

Vergaderjaar 2021–2022

21 501-07

Raad voor Economische en Financiële Zaken

36 045

Situatie in de Oekraïne

Nr. 1862

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 juni 2022

Mede namens de Minister van Buitenlandse Zaken, de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, de Minister van Defensie en de Minister voor Klimaat en Energie stuur ik u deze brief waarin u wordt geïnformeerd over Europese voorstellen voor het verstrekken van leningen, het creëren van fondsen en het inzetten van financiële instrumenten. Deze brief volgt op een toezegging aan het lid Heinen (VVD) tijdens het commissiedebat over de Eurogroep en Ecofinraad dat plaatsvond op donderdag 19 mei jl. (Kamerstuk 21 501-07, nr. 1858).

Deze brief gaat eerst in op de financiële aspecten van de voorstellen van de Europese Commissie op het gebied van energie, defensie en de oorlog in Oekraïne. Met betrekking tot energie zet deze brief de financiële gevolgen van de voorstellen in het *REPowerEU*-pakket uiteen. De Europese Commissie heeft dit pakket op 18 mei jl. gepubliceerd. De Minister voor Klimaat en Energie zal uw Kamer conform de afgesproken termijn van 6 weken middels een Kamerbrief verder informeren over het kabinetsstandpunt inzake dit voorstel. Ten aanzien van defensie wordt ingegaan op de financiële aspecten van de mededeling «*Communication on the Defence Investment Gaps Analysis and Way Forward*». U wordt hierover binnen de gebruikelijke termijn door de Minister van Defensie via een BNC-fiche uitgebreider geïnformeerd. Ten aanzien van de oorlog in Oekraïne gaat deze brief in op de mededeling «*Ukraine Relief and Reconstruction*» van 18 mei jl. Uw Kamer werd hier eerder over geïnformeerd in de Geannoteerde Agenda voor de buitengewone Europese Raad van 30 en 31 mei.¹ Een nadere appreciatie van deze mededeling volgt op de korte termijn in een separate Kamerbrief. Het kabinet streeft naar een integrale beoordeling van de genoemde mededelingen. In navolging op de mededeling, publiceert de Commissie naar verwachting op korte termijn het bijbehorende voorstel voor verdere Macro Financiële bijstand (MFB) met het oog op mogelijke besluitvorming in de Ecofinraad van

¹ Kamerstukken 21 501-20 en 36 045, nr. 1803.

17 juni. Indien dit inderdaad het geval is, ontvangt uw Kamer uiterlijk op 10 juni een nazending op de geannoteerde agenda voor deze Ecofin met daarin de kabinetsappreciatie van het voorstel als vervanging voor het BNC-fiche.

Tot slot gaat deze brief onder «overige mogelijke toekomstige initiatieven» in op een eventueel ESM stabiliteitsfonds, de gezamenlijke verklaring van 10 EU-lidstaten inzake flexibilisering Cohesiebeleid, een mid-term review van het Meerjarig Financieel Kader (MFK) en gemeenschappelijke schulduitgifte.

Energie – REPowerEU

De Europese Commissie (hierna: de Commissie) heeft op 18 mei jl. het «*REPowerEU Plan*» gepresenteerd. Doelstelling van dit plan is om de afhankelijkheid van Russische fossiele energie af te bouwen, waarbij in 2027 de afhankelijkheid volledig afgebouwd moet zijn. De Minister voor Klimaat en Energie zal op korte termijn via een Kamerbrief een appreciatie van het *REPowerEU*-pakket met uw Kamer delen waarin hij het pakket integraal zal beoordelen. Volgens de Commissie is er tot en met 2027 210 miljard euro aan extra investeringen nodig, bovenop het Fit for 55 pakket, om deze doelstelling te bereiken. In de periode tot eind 2030 zou er in totaal 300 miljard euro aan investeringen nodig zijn. In deze Kamerbrief wordt kort ingegaan op een drietal voorstellen met financiële gevolgen die de Commissie in de overkoepelende mededeling van het *REPowerEU* pakket doet. Deze voorstellen zijn opgenomen in een voorstel van de Commissie voor een verordening van het Europees parlement en de Raad, waarmee twee verordeningen, een richtlijn, en een besluit aangepast worden.² De besluitvormingsprocedure voor deze verordening is de gewone wetgevingsprocedure, met gekwalificeerde meerderheid in de Raad van de Europese Unie (de Raad) en medebeslissing van het Europees parlement. Samen met de mededeling kondigt de Europese Commissie tevens een nieuwe oproep in het kader van de *Connecting Europe Facility*-Energie aan tot indienen van voorstellen voor projecten van gemeenschappelijk belang ter hoogte van naar schatting 800 miljoen euro, en kondigt zij aan dit najaar de beschikbare financiering voor de oproep voor 2022 van het Innovatiefonds te verdubbelen tot circa 3 miljard euro. Deze aankondiging werkt de Commissie op een later moment nader uit.

Hieronder ga ik per voorstel in op de financiële gevolgen en de kabinetsappreciatie, met een voorbehoud op de integrale weging die volgt in de bovengenoemde Kamerbrief over het gehele *REPowerEU*-pakket.

HVF: hoofdstuk in Herstel en Veerkracht Plannen (HVPs) en inzet ongebruikte HVF-leningendeel

De Commissie wil de faciliteit voor herstel en veerkracht (*Herstel- en Veerkracht Faciliteit; HVF*) een centrale rol geven in *REPowerEU*. De Commissie stelt een aanpassing van de HVF-verordening voor, waarbij lidstaten worden geacht *REPowerEU*-hoofdstukken toe te voegen als zij nieuwe of aangepaste HVPs indienen. Hierin zetten lidstaten uiteen hoe investeringen en hervormingen bij kunnen dragen aan het afbouwen van de afhankelijkheid van Russische fossiele energie. Deze plannen worden in lijn met de huidige HVP-procedures beoordeeld door de Commissie en

² 2022/0164(COD) Voorstel voor een verordening van het Europees parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EU) 2021/241 wat betreft *REPowerEU*-hoofdstukken in herstel- en veerkrachtplannen en tot wijziging van Verordening (EU) 2021/1060, Verordening (EU) 2021/2115, Richtlijn 2003/87/EG en Besluit (EU) 2015/1814.

door de Raad. De Commissie stelt daarbij voor om het nog ongebruikte HVF-leningendeel te gebruiken voor *REPowerEU*. Volgens de HVF-verordening kunnen lidstaten een lening aanvragen tot een maximale omvang van 6,8% van het bruto nationaal inkomen (bni), maar kan in buitengewone omstandigheden hiervan worden afgeweken. Momenteel bedraagt het totale ongebruikte leningendeel van de HVF 225 miljard euro. Om tot een goede verdeling hiervan te komen onder de geïnteresseerde lidstaten, dienen lidstaten binnen 30 dagen na de inwerkingtreding van de aangepaste verordening kenbaar te maken of zij een beroep op de resterende leningen willen doen.

Het kabinet is positief over het voorstel van de Commissie om lidstaten in nieuwe of aangepaste HVPs een *REPowerEU*-hoofdstuk op te laten nemen. Het kabinet deelt de urgentie om de afhankelijkheid van Russische fossiele energie af te bouwen. De doelstellingen van *REPowerEU* sluiten goed aan bij de oorspronkelijke bestedingscategorieën van de HVF, waarin al een belangrijke plaats is toegedicht aan energiebesparing en hernieuwbare energie. Door het opnemen van een *REPowerEU*-hoofdstuk in de nieuwe of aangepaste HVPs, wordt de HVF aangepast aan de uitdagingen die de oorlog in Oekraïne met zich mee brengt ten aanzien van het bevorderen van het duurzame herstel en de economische weerbaarheid en veerkracht van de lidstaten na de Covid-19-pandemie. Het kabinet is tevens positief over de inzet van ongebruikte HVF-leningen t.b.v. *REPowerEU*. Het benutten van het ongebruikte HVF-leningendeel kan een belangrijke rol spelen in het terugbrengen van de afhankelijkheid van Russische fossiele energie. Financiering van het Europese herstelinstrument en de HVF via het mobiliseren van middelen op de kapitaalmarkt is vastgelegd in het Eigenmiddelenbesluit³. Het kabinet acht de hierboven beschreven voorgestelde wijzigingen in de HVF-verordening in lijn met de randvoorwaarden die in het Eigenmiddelenbesluit zijn opgenomen ten aanzien van de financiering van het Europese herstelfonds en de HVF. Het Eigenmiddelenbesluit wordt niet gewijzigd en er is geen impact op de raming van de garantie die momenteel ten behoeve van het leningendeel van de HVF in de Rijksbegroting is opgenomen. Zoals toegelicht in de begroting van het Ministerie van Financiën is deze garantie gebaseerd op het aandeel van het Nederlandse bruto nationaal inkomen (bni) in het totale bni van de Europese Unie.

De Minister voor Klimaat en Energie zal in de appreciatie van het *REPowerEU* pakket verder ingaan op het kabinetsstandpunt ten aanzien van dit voorstel.

Meer flexibiliteit cohesie- en landbouwfondsen

Verder stelt de Commissie voor dat lidstaten meer flexibiliteit krijgen om cohesie- en landbouw gelden over te hevelen naar de HVF ten behoeve van *REPowerEU*. Dit heeft geen gevolgen voor de raming van de Nederlandse afdrachten aan de EU-begroting. Lidstaten krijgen de mogelijkheid om tot 12,5% (momenteel 5%) van hun toegewezen cohesiegelden te gebruiken voor *REPowerEU*. Dit zou in totaal in de EU kunnen leiden tot 26,9 miljard euro extra investeringen om de *REPowerEU*-doelstellingen te behalen. Tevens krijgen lidstaten de mogelijkheid om tot 12,5% van hun toegewezen landbouw gelden te gebruiken voor *REPowerEU*, wat tot 7,5 miljard euro aan extra *REPowerEU* gerelateerde investeringen kan leiden. Deze middelen dienen uitgegeven te worden aan het verminderen van het gebruik van kunstmest, het verhogen van

³ Besluit (EU, Euratom) 2020/2053 van de Raad van 14 december 2020 betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Unie en tot intrekking van Besluit 2014/335/EU, Euratom.

productie van hernieuwbare energie en biomethaan, en het verhogen van energie-efficiëntie.

Extra Europese middelen die nodig zijn om de gevolgen van de oorlog in Oekraïne te adresseren dienen volgens het kabinet in de eerste plaats gevonden te worden in (herprioritering van) bestaande middelen. De vrijwillige mogelijkheid om een deel van de cohesie- en landbouwfondsen in te zetten voor de *RePowerEU*-doelen is in lijn met deze inzet. Het kabinet acht het wel van belang dat deze middelen primair gericht blijven op de originele doelstellingen van deze middelen, innovatie, vergroening, digitalisering, menselijk kapitaal en sociale inclusie. Dit lijkt het geval voor de gekozen focus. Zie hiervoor ook de appreciatie van de brief van 10 EU-lidstaten over flexibilisering van het Cohesiebeleid elders in deze brief. Verder dient te worden opgemerkt dat verdergaande flexibilisering van beide genoemde fondsen onwenselijk is. Om de lange-termijndoelen van deze fondsen niet in het geding te brengen, dienen crisismaatregelen zoals deze volgens het kabinet dan ook tijdelijk en beperkt van aard te zijn. Tot slot heeft het kabinet nog een aantal vragen over hoe een dergelijke «schuif» van middelen van invloed is op de bestaande afspraken binnen zowel het cohesie- als het gemeenschappelijk landbouwbeleid, bijvoorbeeld over het aandeel middelen binnen deze beleidsterreinen dat aan klimaat- en energie investeringen wordt besteed.

De Minister voor Klimaat en Energie zal in de appreciatie van het *REPowerEU* pakket verder ingaan op het kabinetsstandpunt ten aanzien van dit voorstel.

Aanvullende HVF-middelen via de veiling van ETS-rechten uit de marktstabiliteitsreserve (MSR)

Tot slot stelt de Commissie voor om extra *Emissions Trading System* (ETS)-emissierechten ter waarde van 20 miljard euro te veilen. De opbrengst zal aan de subsidie-envelop van de HVF worden toegevoegd en vervolgens worden verdeeld over de lidstaten met de huidige HVF-verdeelsleutel. Lidstaten voegen hiervoor een *REPowerEU* hoofdstuk toe aan hun HVP-plan, zoals hierboven beschreven. De beoogde te verkopen rechten zijn afkomstig van de marktstabiliteitsreserve (MSR); een instrument dat jaarlijks overschotten aan emissierechten uit de ETS-markt haalt en deze in reserve plaatst en uiteindelijk vernietigt. Daarmee zijn er geen additionele afdrachten voor Nederland, maar het kan wel leiden tot een verlaging van de Nederlandse ETS veilinginkomsten. In de eerste week na aankondiging was de ETS-prijs reeds 11% gedaald.⁴ Tevens zal de MSR de emissierechten die lidstaten kunnen veilen in de toekomst verder moeten verlagen om een deel van de emissierechten die nu worden geveild in het kader van *REPowerEU* weer op te nemen. De totale impact op de Nederlandse ETS veilinginkomsten is vooraf niet te bepalen omdat dit afhankelijk is van marktontwikkelingen.

Het kabinet is kritisch op dit voorstel. Veilen van te annuleren emissierechten zet de effectiviteit en betrouwbaarheid van het ETS en daarmee het klimaatbeleid onder druk met als risico meer CO₂-uitstoot. Het schept een gevaarlijk precedent van financieel gedreven politieke interventie in de ETS-markt, wat het vertrouwen van investeerders kan schaden dat er in de toekomst consistent schaarste aan emissierechten zal zijn. Dit precedent, samen met de extra veiling van rechten, zet druk op de ETS-prijs. Hierdoor zal het gebruik van fossiele energie aantrekkelijker

⁴ De prijs voor een DEC22 futures contract was dinsdag 17 mei 91,72 euro en lag een week lager op 81,32 euro. Bron: <https://www.theice.com/products/197/EUA-Futures/data?marketId=5474736>.

worden en zullen de emissies stijgen. Ook vindt het kabinet het zorgelijk dat er een onzeker aantal rechten extra geveild zal worden afhankelijk van de ETS prijs. Bij ETS-prijzdalingen moeten er ongelimiteerd extra rechten worden geveild om tot 20 miljard euro veilinginkomsten te komen.

Tevens is de noodzaak van een aanvullend subsidiebudget binnen de HVF niet evident. De ongebruikte HVF-leningen en de mogelijkheid tot gebruik van cohesie- en landbouwmiddelen bieden al volop mogelijkheden tot extra investeringen ten behoeve van het afbouwen van de Europese energie-afhankelijkheid van Rusland. Daarnaast staat het lidstaten vrij om de subsidie-enveloppe die aan hen is toebedeeld, ter grootte van 338 miljard euro, te herprioriteren ten gunste van *REpowerEU*. Tot slot is het kabinet, mocht er toch besloten worden tot 20 miljard euro aanvullende subsidies, kritisch op het gebruik van de originele HVF-verdeelsleutel voor de verdeling daarvan binnen de HVF, aangezien deze verdeelsleutel niet weerspiegelt welke lidstaten het meest afhankelijk zijn van Russische fossiele energie.

De Minister voor Klimaat en Energie zal in de appreciatie van het *REPowerEU* pakket verder ingaan op het kabinetsstandpunt ten aanzien van dit voorstel.

Defensie

De Commissie en de Hoge Vertegenwoordiger hebben, op verzoek van de Europese Raad van maart jl., op 18 mei de mededeling «*Communication on the Defence Investment Gaps Analysis and Way Forward*» gepubliceerd. De mededeling bevat voorstellen die samenwerking tussen de lidstaten op het gebied van het gezamenlijk ontwikkelen en aankopen van defensiecapaciteiten aantrekkelijker en makkelijker moet maken. De voorstellen zijn gericht op financiële prikkels en initiatieven voor meer coördinatie tussen de lidstaten als het gaat om gezamenlijke aanschaf. Zoals eerder aan uw Kamer gemeld via de Geannoteerde Agenda van de buitengewone Europese Raad (ER) van 30 en 31 mei 2022⁵, onderschrijft het kabinet de probleemanalyse uit het rapport en ziet het nut in meer gezamenlijke aanschaf van defensiecapaciteiten. Dit komt de interoperabiliteit ten goede, versterkt de weerbaarheid van de EU en vergroot de gezamenlijke militaire slagkracht. Het uitgangspunt is dat capaciteiten die in EU-verband worden ontwikkeld ook in NAVO-verband kunnen worden ingezet.

In de mededeling doet de Commissie voorstellen voor de versterking van de Europese technologische en industriële defensiebasis en om samenwerking tussen lidstaten aantrekkelijker en makkelijker te maken, door middel van financiële prikkels en initiatieven voor meer coördinatie tussen lidstaten. U wordt binnen de gebruikelijke termijn door de Minister van Defensie via een BNC-fiche uitgebreider geïnformeerd over het voorstel en de appreciatie van het kabinet. Ik ga hieronder in op de voorstellen met financiële gevolgen.

Korte termijn EU defensie-instrument

De Commissie stelt een nieuw instrument voor dat een financiële prikkel moet geven voor gezamenlijke aanschaf van de meest urgente en kritieke tekortkomingen op het gebied van defensie-capaciteiten. Hiervoor zal 500 miljoen euro beschikbaar worden gesteld binnen het huidig Meerjarig Financieel Kader (MFK) in de periode 2022–2024. Het is nog niet duidelijk waar deze herprioritering binnen het MFK precies vandaan komt, maar dit

⁵ Kamerstukken 21 501-20 en 36 045, nr. 1803.

heeft in principe geen gevolgen voor de raming van de Nederlandse afdracht aan de EU, omdat deze is gebaseerd op de in het MFK vastgestelde betalingenplafonds. Het kabinet zal het Commissievoorstel voor de precieze dekking in de EU-begroting beoordelen na het verschijnen ervan en uw Kamer daarover informeren. Besluitvorming over de EU-begroting vindt met gekwalificeerde meerderheid plaats in de Raad en met gewone meerderheid in het Europees parlement. In algemene zin staat het kabinet open voor een aanpak waarbij drie of meer lidstaten op vrijwillige basis besluiten tot samenwerking bij de aanschaf van defensiecapaciteiten en dat daarbij een bepaald percentage vanuit het EU-budget wordt gefinancierd. Dit instrument kan ook voor Nederland interessant zijn omdat Nederland op het gebied van Defensie al veel samenwerkt met andere lidstaten, waaronder met Duitsland en België.

Btw-vrijstelling

In de mededeling kondigt de Commissie daarnaast aan dat het een voorstel voor een EU-verordening zal uitbrengen over voorwaarden en criteria waaronder lidstaten een consortium kunnen vormen om samen capaciteiten aan te kunnen schaffen die op gezamenlijke wijze binnen de EU zijn ontwikkeld. Een dergelijk consortium zou aanspraak kunnen maken op een btw-vrijstelling. In beginsel staat het kabinet open voor een dergelijk voorstel omdat het kan bijdragen aan nadere samenwerking tussen lidstaten. Wel heeft het kabinet nog vragen over de uitwerking, de reikwijdte van het voorstel, de rechtsbasis en of met dit voorstel een gelijk speelveld op de Europese defensiemarkt wordt bevorderd. Daarnaast is op basis van de mededeling nog niet in te schatten wat de financiële gevolgen zijn voor de nationale en EU-begroting. De Commissie zal in het derde kwartaal van dit jaar met een voorstel voor een verordening komen voor verdere uitwerking en het kabinet zal dan met een appreciatie daarvan komen. De besluitvormingsprocedure hierover is afhankelijk van de rechtsbasis waarop het nog te verschijnen voorstel zal worden gebaseerd. Indien voor een fiscale grondslag wordt gekozen, dan besluit de Raad op basis van unanimititeit. Mocht het voorstel op dezelfde rechtsbasis als het Europees Defensie Fonds (EDF) worden gebaseerd dan geschiedt besluitvorming per gekwalificeerde meerderheid. Omdat het voorstel nog niet is verschenen is nog niet duidelijk welke besluitvormingsprocedure van toepassing is.

Mid-term review MFK

De Commissie geeft in de mededeling tevens aan dat er bij een mogelijke *mid-term review* MFK (zie ook verderop in de brief) overwogen zal worden om de budgetten voor het EDF en militaire mobiliteit (via de *Connecting Europe Facility*) op te hogen. De Commissie doet in de mededeling geen verdere uitspraken hierover.

Europese Investeringsbank

Tot slot ziet de Commissie in de mededeling mogelijkheden om activiteiten van de Europese Investeringsbank (EIB) ten aanzien van defensiefinanciering uit te breiden. Dit kan toegang tot financiering (o.a. voor het mkb) verbeteren en de Nederlandse en Europese Defensie Industriële en Technologische basis versterken. De ER van 24–25 maart 2022 onderstreepte ook dat optimaal gebruik moet worden gemaakt van de mogelijkheden van de EIB. Met het *Strategic European Security Initiative* (SESI) van de EIB is een nieuwe impuls gegeven aan activiteiten op het gebied van Defensie en veiligheid. Op dit moment kan de EIB op defensiegebied alleen investeringen in *dual-use*-goederen financieren. Dit zijn producten, diensten en technologieën die zowel voor civiele als militaire doeleinden

kunnen worden gebruikt. In de mededeling nodigt de Commissie de EIB en de lidstaten (aandeelhouders) uit om te onderzoeken of financiering kan worden uitgebreid naar defensie gerelateerde industriële projecten, indien nodig door het huidige leenbeleid van de EIB aan te passen. Het kabinet is van mening dat op een constructieve wijze onderzoek moet worden gedaan naar de mogelijkheden voor de EIB om meer op het gebied van defensie te doen, waarbij oog wordt gehouden voor het effect op de toegang tot de kapitaalmarkt voor de EIB. De EIB is een grote speler in de financiering van projecten onder de klimaatopgave en is daarmee sterk afhankelijk van investeerders die strenge vereisten stellen.

Financiële steun Oekraïne

In de mededeling «*Ukraine Relief and Reconstruction*»⁶ van 18 mei jl. kondigt de Commissie een voorstel voor liquiditeitssteun aan en schetst zij de eerste kaders voor een wederopbouwplan voor Oekraïne. Uw Kamer werd hier eerder over geïnformeerd in de Geannoteerde Agenda voor de buitengewone Europese Raad van 30 en 31 mei.⁷ Een nadere appreciatie van deze mededeling volgt op de korte termijn in een separate Kamerbrief.

Liquiditeitssteun

De Commissie geeft in deze mededeling aan met een voorstel te willen komen voor een vervolg op de eerder verleende Macro Financiële bijstand (MFB). Naar verwachting publiceert de Commissie dit voorstel op korte termijn met het oog op mogelijke besluitvorming in de Ecofinraad op 17 juni. Indien dit inderdaad het geval is, ontvangt uw Kamer uiterlijk op 10 juni een nazending op de geannoteerde agenda voor deze Ecofinraad met daarin de kabinetsappreciatie van het voorstel als vervanging voor het BNC-fiche. Deze brief betreft daarom een voorlopige beoordeling op hoofdlijnen op basis van de hierboven genoemde mededeling.

Op basis van artikel 212 en 213 van het Werkingsverdrag van de Unie (VWEU) kan de Unie financiële bijstand verlenen aan derde landen die geen ontwikkelingslanden zijn. Sinds 1990 heeft de Unie MFB verleend aan een aantal huidige EU-lidstaten in Centraal- en Oost-Europa, die toen nog geen lid waren, en een groot aantal andere landen aan de buitengrenzen van Europa.⁸ Doorgaans bestond de MFB uit het verstrekken van leningen, maar deels ook uit giften uit de EU-begroting als de financiële situatie van het land in nood dit vereiste. De voor de leningen benodigde middelen worden sinds het gebruik van MFB door de Commissie namens de Unie geleend bij financiële instellingen of op de kapitaalmarkt.

Naar schatting van het Internationaal Monetair Fonds (IMF) heeft Oekraïne tot juni 2022 een financieringstekort van circa 14,3 miljard euro. Steun aan de Oekraïense overheid is daarom nodig om basisvoorzieningen, zoals sociale zekerheid en betalingen van ambtenarensalarissen, in stand te houden, humanitaire hulp te bieden en de meest essentiële infrastructuur te herstellen. De EU heeft in dit kader eerder in 2022 1,2 miljard euro aan MFB aan Oekraïne verleend.⁹ De Commissie stelt in de mededeling voor om Oekraïne in 2022 vanuit de EU aanvullend tot circa 9 miljard euro aan

⁶ Communication: Ukraine relief and reconstruction | European Commission (europa.eu).

⁷ Kamerstukken 21 501-20 en 36 045, nr. 1803.

⁸ [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/607268/EPRS_BRI\(2017\)607268_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/607268/EPRS_BRI(2017)607268_EN.pdf) en https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/international-economic-relations/macro-financial-assistance-mfa-non-eu-partner-countries_en.

⁹ Kamerstuk 22 112, nr. 3270.

liquiditeitssteun te verstrekken in de vorm van leningen en een deel via giften. De beoogde leningen worden verstrekt met lange looptijden. Zoals hierbij gebruikelijk, vindt de beoogde financiering plaats via middelen die de Commissie namens de Unie leent bij financiële instellingen en op de kapitaalmarkt. De Commissie leent deze door aan Oekraïne tegen dezelfde looptijd en rente als de lening die de Unie aangaat (we spreken in deze context ook wel over *back-to-back* leningen). Terugbetaling van de leningen die de Unie aangaat wordt gedaan met de terugbetalingen door Oekraïne en verzekerd door een bestaand garantiefonds op de EU-begroting: het *Common Provisioning Fund*. Omdat de omvang van het garantiefonds niet voldoende is voor de bedragen die nu voor Oekraïne nodig zijn en het risico waarmee deze steun gepaard gaat, is de Commissie voornemens om de EU-lidstaten te vragen de garanties uit de EU-begroting aan te vullen met bilaterale garanties van de lidstaten aan de Unie. Door de lage rente die de Unie op de kapitaalmarkt betaalt, kunnen de leningen aan Oekraïne ook met deze lage rente worden verstrekt. Daarnaast stelt de Commissie voor om voor een periode subsidies te verstrekken uit de EU-begroting waarmee Oekraïne de rentelasten op de lening kan voldoen. Zoals hierboven beschreven is het in de context van MFB niet ongebruikelijk dat een deel van de steun uit giften bestaat.

Het is op dit moment nog onbekend wat de precieze financiële gevolgen voor Nederland zullen zijn. Dit hangt onder andere af van de uiteindelijke omvang van de leningen aan Oekraïne, voor welk deel bilaterale garanties gevraagd worden, van de manier waarop de garanties van de lidstaten worden berekend en van de mate waarin de garanties materialiseren. Naar verwachting zal dit op basis van het BNI-aandeel van de lidstaten in de EU-begroting 2022 zijn (BNI-aandeel van Nederland 2022: 5,9%). Een voorstel voor een Nederlandse bilaterale garantie wordt in lijn met de begrotingsregels verwerkt in een begrotingswet van het Ministerie van Financiën en wordt samen met een ingevuld toetsingskader risicoregelingen ter goedkeuring aan uw Kamers voorgelegd.

De bijbehorende giften vanuit de EU-begroting worden gefinancierd binnen de EU-begroting. De Nederlandse raming van de EU-afdrachten (artikel 3.1 begroting Buitenlandse Zaken) is gebaseerd op de omvang van het jaarlijkse uitgavenplafond uit het MFK plus de speciale instrumenten die boven dit plafond worden gefinancierd. Daarom hebben deze giften geen effect op de raming van de afdrachten van Nederland aan de EU-begroting.

Het kabinet is solidair met Oekraïne en erkent de financiële noden die de Oekraïense overheid op korte termijn heeft. Het kabinet vindt het belangrijk om hieraan bij te dragen en ziet het door de Commissie beoogde voorstel als een geschikt instrument. Het is een logische opvolging van de eerder door de Unie verleende MFB. Daarmee levert de Unie een goede bijdrage aan de financiële steun aan Oekraïne, naast wat andere landen (bijvoorbeeld in de context van de G7) en de internationale financiële instellingen doen. Nederland zal daarom met positieve grondhouding het voorstel vanuit de Commissie bezien. Gezien de druk op de houdbaarheid van de staatsschuld van Oekraïne verwelkomt het kabinet dat de Commissie zich inzet voor een lening onder zachte voorwaarden, gefinancierd door middelen uit de EU-begroting, en pleit voor afstemming van de voorwaarden van de steun met andere belangrijke donoren zoals de G7 en internationale financiële instellingen.

Besluitvorming over het voorstel van de Commissie gebeurt met gekwalificeerde meerderheid van de Raad en, afhankelijk van de door de Commissie gekozen rechtsbasis, met medebeslissing van het EP. Voor de

bilaterale garanties worden nationale procedures in de lidstaten gevolgd, welke verschillende tijdpaden met zich mee brengen.

Wederopbouw

In de mededeling schetst de Commissie tevens de eerste uitgangspunten voor de internationale samenwerking in het kader van de wederopbouw van Oekraïne. Hiermee geeft de Commissie invulling aan het verzoek van de ER van maart jl. om een *Ukraine Solidarity Trust Fund* te ontwikkelen. De Commissie beschrijft in de mededeling de principes die leidend moeten zijn voor internationale steun aan de wederopbouw van Oekraïne. De Commissie acht nauwe samenwerking met Oekraïne en andere internationale actoren, waaronder G7 en G20-leden en internationale (financiële) organisaties zoals de Wereldbank en het IMF bij het ontwikkelen van analyse over de specifieke noden en daaropvolgend een strategisch wederopbouwplan («*RebuildUkraine*») van groot belang. De Commissie stelt voor een *Ukraine Reconstruction Platform* op te richten als het internationale coördinatieplatform. Dit platform zal worden geleid door Oekraïne en de Europese Commissie.

De Commissie benadrukt dat een substantiële Europese bijdrage aan de wederopbouw van Oekraïne van belang is, maar dat tegelijkertijd de EU-begroting niet is voorbereid op dergelijke nieuwe uitgaven. De Commissie schetst dat financiering vanuit de lidstaten aan de faciliteit mogelijk zal zijn via bilaterale bijdragen of door een gerichte herziening van het MFK. Specifiek ten aanzien van leningen voor de wederopbouw van Oekraïne, geeft de Commissie aan dat een optie zou kunnen zijn dat deze worden gefinancierd met middelen die de Unie op de kapitaalmarkt leent, zoals dat ook bij MFB wordt gedaan, eventueel opnieuw gegarandeerd met aanvullende bilaterale garanties vanuit de lidstaten. Het lenen door de Commissie namens de Unie ten behoeve van het verstrekken van giften wordt niet genoemd in de mededeling. Tevens geeft de Commissie aan dat onderzocht zou kunnen worden of het mogelijk is bevroren Russische tegoeden in te zetten voor de financiering van de wederopbouw. Bij de uitgaven wordt nadrukkelijk ook aandacht gegeven aan goed bestuur, de rechtsstaat, correct financieel management en anti-corruptie maatregelen.

Het kabinet waardeert de proactieve houding van de Commissie en ondersteunt dat, hoewel de oorlog nog volop woedt, er wordt nagedacht over de vormgeving van de wederopbouw. Het kabinet steunt de centrale rol voor Oekraïne in de wederopbouw, zowel bij de totstandkoming van de wederopbouwstrategie als een coördinerend platform. Zoals ook vermeld in de Kamerbrief over wederopbouw en hulp aan Oekraïne¹⁰, zet het kabinet in op een belangrijke rol van de EU bij deze wederopbouw in nauwe samenwerking met andere internationale actoren, waaronder de G7-leden en internationale financiële instellingen zoals de Wereldbank, het IMF, de EIB, en de Europese Bank voor Wederopbouw en Ontwikkeling (EBRD). Deze samenwerking is ook van belang voor de ontwikkeling en naleving van stevige waarborgen en controlemechanismen, onder meer op het gebied van anti-corruptie. Tevens waardeert het kabinet dat de Commissie in de mededeling een link legt tussen de wederopbouw en de bredere hervormingsagenda van Oekraïne, onder meer op de rechtsstaat en goed bestuur. Het kabinet is van mening dat deze hand in hand dienen te gaan. Het kabinet vindt het daarnaast van belang dat er voorafgaand aan besluitvorming over de vormgeving en financiering van de Europese bijdrage aan de wederopbouw eerst een goede *needs assessment* plaatsvindt om te bepalen wat en hoeveel er precies nodig is en wat

¹⁰ Kamerstuk 36 045, nr. 88.

daarvoor de meest geschikte financieringsoptie is. Het kabinet acht het aannemelijk dat het zal gaan om een combinatie van leningen en giften. Alleen leningen is waarschijnlijk niet haalbaar gelet op de verwachte financiële situatie van Oekraïne. Het kabinet vindt het belangrijk om oog te houden voor de toekomstige schuldenlast van Oekraïne. De mogelijke gevraagde Nederlandse bijdrage hieraan kan vanzelfsprekend alleen met instemming van het parlement worden gedaan.

Er is nog geen voorstel voor de wederopbouw van Oekraïne gepubliceerd en dit zal naar verwachting niet op korte termijn gebeuren gelet op de aanhoudende oorlog in Oekraïne. De Commissie noemt in de mededeling nog geen bedragen. Wel stelt de Commissie dat een substantiële Europese bijdrage aan de wederopbouw van Oekraïne van belang is, zodat de juiste omstandigheden worden gecreëerd voor herstel en wederopbouw, gebaseerd op gezamenlijke Europese waarden. Het is nog niet duidelijk op welke manier dit gefinancierd wordt en wat de potentiële financiële gevolgen voor Nederland zijn. Op het moment dat er een voorstel wordt gepubliceerd, wordt u hier op reguliere wijze en zo snel mogelijk over geïnformeerd.

Internationale financiële steun

De Europese financiële steun moet bezien worden in internationale context waarin ook bilaterale en multilaterale steun initiatieven zijn genomen en worden voortgezet. In het G7 Finance Ministers and Central Bank Governors» Communiqué van 20 mei geeft de G7 aan dat zij in 2022 19,8 miljard dollar aan begrotingssteun aan Oekraïne hebben gemobiliseerd. Daarnaast verwelkomen zij de initiatieven van internationale partners en instellingen om meer financiering voor Oekraïne te mobiliseren, specifiek het voorstel van de Europese Commissie voor additionele Macro-financiële bijstand. Voor een overzicht van eerder toegezegde financiële steun aan Oekraïne op nationaal, bilateraal, Europees en multilateraal niveau, wordt u separaat middels een Kamerbrief geïnformeerd.

Overige (mogelijk toekomstige) voorstellen

Uw kamer heeft tevens verzocht om een overzicht en appreciatie van voorstellen die (nog) niet op tafel liggen maar wel relevant zijn. Volgens de huidige inschatting betreffen dit: een ESM stabilisatiefonds, flexibilisering van het cohesiebeleid, een (gedeeltelijke) herziening van het MFK en structurele gemeenschappelijke schulduitgifte.

ESM stabilisatiefonds

De ESM-staf heeft op 5 mei jl. een discussiepaper gepubliceerd waarin wordt gepleit voor een stabiliteitsfonds voor de eurozone, waarin het ESM zou kunnen voorzien. Er is geen sprake van een formeel voorstel, maar omdat uw Kamer er specifiek naar heeft gevraagd leek het mij goed om het ook in dit overzicht op te nemen.

In het paper wordt uitgegaan van een stabilisatiefonds met een omvang van 250 miljard euro waarmee goedkope, langlopende leningen aan lidstaten verstrekt kunnen worden indien zij getroffen worden door een externe economische schok. Het ESM vindt dat de behoefte aan een stabilisatiefonds is toegenomen door onder andere verder toegenomen publieke schulden in de eurozone waardoor de capaciteit van lidstaten om negatieve externe schokken op te vangen beperkt is. Om lidstaten toch de benodigde middelen te geven tijdens een crisis zouden zij aanspraak kunnen maken op leningen uit een stabilisatiefonds als een bepaalde

numerieke grenswaarde wordt doorbroken, bijvoorbeeld het werkeloosheidspercentage. In het paper wordt aangegeven dat een dergelijk fonds binnen de bestaande ESM-structuur vormgegeven kan worden, waarbij gebruik wordt gemaakt van de huidige leencapaciteit.

Het kabinet staat kritisch tegenover voorstellen voor een centrale stabilisatiefunctie, vanwege twijfels over de noodzaak, en zorgen om de risico's. Lidstaten die voldoende buffers hebben, kunnen middels de eigen begroting hun economie stabiliseren tijdens economische schokken, en hebben een stabilisatiefunctie niet nodig. Landen die in financiële problemen dreigen te raken kunnen reeds terecht bij het ESM. De toegevoegde waarde ten opzichte van het bestaande ESM-instrumentarium is niet duidelijk. Eenvoudige toegang tot goedkope leningen uit een stabilisatiefonds neemt bovendien de druk weg bij lidstaten om hun schulden geleidelijk maar gestaag te laten dalen. Verder is het kabinet kritisch over de inzet van de bestaande leencapaciteit van het ESM voor een dergelijk fonds. De maximale leencapaciteit van het ESM is 500 miljard euro. Indien hiervan 250 miljard euro wordt gereserveerd voor een stabilisatiefonds is het resterende bedrag om lidstaten in financiële nood bij te staan aanzienlijk kleiner.

Gezamenlijke verklaring 10 EU-lidstaten flexibilisering Cohesiebeleid

In een gezamenlijke brief aan de Commissie d.d. 29 april jl. hebben 10 EU-lidstaten¹¹ opgeroepen tot aanvullende maatregelen om de gevolgen van de oorlog in Oekraïne te adresseren, in de vorm van structurele flexibilisering in het Cohesiebeleid in tijden van crises. In deze brief wordt gevraagd om meer bestedingsflexibiliteit van de cohesiemiddelen uit de programmaperiode 2014–2020. Voor de cohesiemiddelen uit de periode 2021–2027 wordt onder andere voorgesteld om in de nationale coesiebudgetten een optionele reserve tot 5% op te nemen en meer flexibiliteit te bieden in de overheveling van middelen tussen prioriteiten en programma's.

De 10 lidstaten stellen dat het Cohesiebeleid een nuttige bijdrage heeft kunnen leveren in de crisisrespons tijdens eerdere en huidige crises, onder andere de financiële crisis, de coronapandemie en de huidige oorlog in Oekraïne¹². Nederland heeft de brief niet ondertekend en is, zoals beschreven in de Geannoteerde Agenda van de Raad Algemene Zaken Cohesie,¹³ van mening dat het huidige Cohesiebeleid reeds mogelijkheden bevat om een deel van de middelen flexibel in te kunnen zetten. Het kabinet acht het van belang dat Cohesiebeleid zich primair blijft richten op lange termijn structurele hervormingen en investeringen in innovatie, vergroening, digitalisering, menselijk kapitaal en sociale inclusie. Op deze manier kan het Cohesiebeleid een bijdrage leveren aan een structureel sterkere Europese economie en weerbare Unie. Daarnaast moet voorkomen worden dat flexibilisering van de huidige programmaperiode eigenaarschap verkleint en controle vermindert.

Crisismaatregelen dienen volgens het kabinet dan ook altijd tijdelijk en beperkt van aard zijn, zodat ze niet ten koste gaan van deze lange termijn doelen. Mogelijk kunnen aanvullende crisismaatregelen, zoals nadere flexibilisering van de huidige programma's, nodig zijn wanneer omstandigheden nopen tot extra maatregelen en alternatieve financiering niet voorhanden of wenselijk is. Wanneer deze brief leidt tot aanvullende

¹¹ Ondertekenaars zijn Bulgarije, Kroatië, Tsjechië, Estland, Hongarije, Letland, Litouwen, Polen, Roemenië, en Slowakije.

¹² Zoals CRII, CRII+, ReactEU, CARE en CAREplus.

¹³ Kamerstuk 21 501-02, nr. 2451.

voorstellen van de Commissie voor het Cohesiebeleid wordt uw Kamer hierover geïnformeerd, via de Minister van Economische Zaken en Klimaat.

Inmiddels heeft de Commissie in het *REPowerEU* plan de mogelijkheid toegevoegd om 7,5% van de landenveloppen voor cohesiebeleid over te hevelen naar de nationale Herstel en Veerkrachtplannen. Bij het cohesiebeleid komt dit bovenop de bestaande mogelijkheid om 5% over te hevelen (tot totaal 12,5%). Ook voor de landenveloppen voor plattelandsontwikkeling wordt de mogelijkheid toegevoegd om 12,5% over te hevelen. Zie voor een appreciatie hiervan het *REPowerEU* plan hierboven.

MFK

Bij het akkoord over het MFK 2021–2027 heeft de Commissie eenzijdig verklaard uiterlijk 1 januari 2024 een *mid-term review* van het MFK te presenteren, eventueel gecombineerd met een wijzigingsvoorstel voor het MFK. Daarnaast kan de Commissie op grond van artikel 13 van de MFK-verordening een voorstel doen voor herziening van het MFK in het geval van onvoorziene omstandigheden. De Commissie heeft in een aantal voorstellen (mededeling wederopbouw Oekraïne, Defensiepakket) gesignaleerd dat een (gerichte) herziening van het MFK tot de mogelijkheden behoort om in eventuele aanvullende financiële behoeften te voorzien. Op dit moment heeft de Commissie daarvoor nog geen voorstel gedaan en heeft de Commissie de aanvullende uitgaven binnen het MFK opgevangen, waaronder via een flexibilisering van de bestedingsregels van bepaalde fondsen. Zoals eerder aan uw Kamer gemeld, heeft de Commissie eind december 2021 wel een voorstel gedaan voor een ophoging van de plafonds van het MFK om het *Social Climate Fund* in het MFK te kunnen inpassen.¹⁴

Het kabinet zet vooralsnog in op het zo veel mogelijk herprioriteren van bestaande financieringsinstrumenten. Het kabinet kan en wil niet vooruitlopen op een eventuele herziening van het MFK en zal een eventueel voorstel daartoe t.z.t. op zijn merites beoordelen. In het algemeen vindt het kabinet dat ten aanzien van het MFK eventuele herzieningen zeer terughoudendheid gebruikt moet worden en alleen voor uitzonderlijke gevallen.

Eurobonds en gemeenschappelijke schulduitgifte

Tot slot pleiten sommige lidstaten voor structureel gebruik van gemeenschappelijke schuld waarmee EU lidstaten structureel elkaars tekorten en schulden financieren of voor bepaalde Europese uitgaven. Uw Kamer is eerder middels een brief geïnformeerd over het kabinetsstandpunt ten aanzien eurobonds en gemeenschappelijke schuld.¹⁵ Hierin geeft het kabinet aan dat zij geen voorstander is van structurele gemeenschappelijke financiering van schulden via eurobonds.

Indien gemeenschappelijke schulduitgifte bedoeld is voor crisissituaties waarbij op korte termijn grote bedragen nodig zijn, die niet via de nationale afdrachten voor de reguliere EU-begroting gefinancierd kunnen worden, kan het kabinet dit onder bepaalde voorwaarden wel steunen. Sommige instrumenten waarbij deze financieringstechniek worden gebruikt kennen al een lange traditie, zoals de betalingsbalanssteun aan lidstaten van de Unie en Macro-financiële bijstand (MFB) aan derde

¹⁴ Kamerstuk 22 112, nr. 3280.

¹⁵ Kamerstuk 35 925, nr. 170.

landen. Andere instrumenten, zoals het Europees Financieel Stabiliteitsmechanisme (EFSM) en het SURE-instrument, zijn opgericht als reactie op specifieke crisissituaties. De toets of het gebruik van gemeenschappelijke schuld gepast is wordt gedaan op basis van de noodzaak en tijdelijkheid van de geboden steun, de juiste besteding ervan en, waar relevant, de gepaste voorwaarden waaronder steun verleend kan worden. Het kabinet zal eventuele toekomstige voorstellen voor crisisinstrumenten waarbij gebruik wordt gemaakt van gemeenschappelijke schuld steeds op hun merites beoordelen.

Ik vertrouw erop dat ik u hiermee voldoende heb geïnformeerd.

De Minister van Financiën,
S.A.M. Kaag