

Vergaderjaar 2021–2022

21 501-07

Raad voor Economische en Financiële Zaken

36 045

Situatie in de Oekraïne

Nr. 1876

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 juli 2022

Op 1 juli 2022 heeft de Europese Commissie (de Commissie) een voorstel gedaan voor de eerste stap in additionele macro-financiële bijstand (MFB) aan Oekraïne met een omvang tot 1 miljard euro.¹ Dit betreft het eerste deel van de eerder door de Commissie aangekondigde MFB-steun met een totaalomvang tot 9 miljard euro.² Uw Kamer is hier eerder over geïnformeerd.³ Omwille van een tijdige informatievoorziening en gelet op de verwachte en noodzakelijke snelheid van het Brusselse besluitvormingsproces vervangt deze brief, mede namens de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, het gebruikelijke BNC-fiche.

De inval van Rusland heeft in Oekraïne geleid tot een snelle oploep van de rente die het land betaalt op schuld en daarmee het verlies van de toegang van Oekraïne tot kapitaalmarkten. Het financieringstekort van het land zal over 2022 volgens schattingen van het IMF en de Oekraïense autoriteiten oplopen tot ca. 39 miljard Amerikaanse dollar. Reeds verleende steun door de EU, individuele landen en de internationale financiële instellingen is onvoldoende om het oplopende financieringstekort te dekken. Steun aan de Oekraïense overheid is nodig om de basisvoorzieningen 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.⁴

De voorgestelde MFB aan Oekraïne heeft de vorm van concessionele leningen met een omvang tot 1 miljard euro, welke in één of meerdere

¹ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_4264

² Communication: Ukraine relief and reconstruction | European Commission (europa.eu)

³ Kamerstukken 36 045 en 22 112, nr. 92 en Kamerstukken 21 501-07 en 36 045, nr. 1862 en <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/06/03/overzichtappreciatie-europese-voorstellen-voor-verstrekken-van-leningen-het-creeren-van-fondsen-en-het-inzetten-van-financiele-instrumenten>

⁴ Op 3 februari jl. is uw kamer geïnformeerd over MFB aan Oekraïne met een omvang van € 1,2 mld. Deze is reeds uitgekeerd aan het land. Zie: Kamerstuk 22 112, nr. 3270,

tranches uitgekeerd kunnen worden. Voor het tweede deel van MFB van naar verwachting circa 8 miljard euro zal uw Kamer t.z.t. worden geïnformeerd. Voor dit tweede deel zullen aanvullende bilaterale garanties nodig zijn van de EU-lidstaten. Dat is voor dit eerste deel nog niet aan de orde, aangezien dit kan worden gedekt middels de bestaande middelen uit de EU begroting.

MFB is een bestaand financieel instrument van de EU, waarbij financiële steun wordt verleend aan partnerlanden in de directe omgeving van de EU die met een betalingsbalanscrisis worden geconfronteerd. MFB-steun bestaat doorgaans uit het verstrekken van leningen en kan deels ook uit giften uit de EU-begroting bestaan om de lening onder meer concessionele voorwaarden te verstrekken als de financiële situatie van het land in nood dit vereist. Voor de MFB zal er zoals gebruikelijk een *Memorandum of Understanding* (MoU) worden opgesteld tussen de Commissie en Oekraïne. In dit MoU zullen afspraken over de transparantie en rapportage over de besteding van de middelen worden opgenomen. Daarnaast geeft de Commissie aan dat de voorwaarden uit de vorige MFB (versterking van economische weerbaarheid en stabiliteit, de rechtsstaat en de energie-sector) ook kunnen worden overwogen om op te nemen in het MoU. De gebruikelijke politieke voorwaarden voor toegang tot MFB, namelijk eerbiediging van de mensenrechten, de rechtsstaat, het tegengaan van corruptie en effectieve democratische mechanismen door het begunstigde land, zijn van kracht.

Zoals gebruikelijk bij MFB, vindt de 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 is verzekerd door een bestaand garantiefonds op de EU-begroting: het *Common Provisioning Fund*. Dit fonds is gevuld met middelen uit het Instrument voor Nabuurschap, Ontwikkeling en Internationale Samenwerking (NDICI). Vanwege het grotere risico op verliezen van deze MFB vergeleken met eerdere MFB aan derde landen, wordt er een voorziening opgenomen van 70% van de totale lening i.p.v. de reguliere voorziening van 9%. De lening zal een gemiddelde maximale looptijd hebben van 25 jaar. Om de toekomstige financieringslast voor Oekraïne zo veel mogelijk te beperken stelt de Commissie voor om voor een periode subsidies te verstrekken uit de EU-begroting waarmee Oekraïne de rentelasten op de lening en de administratieve kosten kan voldoen. De Commissie gaat uit van ca 20 miljoen euro per jaar in de periode 2023–2027. Dit komt uit beschikbare middelen onder NDICI-envelop voor het nabuurschap van de EU. Zoals eerder beschreven is het in de context van MFB niet ongebruikelijk dat de lening vergezeld gaat met steun in de vorm van giften.

Besluitvorming over MFB gebeurt met gekwalificeerde meerderheid in de Raad en met medebeslissing van het Europees Parlement (EP). Het voorstel is op 6 juli besproken in Coreper. Het EP behandelt het voorstel naar verwachting tijdens de plenaire vergadering op 7 juli. De MFB zal vervolgens naar verwachting ter sprake komen tijdens de Ecofinraad van 12 juli en kort daarna formeel worden aangenomen door de Raad. De Commissie verwacht de middelen uit te kunnen keren zodra het MFB-besluit is vastgesteld en er met Oekraïne een MoU is overeengekomen.

Appreciatie

Het kabinet is solidair met Oekraïne en erkent de financiële noden die de Oekraïense overheid op korte termijn heeft. Het kabinet vindt het belangrijk bij te dragen aan de noodzakelijke financiële steun aan Oekraïne en ziet het door de Commissie beoogde voorstel daarvoor als een geschikt instrument. Het is een logische opvolging van de eerder door de Unie verleende MFB. Het kabinet is daarom voornemens om in te stemmen met het voorstel. Met dit voorstel levert de Unie een aanzienlijke bijdrage aan de financiële steun aan Oekraïne, naast wat andere landen (bijvoorbeeld in de context van de G7) en de internationale financiële instellingen doen. Het kabinet acht het positief dat de gebruikelijke besluitvormingsprocedure wordt gevolgd en is van mening dat het in het belang van Oekraïne is om dit proces zo spoedig als mogelijk af te ronden. De uitzonderlijke omstandigheden vragen om een snelle reactie en uitkering van de middelen na akkoord.

Gezien de druk op de houdbaarheid van de staatsschuld van Oekraïne verwelkomt het kabinet de voorgestelde leningen onder zachte voorwaarden, gegarandeerd en gefinancierd (giftcomponent) door middelen uit de EU-begroting. Het kabinet erkent dat, gelet op de huidige situatie van Oekraïne, de voorgestelde MFB met meer risico gepaard gaat dan eerdere MFB aan derde landen en acht het daarom prudent dat bij uitzondering een hoger dan gebruikelijke voorziening van 70% wordt opgenomen in de EU-begroting. Het kabinet zal bij de bespreking over dit voorstel in Brussel verdere navraag doen over de gevolgen van deze hoge voorziening voor de beschikbare financiering aan andere nabuurschapslanden en de aansluiting bij bestaande NDICI-richtlijnen.

Het kabinet acht het van belang dat de gebruikelijke politieke voorwaarden in MFB zullen worden gehandhaafd. Het kabinet verwelkomt de voorgenomen afspraken over transparantie over de besteding van de middelen en de regelmatige informatievoorziening richting de Raad en het Europees Parlement. Het kabinet heeft begrip voor de beperkingen die de oorlogssituatie met zich mee brengt voor de invoering van hervormingen. Desalniettemin zet het kabinet zich in voor de implementatie van de eerder overeengekomen hervormingen, waaronder op het terrein van de rechtsstaat, waar mogelijk.

Het is gebruikelijk dat MFB vergezeld wordt door een IMF-programma, waar het kabinet ook belang aan hecht. Op dit moment loopt er geen regulier IMF-programma zoals dat bij eerdere MFB aan derde landen gebruikelijk is. Het IMF heeft wel noodkrediet verstrekt via het Rapid Financing Instrument van 1,4 miljard Amerikaanse dollar. In aanvulling daarop werkt het land nauw samen met het IMF en heeft aangegeven om een programma aan te willen gaan met de instelling wanneer de situatie in het land dit toelaat. Gezien de huidige omstandigheden en de noodzaak om snel te handelen, acht het kabinet deze uitzondering verdedigbaar. In den brede zal het kabinet het belang blijven benadrukken voor afstemming van de voorwaarden van de steun met andere belangrijke donoren zoals de G7 en internationale financiële instellingen en waardeert de bestaande samenwerking in dit verband.

Financiële consequenties

Het kabinet verwacht, net als de Commissie, dat de budgettaire gevolgen van de voorgestelde MFB, kunnen worden opgevangen binnen het Meerjarig Financieel Kader (MFK) 2021–2027.

Dit past bij de algemene inzet van het kabinet dat benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van het huidige MFK 2021–2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.

Budgettaire gevolgen voor de nationale begroting worden momenteel niet verwacht. Eventuele budgettaire gevolgen worden ingepast op het beleidsverantwoordelijk departement, conform de regels voor budgetdiscipline. Indien van toepassing geldt de Oekraïne-regeling.

Bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit

Het kabinet beoordeelt de bevoegdheid van de EU voor dit voorstel 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 zijn coherent met het externe beleid van de EU en vinden plaats in het kader van de beginselen en doelstellingen van haar externe optreden. De acties van de EU en die van de lidstaten complementeren en versterken elkaar.

Het kabinet beoordeelt de subsidiariteit van het voorstel als positief. Het herstel van macro- economische stabiliteit in de partnerlanden kan minder effectief worden bereikt door bijstand door afzonderlijke lidstaten, en kan beter worden bereikt door de EU als geheel.

Het kabinet beoordeelt de proportionaliteit als positief. Het voorgestelde optreden is geschikt om de doelstelling van het optreden te bereiken, omdat de voorgestelde financiële bijstand bijdraagt aan het dekken van de dringende financieringsbehoefte van Oekraïne. Het voorstel gaat niet verder dan noodzakelijk om de doelstelling van het optreden te bereiken, en is in feite beperkter dan noodzakelijk om de doelstelling te bereiken. Bij de totaalomvang van het huidige voorstel en het nog voorgenomen tweede deel van circa 8 miljard euro is bovendien rekening gehouden met de bijdragen die andere multilaterale instellingen en landen zullen leveren.

Gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

Naar verwachting heeft deze mededeling geen gevolgen voor de regeldruk of de concurrentiekracht. Wat betreft geopolitieke aspecten, gaat van dit voorstel een duidelijk signaal van steun aan Oekraïne uit, hetgeen in lijn is met de inzet van het kabinet om Oekraïne in deze oorlogssituatie zo veel mogelijk te steunen. 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.

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