking worden gesteld. Met de buitengewone inkomsten kan Oekraïne rente en aflossing betalen op de leningen die de Unie, G7-partners en andere derde landen aan Oekraïne zullen verstrekken in de context van het G7-akkoord over de ERA-leningen.

De Commissie stelt voor om Oekraïne via de MFB maximaal 35 mld. euro aan steun te verlenen. Daarbij worden de G7-landen die geen lidstaat van de EU zijn in staat gesteld leningen te verstrekken om tot het totaalbedrag van 45 mld. euro te komen, conform het bedrag in het politieke G7-akkoord. Als de G7-partners of andere derde landen meer ERA-leningen verstrekken dan 10 mld. euro zal het EU-aandeel navenant worden verlaagd, zodat het totaalbedrag aan ERA-leningen niet boven 45 mld. euro komt. Dit wordt als maximum gehanteerd door de Commissie, omdat dit het bedrag is waarvan zij denkt dat het gefinancierd kan worden via de toekomstige buitengewone inkomsten.

Randvoorwaarde voor de MFB vanuit de EU is dat Oekraïne de mensenrechten, de rechtsstaat en de democratische mechanismes blijft waarborgen en eerbiedigen. De Commissie en de Europese Dienst voor Extern Optreden (EDED) zullen toezien op de naleving van deze voorwaarde.

Voor de MFB zal zoals gebruikelijk een memorandum van overeenstemming (*Memorandum of Understanding*; MoU) worden opgesteld tussen de Commissie en Oekraïne. De beleidsvoorwaarden in het MoU moeten consistent zijn met de kwalitatieve en kwantitatieve stappen die zijn opgenomen betreffende de goedkeuring van de beoordeling van het Oekraïneplan en eventuele wijzigingen daarvan, met dien verstande dat de beoordeling van de stappen van het Oekraïneplan gedaan wordt door de Raad, en de toetsing van de voorwaarden uit de MoU door de Commissie.

De beleidsvoorwaarden in het MoU moeten bovendien een verbintenis omvatten om de samenwerking met de Unie te bevorderen op het gebied van herstel, wederopbouw en modernisering van de Oekraïense defensie-industrie. Deze moeten in overeenstemming zijn met de doelstellingen

¹¹ Kamerstuk 21 501-02, nr. 2910

van het Europees Defensie-instrumentprogramma (EDIP) en andere relevante programma's van de Unie. De Commissie zal op reguliere basis aan de Raad en het Europees Parlement rapporteren over de voorwaarden uit de MoU en kan een mid-term review van de MoU uitvoeren. Oekraïne kan een verzoek tot uitgave van de middelen indienen, waarna de Commissie beslist over de vrijgave van de tranche op basis van of Oekraïne voldoet aan de gestelde randvoorwaarden en de in het MoU vermelde beleidsvoorwaarden. De zogeheten *release decision* moet vóór eind 2024 aangenomen zijn door de Commissie. De lening kan voorts in tranches uitbetaald worden, ook in de loop van 2025.

Oekraïne is verantwoordelijk voor de aflossing van de hoofdsom, rente en andere gerelateerde kosten aan de leningen, en wordt daarbij geholpen door het voorgestelde *Ukraine Loan Cooperation Mechanism* (ULCM). Het ULCM verzamelt de buitengewone inkomsten die voortvloeien uit de bevroering van Russische Centrale-banktegoeden, wat onderdeel is van de sancties die de EU aan Rusland heeft opgelegd. De buitengewone inkomsten worden aan Oekraïne gegeven, die daarmee de aflossing en rentelasten van de ERA-leningen kan betalen. Afhankelijk van de rentestand worden de buitengewone inkomsten door de Commissie geschat op 4–5 mld. euro per jaar.

Wanneer het ULCM onvoldoende middelen genereert blijft Oekraïne verantwoordelijk voor de rente en aflossing van de leningen. Zoals gebruikelijk bij MFB en andere instrumenten waarvoor de Unie middelen leent op de kapitaalmarkt, worden zekerheden ingebouwd om er voor zorg te dragen dat de Unie aan haar financiële verplichtingen kan voldoen. Doorgaans bestaat deze zekerheid bij MFB-steun uit een bijdrage aan een garantiefonds op de EU-begroting: het Gemeenschappelijk Voorzieningsfonds. De Commissie stelt echter voor om voor deze buitengewone MFB, net als bij de MFB+-lening in 2023¹² en de Oekraïnefaciliteit, een garantie te organiseren via de beschikbare ruimte onder de plafonds van het Eigenmiddelenbesluit (EMB). Deze beschikbare ruimte wordt ook wel de *headroom* genoemd. Dit betreft de budgettaire ruimte tussen de uitgavenplafonds voor de EU-begroting zoals vastgelegd in het Meerjarig Financieel Kader (MFK) en de plafonds zoals vastgelegd in het EMB. Het EMB-plafond maximeert het financiële beroep dat de Unie mag doen op lidstaten en ligt hoger dan het MFK-plafond. De Unie kan dus meer middelen opvragen bij de lidstaten dan zij op basis van het MFK uit kan geven. Deze marge dient als zekerheid voor de markt dat de Unie kan voldoen aan de aflossings- en renteverplichtingen op leningen die zij aangaat. Op basis van de huidige MFK-verordening mag de Commissie de extra middelen die het bij de lidstaten ophaalt boven de MFK-plafonds uitgeven om aan haar financiële verplichtingen te voldoen. Die mogelijkheid geldt echter alleen voor leningen aan Oekraïne die voor het eind van dit jaar worden verstrekt. Als de leningen aan Oekraïne pas volgend jaar worden verstrekt is voor het benutten van de *headroom* als garantie een aanvullende wijziging van de MFK-verordening nodig, waarover met eenparigheid van stemmen (unanimiteit) in de Raad wordt besloten.

Het voorstel van de Commissie is om de MFB-lening waar mogelijk te baseren op buitengewone inkomsten voortkomend uit de – op basis van het sanctieregime tegen Rusland – bevroren Russische Centrale-banktegoeden. Om de buitengewone inkomsten aan het voorgestelde ULCM toe te kennen zijn enkele technische wijzigingen in het sanctiebeleid nodig. Op dit moment worden de buitengewone inkomsten namelijk nog toegekend aan de Europese Vredesfaciliteit en de Oekraïne-

¹² Kamerstuk 22 112, nr. 3557

faciliteit. Het kabinet kan vanwege de gebruikelijke vertrouwelijkheid van de onderhandelingen over het sanctiebeleid op dit moment niet meer informatie geven over deze specifieke voorstellen. Vanwege de ambitieuze houding van het kabinet ten aanzien van het zoeken naar mogelijkheden om de buitengewone inkomsten te gebruiken voor steun aan Oekraïne moedigt het kabinet aan tot voorspoedige verdere uitwerking en besluitvorming hierover. Het kabinet zal de voorstellen juridische en financieel zorgvuldig toetsen en hecht waarde aan internationale (G7-) samenwerking in dit kader.

Kabinetsappreciatie verordening MFB en ULCM

Het kabinet zal Oekraïne politiek, militair, financieel en moreel actief en onverminderd steunen in tijd van oorlog en ten aanzien van herstel en wederopbouw, zolang als dat nodig is. Dit is onlosmakelijk verbonden met de afschrikking van verdere Russische agressie. Er mag geen enkele twijfel bestaan over de grote solidariteit die de EU heeft met Oekraïne. De strijd die Oekraïne voert voor behoud van eigen zeggenschap en grondgebied raakt de kernwaarden van de EU en ons internationale stelsel. In lijn met de motie Piri¹³ steunt het kabinet de EU-inzet om de steun voor Oekraïne structureler vorm te geven. Daarmee is het in deze fase van belang om Oekraïne te voorzien van voorspelbare liquiditeitssteun.

Het kabinet vindt het essentieel om bij te dragen aan de noodzakelijke financiële steun aan Oekraïne en is positief over het voorstel van de Commissie om in totaal maximaal 35 mld. euro aan macro-financiële bijstand (MFB) aan Oekraïne te verlenen. Dit is een logische en noodzakelijke aanvulling op de eerder door de Unie verleende macro-financiële bijstand en op de Oekraïne-faciliteit, en maakt deel uit van de buitengewone inspanningen van de EU, gezamenlijk met de internationale gemeenschap, om Oekraïne te helpen in zijn financiële behoeften. Uitgangspunt van het kabinet is dat het MFB-voorstel in aanvulling komt op middelen die EU-lidstaten reeds op EU-niveau gecommiteerd hebben.¹⁴

Het kabinet staat positief tegenover het opzetten van het *Ukraine Loan Cooperation Mechanism* (ULCM). Hiermee kan de Unie op een voorspelbare en tijdige manier de buitengewone inkomsten aan Oekraïne geven zodat het land daarmee de rente en aflossing op de ERA-leningen kan betalen. Daarmee worden de gevolgen van de ERA-leningen voor de toekomstige financieringsbehoeften van Oekraïne beperkt. Door de buitengewone inkomsten voor dit doel te benutten worden de Unie en de G7-partners in staat gesteld op korte termijn een groot bedrag aan financiële steun te organiseren.

Ten aanzien van de beleidsvoorwaarden (conditionaliteiten) is het kabinet van mening de vergaande hervormingseisen van het IMF en het Oekraïne-plan leidend moeten blijven. Conditionaliteiten zijn nodig, maar er moet voorkomen worden dat Oekraïne excessief wordt belast en dat dit de daadkracht van de overheid in oorlogstijd schaadt.

Daarbij moet bovendien voorkomen worden dat de verschillende donoren van Oekraïne uiteenlopende hervormingseisen hanteren. Het kabinet vindt het daarom positief dat de Commissie voorstelt dat de beleidsvoorwaarden in het MoU consistent zijn met de kwalitatieve en kwantitatieve

¹³ Motie Piri (Kamerstuk 21 501-20, nr. 1829)

¹⁴ In lijn met de motie Piri c.s. Kamerstuk 21 501-20, nr. 2073 over het vrijmaken van de nodige financiële middelen voor Oekraïne.

stappen die zijn opgenomen betreffende de goedkeuring van de beoordeling van het Oekraïneplan en eventuele wijzigingen daarvan.

Het kabinet acht het van belang dat de gebruikelijke politieke voorwaarden voor toegang tot MFB worden gehandhaafd, zoals eerbiediging van de mensenrechten, de rechtsstaat, het tegengaan van corruptie en effectieve democratische mechanismen. Het kabinet heeft begrip voor de beperkingen die de oorlogssituatie met zich meebrengt voor de uitvoering van hervormingen.

Het kabinet kan zich vinden in de voorgestelde maximale looptijd van de MFB-leningen van 45 jaar. Deze lange looptijd voor de terugbetaling van de lening maakt het voor Oekraïne meer behapbaar om de hoofdsom terug te kunnen betalen. Ook kan hierdoor enige ruimte worden verwacht met de eerste aflossingen op de te verstrekken leningen, waardoor in de ULCM een buffer kan worden opgebouwd. Zoals in het regeerprogramma is opgenomen is het kabinet geen voorstander van het aangaan van gemeenschappelijke schulden voor nieuwe Europese instrumenten. MFB is een bestaand instrument dat al lang bestaat en waarvoor de Unie de benodigde middelen om leningen te verstrekken leent op de kapitaalmarkt. Het kabinet heeft daarom begrip voor de schulduitgifte door de Unie ten behoeve van de voorgestelde inzet van dit instrument. Het kabinet kan ook het voorstel om de MFB-lening te garanderen middels de *headroom* steunen. De voor MFB meer gebruikelijke garantstelling via een bijdrage aan het Gemeenschappelijk Voorzieningsfonds zou voor deze buitengewone MFB voor Oekraïne een te groot beslag op de Europese begroting leggen. De *headroom* vertegenwoordigt een hoge mate van zekerheid richting de markt waardoor de Commissie tegen gunstige voorwaarden kan lenen op de markt. Bovendien is het alternatief, namelijk het verstrekken van 27 individuele bilaterale garanties, minder efficiënt en vereist het meer tijd.

Bevoegdheid

Het kabinet beoordeelt de bevoegdheid van de EU voor de voorstellen als positief. Het voorstel is gebaseerd op artikel 212 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Het kabinet kan zich vinden in de gekozen rechtsbasis. Op basis van dit artikel is de EU bevoegd om maatregelen vast te stellen voor het ondernemen van activiteiten voor economische, financiële en technische samenwerking, met inbegrip van bijstand op met name financieel gebied voor derde landen anders dan ontwikkelingslanden. Deze activiteiten dienen coherent te zijn met het externe beleid van de EU en plaats te vinden in het kader van de beginselen en doelstellingen van haar externe optreden. De acties van de EU en die van de lidstaten dienen elkaar te complementeren en versterken. Met de voorgestelde MFB en ULCM wordt financiële bijstand georganiseerd aan een derde land. Eerdere MFB-besluiten en de Oekraïnefaciliteit zijn ook gebaseerd op artikel 212 VWEU.

Subsidiariteit

Het kabinet beoordeelt de subsidiariteit van het MFB-voorstel en het opzetten van de ULCM als positief. De noden van Oekraïne vragen om structurele, uitgebreide steun die niet door één lidstaat alleen kan worden verschaft. De EU biedt de mogelijkheid om samen met andere lidstaten ondersteuning aan Oekraïne te leveren op meer gecoördineerde, gestructureerde en voorspelbare wijze. De EU kan daarnaast haar leencapaciteit inzetten om op gunstige voorwaarden leningen te verstrekken aan Oekraïne. De financieringstechniek van garanties via de *headroom* komt sneller tot stand vergeleken met bilaterale garanties van

de lidstaten aan de EU-begroting. Het aan Oekraïne ter beschikking stellen van de buitengewone inkomsten ten behoeve van het betalen van rente en aflossing op ERA-leningen zorgt ervoor dat dit op ordelijk en tijdige wijze wordt gedaan en in gezamenlijkheid voor zowel de Unie als de G7-landen goed is geregeld. De EU kan dit beter organiseren dan de lidstaten afzonderlijk. Door de gezamenlijke aanpak worden de lasten op de administratieve capaciteit van de Oekraïense autoriteiten beperkt. Optreden op EU-niveau is daarom gerechtvaardigd.

Proportionaliteit

Het kabinet beoordeelt de proportionaliteit van het MFB-voorstel en het opzetten van het ULCM positief. De voortdurende ongerechtvaardigde militaire agressie door Rusland vereist het verlenen van aanvullende financiële bijstand aan Oekraïne. Het totaal bedrag aan financiering dat beschikbaar wordt gesteld aan Oekraïne via de MFB en de in aanmerking komende bilaterale leningen van andere G7-partners en/of derde landen, is in overeenstemming met de verwachte toekomstige buitengewone inkomsten, zorgt voor een brede internationale lastenverdeling met partners. Dit gaat niet verder dan nodig is voor het beoogde doel om de verwachte budgettaire behoeften van Oekraïne te ondersteunen. Ook is bij de totaalomvang van het voorstel voor financiële bijstand door de Unie reeds rekening gehouden met de bijdragen die andere G7-partners mogelijk zullen leveren en wordt het EU-deel navenant verlaagd als de bijdrage van de G7-partners of andere landen boven een bepaald bedrag komt, opdat het totaalbedrag niet hoger wordt dan 45 miljard euro.

Financiële gevolgen

Het EU-aandeel van de leningen wordt verstrekt via macro-financiële bijstand (MFB) met een maximumbedrag van 35 mld. euro. Als de G7-partners of andere derde landen meer ERA-leningen verstrekken dan 10 mld. euro in totaal zal het EU-aandeel navenant worden verlaagd, zodat het totaal aan ERA-leningen niet boven 45 mld. euro komt.

De Commissie stelt een maximale looptijd van de MFB-lening voor van 45 jaar. Zoals al lang gebruikelijk is bij MFB, leent de Commissie namens de Unie de benodigde middelen op de kapitaalmarkt, die zij voorts uitleent aan Oekraïne. Aan deze leningen zijn geen directe uitgaven voor de lidstaten verbonden. Zoals ook gebruikelijk is bij MFB zal de Commissie de benodigde middelen op de kapitaalmarkt lenen. Dat gebeurt tegenwoordig als onderdeel van de totale schulduitgifte van de Unie via een gediversifieerde financieringsstrategie. De looptijd van de leningen die de Unie aangaat kunnen daardoor afwijken van de looptijd van de leningen die Oekraïne bij de Unie aangaat.

Het ULCM verzamelt de buitengewone inkomsten op de bevroren tegoeden en geeft dit aan Oekraïne zodat Oekraïne de ERA-leningen, waaronder de MFB-leningen van de Unie met de bijbehorende rentekosten terug kan betalen. Pas indien Oekraïne niet in staat zou blijken de verstrekte leningen aan de Unie af te lossen zal de Commissie mogelijk middelen bij de lidstaten op moeten halen om ervoor te zorgen dat de Unie zelf aan haar aflossingsverplichtingen kan voldoen. Dat gebeurt pro rata op basis van het bni-aandeel van een lidstaat in het bni van de Unie. De garantie geldt voor de hoofdsom, de rente en andere kosten gerelateerd aan de leningen die de Unie is aangegaan voor de financiering van de MFB-lening aan Oekraïne.

In mei 2021 heeft Nederland het Eigenmiddelenbesluit¹⁵ (EMB) goedgekeurd (unanimiteit in de Raad en goedkeuring van het Nederlandse parlement). In dit EMB is het Eigenmiddelenplafond opgenomen, wat het maximale beroep aangeeft dat de Unie op de lidstaten kan doen. Zoals onder de toelichting van het voorstel beschreven wordt de ruimte tussen het Eigenmiddelenplafond en het MFK-plafond onder andere gebruikt voor het garanderen van de aflossingen en rentebetalingen uit hoofde van leningen die de Commissie namens de Unie aangaat op de kapitaalmarkt. Hiervoor zal op de Rijksbegroting een nieuwe garantie opgenomen worden voor de hoofdsom en een inschatting van de rentekosten. Het risico van deze garantie is mede-afhankelijk van de beschikbaarheid van de buitengewone inkomsten. De raming van het Nederlandse aandeel in de garantie wordt gebaseerd op het Nederlandse aandeel in het EU-bni. Bij het huidige bni-aandeel van Nederland van 6,1% betreft dit een garantie van maximaal 3,4 mld. euro, waarvan circa 2,1 mld. euro voor de hoofdsom en circa 1,3 mld. euro voor de rentelasten. Bij wijzigingen in het bni-aandeel en wijzigingen in de inschatting van de rentelasten zal in de toekomst ook de omvang van de garantie wijzigen.

Gegeven de geschetste ontwikkelingen ontstaat voor Nederland naar verwachting in 2024 een garantie uit hoofde van het Eigenmiddelenbesluit ter hoogte van 3,4 mld. euro. Deze garantie wordt middels een nota van wijziging op de supplettoire begroting september 2024 van het Ministerie van Financiën verwerkt. U ontvangt deze nota van wijziging gelijktijdig met deze kamerbrief. Door gebruik te maken van de nota van wijziging wordt het parlement in staat gesteld haar budgetrecht uit te oefenen voordat de Europese Commissie de lening aan Oekraïne verstrekt. Daarnaast ontvangt u hierbij het bijbehorende toetsingskader risicoregelingen.

Gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

Naar verwachting hebben de voorstellen geen gevolgen voor de regeldruk of de concurrentiekracht. Ten aanzien van de geopolitieke aspecten, is de Russische agressieoorlog de grootste geopolitieke inbreuk op internationale politieke en economische stabiliteit sinds de Tweede Wereldoorlog. De huidige voorstellen voor het organiseren van het EU-aandeel in het G7-initiatief is een duidelijk signaal van steun aan Oekraïne, hetgeen in lijn is met het Regeerprogramma waarin staat dat Nederland Oekraïne politiek, militair, financieel en moreel actief en onverminderd blijft steunen in tijd van oorlog, herstel en wederopbouw, zolang als dat nodig is. Dit is onlosmakelijk verbonden met de afschrikking van verdere Russische agressie. Ook draagt de voorgestelde steun er indirect aan bij dat Oekraïne als land sterker staat tegen de illegale Russische agressie. De voorgestelde steun draagt immers bij aan het in stand houden van de overheidsdiensten vanuit Oekraïne en daarmee aan de stabiliteit van het land.

Tot slot zal dit voorstel van de Commissie bijdragen aan een solidaire en geloofwaardige positie van de EU in internationaal verband en richting Oekraïne.

Hoogachtend, mede namens de Minister van Buitenlandse Zaken en de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingshulp,

De Minister van Financiën,
E. Heinen

¹⁵ Kamerstuk 35 711, nr. 3