

Vergaderjaar 2021–2022

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

36 045

Situatie in de Oekraïne

Nr. 3520

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 september 2022

Op 7 september 2022 heeft de Europese Commissie (de Commissie) een voorstel gedaan voor de tweede stap in additionele macro-financiële bijstand (MFB) aan Oekraïne met een omvang van 5 miljard euro.¹ Dit betreft het tweede deel van de eerder door de Commissie aangekondigde MFB voor Oekraïne met een totaalomvang tot 9 miljard euro.² Op 1 juli is het eerste deel van de MFB ter waarde van 1 miljard euro gepresenteerd. 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 Russische oorlog in Oekraïne bemoeilijkt de toegang van Oekraïne tot financiële markten ernstig. Volgens cijfers van het IMF heeft Oekraïne een aanzienlijk financieringsgat van ca. 5 miljard dollar per maand. Oekraïne heeft aangegeven zo snel mogelijk financiële steun nodig te hebben, mede omdat al verleende steun door andere landen en de internationale financiële instellingen onvoldoende is om het financieringstekort dit jaar te dekken. Steun aan de Oekraïense overheid is nodig om de basisvoorzieningen in stand te houden, kritieke infrastructuur te herstellen en stabiliteit te bevorderen. De EU heeft in dit kader eerder in 2022 1,2 miljard euro en 1 miljard euro aan MFB aan Oekraïne verleend.⁴⁵

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

¹ EC: Proposes second € 5 billion tranche of MFA to Ukraine (europa.eu).

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

³ Kamerstukken 36 045 en 22 112, nr. 92, Kamerstuk 21 501-07, nr. 1862 en Kamerstukken 21 501-07 en 36 045, nr. 1876.

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: Bijlage bij Kamerstuk 22 112, nr. 3270.

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.

De voorgestelde MFB aan Oekraïne heeft de vorm van concessionele leningen met een omvang van 5 miljard euro, welke in één of meerdere tranches uitgekeerd kunnen worden, met een gemiddelde maximale looptijd van 25 jaar. Hiermee wordt een deel van het financieringsgat van het vierde kwartaal gedekt.

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, voortbouwend op de afspraken uit de vorige MoU. Deze MoU bevat bepalingen over inspectie, fraudepreventie, audits en terugvordering van middelen in geval van fraude of corruptie. Bovendien is afgesproken dat Oekraïne alle benodigde informatie zal aanleveren voor het monitoren van de besteding van de middelen.

De Commissie geeft aan dat hoewel de naleving van voorwaarden is belemmerd door de oorlogsomstandigheden, Oekraïne wel vooruitgang boekt op de uitvoering van een aantal specifieke voorwaarden, zoals de recente benoeming van een nieuw hoofd van de *Specialised Anti-corruption Prosecutor's Office* (SAPO) op 28 juli. Daarom geeft de Commissie aan dat overwogen kan worden de voorwaarden uit de vorige MFB (versterking van economische weerbaarheid en stabiliteit, de rechtsstaat en de energiesector) op te nemen in het MoU, waar passend. 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.

De financiering van de MFB vindt 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 waarin een voorziening wordt aangelegd: het *Common Provisioning Fund* (CPF). Daarnaast worden aanvullende nationale garanties van lidstaten gevraagd.

Vanwege het grotere risico op verliezen van deze MFB vergeleken met reguliere MFB aan derde landen stelt de Commissie, net als in de MFB aan Oekraïne van 1 juli jl., een garantstelling voor van 70% van de totale lening in plaats van de reguliere garantstelling van 9%. Het CPF dekt de eerste 9 procent van eventuele schade. Dit fonds wordt gevuld met middelen uit het Instrument voor Nabuurschap, Ontwikkeling en Internationale Samenwerking (NDICI) op de EU-begroting. Daarnaast worden de lidstaten gevraagd om garant te staan voor de volgende 61% aan eventuele schade. Dit is vergelijkbaar met het SURE-instrument waarvoor de lidstaten ten tijde van de COVID-19 pandemie garanties hebben verstrekt. Verder zal de Commissie de hoogte van het benodigde

⁵ Op 6 juli is uw kamer geïnformeerd over het eerste deel van de buitengewone MFB aan Oekraïne met een omvang van € 1 mld. Deze is reeds uitgekeerd aan het land. Zie: Kamerstukken 21 501-07 en 36 045, nr. 1876.

voorzieningenpercentage vanaf 30 juni 2023 elke 6 maanden tegen het licht houden en zo nodig aanpassen.

De Commissie stelt voor om het budgettaire management van de MFB van 1 juli jl. met een omvang van 1 miljard euro samen te voegen met het voorliggende MFB-voorstel met een omvang van 5 miljard euro tot een totaal van 6 miljard euro. Hierdoor kan de Commissie de eventuele schade voor beide MFB's voor de eerste 9% dekken via de EU-begroting. Dit betekent dat de voorziening vanuit de EU-begroting in het CPF 9% van 6 miljard euro bedraagt, oftewel ca. 0,5 miljard euro. De lidstaten kunnen aanvullende garanties afgeven voor 61% van de totale lening: 3,66 miljard euro. Dit betreffen pro rata garanties op basis van het BNI-aandeel van een lidstaat in het BNI van de gehele EU. De lidstaten zijn alleen verantwoordelijk voor hun eigen aandeel.

Om de toekomstige financieringslast voor Oekraïne zo veel mogelijk te beperken stelt de Commissie voor om in deze MFK-periode subsidies te verstrekken uit de EU-begroting waarmee Oekraïne de rentelasten op de lening kan voldoen. De Commissie gaat voor deze tweede stap aan MFB uit van ca. 150 miljoen euro per jaar in de periode 2023–2027. Voor de eerste stap was reeds ca. 20 miljoen euro per jaar gereserveerd. Dit komt uit beschikbare middelen onder het NDICI instrument uit de envelop voor het Oostelijk Nabuurschap op de EU-begroting. Ook dekt de Commissie de administratieve kosten. Het is in de context van MFB niet ongebruikelijk dat de lening vergezeld gaat met steun in de vorm van giften.

Gezien de urgentie van financiële steun aan Oekraïne en de verwachting dat de nationale procedures voor het afgeven van aanvullende nationale garanties enige maanden zullen duren, zullen de MFB-leningen aan Oekraïne in dit uitzonderlijke geval worden verstrekt zodra de Raad en het Europees Parlement het voorstel hebben aangenomen, het *Memorandum of Understanding* is ondertekend en de leenovereenkomst in werking is getreden. Volgens de Commissie leidt dit niet tot aanvullende risico's voor de EU-begroting omdat er voor een langere periode geen betalingen (rentebetaling) nodig zijn en er in het theoretische geval dat in deze eerste maanden schade optreedt er voldoende middelen beschikbaar zijn in het CPF om aflopende leningen af te lossen.

Op de Europese Raden van 30–31 mei⁶ en 23–24 juni⁷ jl. hebben regeringsleiders al aangekondigd dat zij klaarstaan om 9 miljard aan MFB te verstrekken op basis van de nog te verschijnen Commissievoorstellen. En marge van de informele Ecofin op 9 en 10 september hebben de EU-lidstaten een verklaring aangenomen waarin de Raad aangeeft klaar te staan om 5 miljard euro aan MFB te steunen als volgende stap in de toezegging van de EU om 9 miljard euro aan liquiditeitssteun te verstrekken aan Oekraïne.⁸ In de verklaring zeggen alle lidstaten toe om de benodigde bilaterale garanties te verstrekken, onder voorbehoud van nationale procedures. De Commissie werkt samen met de lidstaten aan een degelijk en rechtvaardig mechanisme om de resterende 3 miljard euro uit te keren van de totale aangekondigde MFB van in totaal 9 miljard euro, mogelijk in de vorm concessionele leningen of giften. Hiervoor wordt later dit jaar een Commissievoorstel verwacht.

Naast de MFB heeft de Commissie in juli besloten om 1,59 miljard euro aan EIB-leningen binnen het *External Lending Mandate* (ELM) te herbe-

⁶ Kamerstuk 21 501-20, nr. 1805.

⁷ Kamerstuk 21 501-20, nr. 1824.

⁸ https://www.consilium.europa.eu/media/58972/2022-09-09_ecofin-statement-on-financial-support-to-ukraine.pdf.

stemmen voor Oekraïne. Aangezien het risicoprofiel van deze leningen vergelijkbaar is met de MFB-leningen stelt de Commissie voor om de voorziening hiervoor ook te verhogen van 9% naar 70%. De dekking hiervoor wordt gevonden binnen NDICI op de EU-begroting.

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. Nederland staat positief ten aanzien van voorstellen van de Commissie om in totaal 9 miljard euro aan MFB te verlenen en is ook positief over dit MFB-voorstel. Het is een logische opvolging van de eerder door de Unie verleende MFB en maakt deel uit van de buitengewone inspanningen van de EU, gezamenlijk met de internationale gemeenschap, om Oekraïne te helpen in haar financiële behoeften. Gezien de druk op de houdbaarheid van de staatsschuld van Oekraïne verwelkomt het kabinet de zachte voorwaarden van de leningen, gegarandeerd en gefinancierd (giftencomponent) door NDICI-middelen op de EU-begroting. Het kabinet zal oog houden voor eventuele gevolgen van deze hoge voorziening voor de beschikbare financiering aan andere nabuurschapslanden en de aansluiting bij bestaande NDICI-richtlijnen. Het Kabinet is van mening dat het gezien de uitzonderlijke omstandigheden in het belang van Oekraïne is dat de middelen na akkoord zo snel mogelijk beschikbaar worden gesteld.

Daarnaast heeft Nederland een positieve grondhouding om hiervoor de benodigde bilaterale garanties aan de Unie te verlenen. De ruimte op de EU-begroting is beperkt waardoor additionele garanties van lidstaten noodzakelijk zijn om steun op EU-niveau mogelijk te maken. Verder is gezamenlijke actie op EU-niveau efficiënter dan steun per lidstaat omdat de Commissie goedkoper kan lenen dan veel lidstaten en de administratieve lasten voor de Oekraïense regering zo beperkt worden tot een overeenkomst met één partij (Commissie). MFB is het gebruikelijke en meest gepaste instrument voor financiële bijstand via de EU en past binnen de Nederlandse visie op Europese obligaties⁹.

Het kabinet 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.

Het kabinet acht het van belang dat de gebruikelijke politieke voorwaarden voor toegang tot MFB (namelijk eerbiediging van de mensenrechten, de rechtsstaat, het tegengaan van corruptie en effectieve democratische mechanismen) worden gehandhaafd. Het kabinet verwelkomt de voorgenomen afspraken over transparantie over de besteding van de middelen en de regelmatige informatievoorziening aan 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 in op de implementatie van de eerder overeengekomen hervormingen, waaronder op het terrein van de rechtsstaat, waar mogelijk.

Financiële consequenties

De totale kosten van het voorliggende voorstel voor de EU-begroting bedragen 2,5 miljard euro in de periode 2021–2027. Deze kosten worden

⁹ Kamerstuk 35 925, nr. 170.

volledig gedekt door de EU-begroting. De kosten bestaan uit een rentesubsidie van in totaal 850 miljoen euro in 2023–2027, de opbouw van de voorziening van 9% voor MFB in het CPF van 540 miljoen euro in 2021–2027, de opbouw van de voorziening van 70% voor EIB-leningen in het CPF van 1.110,2 miljoen euro in 2025–2027 en 2,3 miljoen euro aan administratieve uitgaven in 2022–2027.

Voor de uitvoering van dit voorstel heeft de Commissie in de periode 2022–2027 in totaal 12,15 FTE nodig, gemiddeld 2 FTE per jaar. De Commissie is voornemens dit te dekken binnen de bestaande personeelsomvang.

De dekking uit het voorstel 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.

Daarnaast wordt van de lidstaten verwacht dat ze aanvullende garanties afgeven voor 61% van de totale lening (3,66 miljard euro) op basis van hun BNI-aandeel in het BNI van de gehele EU. Voor Nederland gaat het bij een BNI-aandeel van 5,9% om een garantie van ca. 0,2 miljard euro. Het kabinet heeft een positieve grondhouding om de benodigde garanties te verlenen. Een definitief besluit over het verstrekken van een bilaterale garantie zal het kabinet aan de Kamer voorleggen door middel van een (aanpassing van een) begrotingswet waarin de garantie wordt verwerkt op de begroting van het Ministerie van Financiën, vergezeld van een toetsingskader risicoregelingen.

Eventuele budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijk departement, conform de regels voor budgetdiscipline.

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 derde

deel van circa 3 miljard euro is bovendien rekening gehouden met de bijdragen die andere multilaterale instellingen en landen zullen leveren.

De benodigde aanvullende garanties van lidstaten vormen een nieuw element ten opzichte van eerdere MFB's, waarin risico's werden afgedekt door de EU-begroting. Aangezien de ruimte op de EU-begroting beperkt is, vindt het kabinet additionele garanties van lidstaten een geschikt instrument om steun op EU-niveau mogelijk te maken. Hiermee wordt ook voorkomen dat lidstaten van tevoren extra afdrachten moeten doen voor mogelijke schade. De garantie gaat ook niet verder dan noodzakelijk aangezien deze alleen is gericht op de MFB aan Oekraïne. Daarbij dekt de EU-begroting de eerste 9% aan mogelijke schade vanuit het CPF, waardoor lidstaten niet direct hoeven bij te dragen in het geval dat schade zich voordoet.

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.

Vervolgproces

Gezien de urgentie van financiële steun aan Oekraïne acht de Commissie het geschikt om een uitzondering toe te passen op de gebruikelijke periode van acht weken die nationale parlementen normaliter hebben bij de beoordeling van Commissievoorstellen. Naar verwachting zal het Europees Parlement op 14 september stemmen over het voorstel met gewone meerderheid. Besluitvorming in de Raad over het Commissievoorstel vindt naar verwachting plaats tijdens de Raad Algemene Zaken van 20 september op basis van gekwalificeerde meerderheid. De Commissie verwacht de middelen uit te kunnen keren zodra het MFB-besluit is vastgesteld en er met Oekraïne een MoU is overeengekomen.

Alle lidstaten kunnen na besluitvorming in de Raad, onder voorbehoud van nationale procedures, een garantieovereenkomst afsluiten met de Commissie over de aanvullende benodigde garanties. De Commissie verwacht dat het proces van nationale parlementaire goedkeuring twee tot vijf maanden gaat duren. Het kabinet zal na een akkoord in de Raad een definitief besluit over het verstrekken van een bilaterale garantie voorleggen aan de Kamer door middel van een (aanpassing van) een begrotingswet, vergezeld van een toetsingskader risicoregelingen.

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