

Vergaderjaar 2025–2026

**36 045**

**Situatie in Oekraïne**

**Nr. 267**

**BRIEF VAN DE MINISTERS VAN FINANCIËN EN VAN BUITEN-  
LANDSE ZAKEN, DE STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE  
ZAKEN EN DE MINISTER VAN DEFENSIE**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 februari 2026

Op 14 januari jl. deelde de Europese Commissie een set aan wetgevende voorstellen voor een financieel steunpakket van EUR 90 mld. aan leningen voor Oekraïne voor 2026 en 2027. Deze wetsvoorstellen volgen op het politieke akkoord dat de Europese Raad (hierna: ER) bereikte op 19 december jl., waarover uw Kamer op 19 december jl. is geïnformeerd<sup>1</sup>. De voorstellen van 14 januari bouwen voort op de eerdere financierings-opties die de Commissie deelde. Uw Kamer heeft over die eerdere financieringsopties op 15 december jl. de kabinetsappreciatie ontvangen<sup>2</sup>.

Het betreft in totaal drie wetgevende voorstellen, die samen de *Ukraine Support Loan* mogelijk moeten maken:

- 1) Een voorstel voor een verordening<sup>3</sup> over een financieel steunpakket voor Oekraïne t.w.v. EUR 90 mld. op basis van artikel 212 VWEU (besluitvorming met gewone wetgevingsprocedure);
- 2) Een voorstel voor aanpassing van de Oekraïne-faciliteit<sup>4</sup> voor het verstrekken van begrotingssteun vanuit het nieuwe steunpakket op basis van artikel 212 VWEU (besluitvorming met gewone wetgevings-procedure);
- 3) Aanpassing van de MFK-verordening om een garantie uit hoofde van de *headroom* voor het nieuwe steunpakket mogelijk te maken, gebaseerd op artikel 312 VWEU (besluitvorming met eenparigheid van stemmen en goedkeuring van het Europees Parlement).

<sup>1</sup> Kamerstuk 21 501-20, nr. 2361

<sup>2</sup> Kamerstuk 36 045, nr. 262

<sup>3</sup> Voorstel voor een verordening voor het instellen van nauwere samenwerking voor het oprichten van de *Ukraine Support Loan*, document 2026/0008 van de Europese Commissie

<sup>4</sup> Voorstel voor aanpassing van verordening EU 2024/792 tot oprichting van de Oekraïenefaciliteit, document 2026

De ER bereikte overeenstemming over aanpassing van de Meerjarig Financieel Kader (MFK)-verordening om een lening aan Oekraïne te verstrekken. Voor de *Ukraine Support Loan* (hierna: USL) wordt gebruik gemaakt van de mogelijkheid van nauwere samenwerking (artikel 20 VEU). Dit stelt een groep lidstaten in staat om gezamenlijk maatregelen te nemen, wanneer het doel van een dergelijke maatregel niet tijdig door de gehele EU kan worden bereikt. Op voorstel van de Commissie<sup>5</sup> gaf de Raad op 29 januari jl. toestemming voor deze nauwere samenwerking tussen 24 lidstaten. Het Europees Parlement gaf op 21 januari jl. toestemming voor de nauwere samenwerking.

Op 28 januari jl. bereikten de deelnemende lidstaten in het Comité van Permanent Vertegenwoordigers (COREPER) een beginselakkoord over de aanpassing van de MFK-verordening. Hiermee signaleren de lidstaten het voornemen om een handeling vast te stellen en kan dit ter goedkeuring aan het Europees Parlement worden voorgelegd. De formele instemming door de Raad zal later plaatsvinden. Naar verwachting volgt dit medio februari. Verwachting is dat ook voor de andere twee wetgevende teksten wordt aangestuurd op een akkoord in februari. Dit zal de Commissie in staat stellen om in het tweede kwartaal van 2026 tot de eerste betaling over te gaan, met het oog op de urgente financiële noden van Oekraïne. Het kabinet is voornemens het pakket te steunen en verwacht in te kunnen stemmen in de Raad.

Met deze Kamerbrief wordt uw Kamer geïnformeerd over de inhoud van de Commissievoorstellen en kabinetsappreciatie hiervan. Deze brief vervangt de gebruikelijke BNC-fiches omwille van tijdige informatievoorziening, gezien de snelheid van het besluitvormingsproces over de voorstellen in de Raad en het Europees Parlement.

### **Voorstel van de Europese Commissie**

#### *Essentie voorstel*

De Commissie stelt voor een lening van in totaal 90 miljard euro te verstrekken aan Oekraïne voor de periode van 2026–2027. Hiermee zou de EU gedeeltelijk de macro-financiële en militaire noden van Oekraïne in deze periode dekken. De rest moet volgens de Commissie door andere internationale partners worden geleverd. De middelen voor de *USL* leent de Commissie namens de Unie op de kapitaalmarkt. Vervolgens leent de Commissie op haar beurt de middelen door aan Oekraïne, waarbij de EU de rentekosten niet aan Oekraïne zal doorbelasten. Oekraïne hoeft de lening pas terug te betalen wanneer Rusland de agressieoorlog beëindigt en Rusland herstelbetalingen aan Oekraïne voldoet. De constructie voorkomt dat de lening leidt tot directe financiële lasten voor Oekraïne. De lening zal worden gegarandeerd op basis van de *headroom* onder het eigenmiddelenplafond<sup>6</sup>. Alle EU-lidstaten hebben zich in de ER gecommitteerd aan de wijziging van de MFK-verordening, benodigd om de lening tegen de *headroom* te garanderen. Tsjechië, Slowakije en Hongarije doen niet mee aan het leeninstrument en zullen worden uitgezonderd van betalingsverplichtingen.

Het doel van de *USL* is om Oekraïne financieel en economisch te ondersteunen. Dit gebeurt door middel van begrotingssteun en het

<sup>5</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:32026D0258>

<sup>6</sup> De *headroom* 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 Eigenmiddelenbesluit (EMB). Het EMB-plafond maximeert het financiële beroep dat de Unie mag doen op lidstaten en ligt hoger dan het MFK-plafond.

ondersteunen van de Oekraïense defensie-industrie via economische, financiële en militaire samenwerking. De Commissie stelt als uitgangspunt een verdeling voor van 30 miljard euro aan begrotingssteun in de vorm van macro-financiële bijstand of steun via de EU Oekraïne-faciliteit en 60 miljard euro voor de ondersteuning van de Oekraïense defensie-capaciteiten. De Commissie schat het ongedekte financieringstekort van Oekraïne in op EUR 135 mld. voor de periode 2026–2027 voor zowel militaire als macro-financiële noden. De steun stelt de Commissie in tranches aan Oekraïne ter beschikking. Oekraïne zal jaarlijks een financieringsstrategie moeten opstellen, waarin de noden en bestemming van middelen uiteen worden gezet. De Commissie beoordeelt de financieringsstrategie, aan de hand van verschillende in de concept-Verordening voorgestelde criteria. Bij een positief oordeel legt de Commissie een uitvoeringsbesluit aan de Raad voor om de middelen voor Oekraïne beschikbaar te stellen. In dit besluit zullen ook de specifieke bedragen voor begrotingssteun en steun voor defensie-capaciteiten worden vastgelegd, evenals de hoeveelheid en hoogte van de tranches. Het behoud van effectieve democratische mechanismen inclusief de bestrijding van corruptie en de eerbiediging van mensenrechten vormen randvoorwaarden voor het vrijgeven van steun.

De lening die de EU aangaat wordt gegarandeerd door de beschikbare ruimte onder de plafonds van het Eigenmiddelenbesluit (EMB), de *headroom*. Nederland staat reeds garant voor het Nederlandse aandeel in de *headroom*, via het EMB dat in 2021 door beide Kamers is geratificeerd en omgezet in nationale wetgeving.<sup>7</sup> Het gebruik van de *headroom* geeft zekerheid aan de markt dat de Unie kan voldoen aan de aflossingsverplichtingen op de leningen die zij aangaat. De middelen worden gefaseerd opgehaald en op basis van de behoefte van Oekraïne beschikbaar gesteld.

Doordat de Unie middelen op de kapitaalmarkt leent ontstaan er rentelasten. In 2027 gaat het volgens de huidige inschatting van de Commissie om ca. 1 miljard euro. Hiertoe zal de Commissie in het kader van de EU-jaarbegrotingsprocedure voor 2027 middelen zoeken onder de huidige MFK-plafonds en speciale instrumenten. Daarnaast wordt een nieuw speciaal instrument opgezet, de *Ukraine Support Loan Instrument*, bovenop het MFK-plafond. Dit instrument zal uitsluitend worden aangewend indien er onverhoopt onvoldoende middelen gevonden kunnen worden in de jaarbegroting van 2027. De huidige ramingen zouden volgens de huidige verwachtingen van de Commissie voldoende ruimte bieden om de rentekosten binnen de jaarbegroting te dekken. Desalniettemin geeft de Commissie aan dat oprichting van een speciaal instrument nodig is als *backstop*, om volledige zekerheid te kunnen geven aan de financiële markten dat de Unie te allen tijde aan zijn renteverplichtingen kan voldoen. Dit zorgt ervoor dat de EU tegen gunstige voorwaarden kan lenen.

Het verstrekken van macro-financiële steun vanuit de USL kan op twee manieren gebeuren. Ten eerste kan de steun worden verleend als macro-financiële bijstand, waarbij de Unie en Oekraïne in een *Memorandum of Understanding* (MoU) hervormingsvoorwaarden vastleggen waar Oekraïne voorafgaand aan de uitbetaling aan moet voldoen. Ten tweede kan de steun worden verstrekt via de bestaande Oekraïne-faciliteit. Bij deze optie is de uitbetaling van steun voorwaardelijk aan het doorvoeren van hervormingsstappen uit de bestaande hervormingsagenda voor 2024–2027 uit het Oekraïneplan. De Commissie kan hierbij gericht middelen inhouden indien Oekraïne niet voldoet aan

<sup>7</sup> Goedkeuring nieuw Eigenmiddelenbesluit van de Europese Unie (Kamerstuk 35 711) - Eerste Kamer der Staten-Generaal

hervormingsstappen, waarbij Oekraïne vervolgens een jaar de tijd krijgt om alsnog te voldoen. Het voorstel om de Oekraïne-faciliteit aan te passen maakt het mogelijk steun uit de *USL* via de faciliteit te verstrekken. Ook voorziet het voorstel erin dat de rentekosten van steun uit de *USL* die via de Oekraïne-faciliteit wordt verstrekt vanuit het *Ukraine Support Loan Instrument* worden gedekt, in plaats vanuit de Oekraïne-faciliteit zelf.

De steun ter ondersteuning van de Oekraïense defensie-capaciteiten kan door Oekraïne worden gebruikt om militaire middelen aan te kopen. De Commissie stelt hierbij voor gebruik te maken van een cascademodel, waarbij in de eerste plaats wordt ingezet op productie in de EU, EER EFTA-landen<sup>8</sup> of in Oekraïne zelf. In het geval dit niet mogelijk blijkt, stelt de Commissie voor toe te staan dat productie plaatsvindt buiten dit grondgebied, op voorwaarde dat de productiefaciliteit eigendom is van een bedrijf uit de EU, EER EFTA-landen of Oekraïne. Indien de Oekraïense noden dusdanig urgent zijn of levertijden significant korter zijn, zijn verdere uitzonderingen mogelijk om in derde landen materieel in te kopen. Dit op voorwaarde dat dit niet ingaat tegen de veiligheids- en defensiebelangen van de Unie en haar lidstaten. Oekraïne moet hiervoor bewijslast aanleveren die redelijkerwijs voor het land beschikbaar is. De Commissie beoordeelt of de uitzondering wordt toegewezen. Naast het cascademodel stelt de Commissie de mogelijkheid voor om de criteria die gelden voor de EU, EER EFTA-landen en Oekraïne in het cascademodel uit te breiden met derde landen, wanneer dit niet in strijd is met het veiligheids- en defensiebeleid van de EU.

Bij de presentatie van de voorstellen gaf de Commissie aan dat het voorstel om herstellingen te financieren vanuit de geïmmobiliseerde centrale banktegoeden op tafel blijft liggen. De Russische centrale banktegoeden blijven geïmmobiliseerd totdat Rusland herstelbetalingen doet.

### ***Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel***

#### *Essentie Nederlands beleid in de steun aan Oekraïne*

De Russische agressieoorlog tegen Oekraïne duurt nog altijd voort. Europese en bredere internationale steun blijft voor Oekraïne van existentieel belang, niet alleen om zich te kunnen verweren op het slagveld en tegen aanhoudende luchtaanvallen, maar ook om maatschappelijk en economisch overeind te blijven. Het succes van Oekraïne in het tegengaan van de Russische agressie en de daarmee samenhangende gevolgen heeft een fundamentele impact op de Europese veiligheid, en daarmee ook op de Nederlandse veiligheid. Het kabinet blijft Oekraïne daarom actief en onverminderd steunen, zowel politiek, militair, financieel en moreel, voor zolang als het nodig is. Hierbij blijft het kabinet zich inzetten voor eerlijke lastendeling tussen EU-lidstaten.

Sinds de start van de grootschalige invasie verstrekt de EU het grootste deel van de begrotingssteun aan Oekraïne, onder meer in de vorm van macro-financiële bijstand en de Oekraïne-faciliteit. Hier draagt Nederland via de EU-begroting aan bij. Zo staat Nederland op basis van het Nederlandse bni-aandeel in de EU garant voor de verstrekte leningen aan Oekraïne. Daarnaast roept het kabinet al langere tijd op tot gesprekken in EU-verband en G7-verband over aanvullend gebruik van de (opbrengsten over) de geïmmobiliseerde Russische centrale banktegoeden. Gezien de

<sup>8</sup> De EER EFTA-landen zijn de drie landen van de Europese Vrijhandelsassociatie (EFTA) die deelnemen aan de Europese Economische Ruimte, te weten IJsland, Liechtenstein en Noorwegen.

urgente noden van Oekraïne heeft het kabinet in lijn met motie Erkens<sup>9</sup> ingestemd met een politiek akkoord op de *USL* om twee jaar aan urgente en financiële militaire steun veilig te stellen. Ten tijde van de ER van 18-19 december bleek echter op dat moment onvoldoende draagvlak voor de inzet van de geïmmobiliseerde tegoeden in de vorm van herstellingen. Evenwel blijft het kabinet voorstander voor het verkennen van de toekomstige inzet van deze tegoeden en zal het hier waar opportuun ook voor op blijven roepen.

#### *Beoordeling en inzet ten aanzien van het voorstel*

Het kabinet is op hoofdlijnen positief over de Commissievoorstellen om urgente financiële en militaire steun te verstrekken aan Oekraïne op basis van een lening. In lijn met de motie Erkens c.s. heeft het kabinet zich tijdens de ER ingespannen voor een akkoord om meerjarige steun aan Oekraïne veilig te stellen, bij voorkeur via het gebruik van de geïmmobiliseerde Russische centrale banktegoeden, en hierbij ingezet op een evenredige lastenverdeling over de Europese lidstaten. De voorgestelde steun betreft een noodzakelijke aanvulling op eerdere begrotingssteun die de Unie reeds verleent. Met het oog op de urgente financiële noden van Oekraïne kan het kabinet het gebruik van de mogelijkheid tot nauwere samenwerking tussen 24 lidstaten steunen, gezien het belang van een tijdig akkoord. Daarbij steunt het kabinet het zo goed mogelijk benutten van het beschikbare EU-instrumentarium ter ondersteuning van Oekraïne, inclusief de mogelijkheid tot nauwere samenwerking. Het Commissievoorstel voor de *USL* sluit aan op de kabinetslijn voor blijvende solidariteit met Oekraïne. Door het gebruik van de *headroom* om de lening te garanderen is sprake van evenredige lastendeling, gezien deelnemende lidstaten hier naar rato voor garant staan op basis van hun bni-aandeel.

Het kabinet is positief over het Commissievoorstel dat Oekraïne verplicht jaarlijks een financieringsstrategie in te dienen. Voor het kabinet staat daarbij voorop dat de daadwerkelijke militaire en financiële noden van Oekraïne leidend moeten zijn bij het leveren van de steun. Hierbij moet het ook mogelijk zijn voor Oekraïne om in derde landen militair materiaal aan te kopen in geval dit urgent is. Het cascademodel dat de Commissie voorstelt dient hier voldoende ruimte en flexibiliteit voor te bieden. Disproportionele administratieve lasten voor Oekraïne moeten worden voorkomen en het beoordelingsproces moet aansluiten op de urgentie van de oorlogssituatie waarin Oekraïne verkeert. Het kabinet staat positief tegenover de mogelijkheid om de *eligibility*-criteria uit te breiden naar derde landen, in het bijzonder landen die Oekraïne significant ondersteunen.

Ten aanzien van de begrotingssteun hecht het kabinet waarde aan het voorstel om uitbetaling van steun te verbinden aan conditionaliteiten op onder meer het gebied van corruptiebestrijding en rechtsstatelijkheid. Hierbij acht het kabinet het van belang om met deze voorwaarden zoveel mogelijk voort te bouwen op bestaande hervormingen onder het Oekraïne-plan<sup>10</sup> en IMF-programma. Er moet oog zijn voor de administratieve capaciteit van de Oekraïense overheid. Het voorstel om de begrotingssteun via de Oekraïne-faciliteit te kanaliseren sluit hierop aan. De voorkeur van het kabinet is om de begrotingssteun vanuit de *USL* in de eerste plaats via de Oekraïne-faciliteit aan Oekraïne te verstrekken. Het

<sup>9</sup> Kamerstuk 21 501-20, nr. 2347.

<sup>10</sup> Het Oekraïne-plan is de meerjarige hervormingsagenda gekoppeld aan de EU Oekraïne-faciliteit. Hierin zijn hervormingsstappen en investeringen opgenomen waar Oekraïne voorafgaand aan uitbetaling van de begrotingssteun moet voldoen.

kabinet kan de voorgestelde aanpassingen van de verordening ter oprichting van de Oekraïne-faciliteit in dit licht steunen.

Het kabinet steunt het voorstel van de Commissie om middelen te lenen op de kapitaalmarkt en deze door te lenen aan Oekraïne. Het principe dat de EU geld leent en doorleent aan derde landen is eerder toegepast,<sup>11</sup> en het is daarmee een voortzetting van de bestaande praktijk. Ook steunt het kabinet, met het oog op de schuldhoudbaarheid van Oekraïne, het uitgangspunt dat Oekraïne de door de EU verleende steun pas terugbetaalt wanneer Rusland herstelbetalingen voldoet. Het kabinet kan ook het voorstel om de lening te garanderen op basis van de beschikbare ruimte binnen de *headroom* steunen.

Gebruik van de *headroom* zorgt voor evenredige lastendeling onder de deelnemende lidstaten en vertegenwoordigt een hoge mate van zekerheid richting de financiële markt waardoor de Commissie tegen gunstige voorwaarden de middelen kan ophalen op de kapitaalmarkt. Om een beroep te kunnen doen op de *headroom* ten gunste van derde landen is een aanpassing van de MFK-verordening nodig. De steun aan derde landen door middel van op de kapitaalmarkt geleende middelen kan op dit moment volgens de huidige MFK-verordening alleen in de jaren 2023 en 2024.<sup>12</sup> In dit licht kan het kabinet de voorgestelde aanpassing van de MFK-verordening om dit mogelijk te maken voor 2026–2027 volgen. Over de aanpassing van de MFK-verordening besluit de Raad met eenparigheid van stemmen, na goedkeuring door het Europees Parlement. In de ER van 18–19 december hebben alle lidstaten zich hieraan gecommitteerd.

Het kabinet staat terughoudend tegenover het opzetten van een nieuw speciaal instrument bovenop het MFK-plafond om de rentekosten te dekken. Het kabinet vindt dat er voor de financiering van de rentelasten eerst kritisch gekeken moet worden naar beschikbare middelen binnen het plafond van het huidige MFK en de bestaande speciale instrumenten uit de MFK-verordening. Dit standpunt heeft Nederland bij de eerste besprekingen van de wetsvoorstellen samen met gelijkgezinde lidstaten uitgedragen. In de tekst waarop op 29 januari jl. een beginselakkoord is bereikt, is sterker verankerd dat er eerst gekeken wordt naar dekking binnen bestaande middelen. Dit is in lijn met de kabinetsinzet. Het kabinet ziet tegelijkertijd de noodzaak van het *special instrument* als backstop, zodat de Commissie gunstige financieringsvoorwaarden kan realiseren wanneer zij de middelen op de kapitaalmarkt leent. Ter verdere onderstreping dat de financiering voor de rentekosten binnen de bestaande middelen onder de MFK-plafonds, alsmede de huidige speciale instrumenten, gevonden moeten worden, verkent het kabinet bovendien het afgeven van een verklaring hierover met gelijkgestemde lidstaten.

### ***Bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit***

#### ***Bevoegdheid***

Als onderdeel van de toets of de EU mag optreden conform de EU-verdragen toetst het kabinet of de EU handelt binnen de grenzen van de bevoegdheden die haar door de lidstaten in de EU-verdragen zijn toegedeeld om de daarin bepaalde doelstellingen te verwezenlijken. Het oordeel van het kabinet over de bevoegdheid van de EU voor deze

<sup>11</sup> Gebruik van de *headroom* is onder andere toegepast bij een eerdere lening aan Oekraïne via Macro-financiële Bijstand (MFA+), de Oekraïne-faciliteit en de Macro-financiële Bijstand als onderdeel van het ERA-leningeninitiatief.

<sup>12</sup> Deze bepaling is in 2022 opgenomen voor het toenmalige steunpakket voor Oekraïne (de zogenoemde macro-financiële bijstand +). Zie Kamerstukken 22 112 en 36 045, nr. 3557.

voorstellen is positief. Het voorstel voor de USL aan Oekraïne is gebaseerd op artikel 212 VWEU. Op grond van deze bepaling kan de EU activiteiten ondernemen voor economische, financiële en technische samenwerking, met inbegrip van bijstand op met name financieel gebied, met derde landen die geen ontwikkelingsland zijn. Volgens het kabinet is de EU op grond van deze bepaling bevoegd om de USL voor Oekraïne op te richten. Op het terrein van economische, financiële en technische samenwerking met derde landen is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten.

Voor de USL wordt gebruikt gemaakt van de mogelijkheid die de Verdragen bieden om nauwere samenwerking aan te gaan (artikel 20 EU-verdrag, artikelen 326–334 EU-werkingsverdrag). Volgens het kabinet is in dit geval voldaan aan de voorwaarden voor nauwere samenwerking. Het is gebleken dat de doelstelling van de Unie om Oekraïne financieel te steunen niet binnen een redelijke termijn door de Unie in haar geheel kon worden verwezenlijkt.

Het gaat om een beleidsterrein waar de EU niet-exclusief bevoegd is en er wordt geen afbreuk gedaan aan EU-verdragen en het geheel van geldende EU-wet- en regelgeving en EU-acquis.

Het voorstel tot wijziging van de MFK-verordening is gebaseerd op artikel 312 VWEU. Deze bepaling bevat de bevoegdheid het MFK te bepalen. Het kabinet kan zich vinden in deze rechtsgrondslag. Het bepalen van het MFK is een exclusieve bevoegdheid van de Unie.

#### *Subsidiariteit*

Als onderdeel van de toets of de EU mag optreden conform de EU-verdragen toetst het kabinet de subsidiariteit van het optreden van de Unie. Dit houdt het volgende in. Op de gebieden die niet onder de exclusieve bevoegdheid van de Unie vallen of wanneer sprake is van een voorstel dat gezien zijn aard enkel door de EU kan worden uitgeoefend, toetst het kabinet of het overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau kan worden verwezenlijkt, maar vanwege de omvang of de gevolgen van het overwogen optreden beter door de Unie kan worden bereikt (het subsidiariteitsbeginsel). Het subsidiariteitsbeginsel is niet van toepassing op het voorstel tot aanpassing van de MFK-verordening, aangezien dat behoort tot de exclusieve bevoegdheid van de EU.

Het oordeel van het kabinet over de subsidiariteit is positief. Gezien de omvang van de leningen die beschikbaar worden gesteld aan Oekraïne (EUR 90 mld.) kan dit onvoldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau worden verwezenlijkt. Het kabinet acht een aanpak op EU-niveau daarom gerechtvaardigd.

#### *Proportionaliteit*

Als onderdeel van de toets of de EU mag optreden conform de EU-verdragen toetst het kabinet of de inhoud en vorm van het optreden van de Unie niet verder gaan dan wat nodig is om de doelstellingen van de EU-verdragen te verwezenlijken (het proportionaliteitsbeginsel). Het oordeel van het kabinet is positief ten aanzien van de proportionaliteit van dit voorstel. Het voorstel heeft ten doel om Oekraïne in staat te stellen dringende en omvangrijke investeringen te doen ter ondersteuning van de Oekraïense defensie-industrie en de integratie ervan in de Europese defensie-industrie en bij te dragen aan het dekken van de Oekraïense financieringsbehoefte. De bedragen zijn gebaseerd op een inschatting van

de daadwerkelijk financiële noden van Oekraïne voor de komende jaren. Volgens het kabinet is het voorstel geschikt om dit doel te bereiken. Het voorgestelde optreden gaat gezien de geopolitieke situatie niet verder dan noodzakelijk, omdat deze van tijdelijke aard is, totdat Rusland de oorlog beëindigt en herstelbetalingen doet voor de schade die het heeft veroorzaakt in Oekraïne.

Het voorstel tot wijziging van de MFK-verordening beperkt zich tot de voortzetting van de bestaande werkwijze waarbij leningen aan Oekraïne worden gegarandeerd vanuit de *headroom*, zodat de EU garant kan staan voor de herstellingen en zelf kan lenen ten behoeve van leningen aan Oekraïne. Volgens het kabinet is het voorstel geschikt om dat doel te bereiken en gaat het niet verder dan nodig is.

### ***Financiële gevolgen***

Aangezien de leningen vanuit de *headroom* gegarandeerd worden, zal voor Nederland een garantie ontstaan uit hoofde van de *headroom*. Door het Ministerie van Financiën zal daarom op artikel 4 (internationale financiële betrekkingen) een nieuwe garantie opgenomen worden voor de hoofdsom. De budgettaire verwerking hiervan geschiedt bij de eerste suppletoire begroting van 2026. Het aanspreken van de garantie van de Unie via de *headroom* kan gebeuren in het scenario dat Rusland de oorlog beëindigt en herstelbetalingen doet aan Oekraïne voor de geleden schade. Op dat moment ontstaat een terugbetalingsverplichting van Oekraïne aan de EU, waarbij het mogelijk is dat Oekraïne niet (volledig) aan deze terugbetalingsverplichting kan voldoen. Een risico is ook dat de leningen langere tijd blijven uitstaan, wat kosten voor de EU met zich meebrengt in onder andere de vorm van rentelasten.

De financierings-, uitgifte- en liquiditeitsbeheerkosten (waaronder de rentekosten) die ontstaan doordat de EU-leningen aangaat op de kapitaalmarkt, komen ten laste van de EU-begroting. Voor 2026 zijn er geen rentebetalingen voorzien en schat de Commissie de overige financieringskosten op ca. 1 miljoen euro. Voor 2027 gaat de Commissie vooralsnog uit van 1 miljard euro aan rentebetalingen. De uiteindelijke omvang van de rentekosten is afhankelijk van marktrente. Indien er onvoldoende middelen worden gevonden op de EU-begroting ter financiering van de rentelasten, zal het Nederlandse aandeel voor deze dekking 6,6% bedragen, in plaats van het reguliere bni-aandeel van 6,4%, aangezien Tsjechië, Hongarije en Slowakije niet deelnemen aan het akkoord. Het maximale budgettaire risico in 2027 bedraagt voor Nederland naar verwachting ca. 66 miljoen euro. De dekking van de rentelasten voor de periode vanaf 2028 zal worden meegenomen in de bredere onderhandelingen over het nieuwe MFK 2028–2034.

Aanpassing van de raming van de EU-afdrachten om de rentelasten voor 2027 te dekken is op dit moment niet aan de orde. De Commissie zoekt daarvoor immers in eerste instantie binnen het MFK naar ruimte en verwacht deze ook vooralsnog te zullen vinden. Als er onvoldoende middelen binnen de EU-begroting beschikbaar zijn, leidt dit naar verwachting tot een verhoging van de Nederlandse EU-afdrachten van maximaal ca. 66 miljoen euro in 2027.

Indien een aanpassing van de EU-raming nodig zou zijn als gevolg van de toerekening van doorbelaste rentekosten aan EU-lidstaten wordt dit zichtbaar op het generale artikel 3.1 (afdrachten aan de Europese Unie) van de begroting van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. De rente-

lasten vanaf 2028 zijn onderdeel van de onderhandelingen voor het MFK 2028–2034. In het Commissievoorstel worden deze nog niet gekwantificeerd.

### ***Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan***

In het voorstel voor de USL komen verschillende grondslagen voor gedelegeerde handelingen en uitvoeringshandelingen terug. Voor het toekennen van deze bevoegdheden geldt dat het toekennen ervan mogelijk is, omdat het niet-essentiële onderdelen van de basishandelingen betreft. Het voorstel voor de USL bevat een bevoegdheid voor de Commissie om door middel van een uitvoeringshandeling een MoU te ondertekenen waarin de Commissie en Oekraïne beleidsvoorwaarden overeenkomen waaraan de macro-financiële bijstand moet worden gekoppeld (artikel 11, lid 3 van het voorstel). Toekenning van deze bevoegdheid acht het kabinet ook wenselijk, omdat de Commissie goed in staat is de beleidsvoorwaarden met Oekraïne af te spreken. De keuze voor uitvoering in plaats van delegatie ligt hier voor de hand, omdat het gaat om uitvoering van de verordening volgens eenvormige voorwaarden.

De uitvoeringshandelingen worden vastgesteld volgens de onderzoeksprocedure als bedoeld in artikel 5 van verordening 182/2011. Toepassing van deze procedure is hier volgens het kabinet op zijn plaats, omdat het gaat om een handeling van algemene strekking die tot doel heeft de basishandeling ten uitvoer te leggen.

Tevens krijgt de Commissie in het voorstel de bevoegdheid om door middel van een uitvoeringshandeling derogaties te verlenen voor de inkoop van militair materieel in derde landen. Dit is in het geval de Oekraïense noden dusdanig urgent zijn of levertijden significant korter zijn (artikel 13, lid 5 van het voorstel). Het kabinet kan deze insteek steunen. Hierbij acht het kabinet het van belang dat de bijbehorende procedures aansluiten op de urgentie van de oorlogssituatie waarin Oekraïne verkeert. Hierbij is het passend dat de procedures met voldoende snelheid worden doorlopen en dat excessieve administratieve belasting van de Oekraïense autoriteiten wordt voorkomen. Daarnaast bevat het voorstel een bevoegdheid voor de Commissie om door middel van een uitvoeringshandeling een prioriteringsmaatregel uit te vaardigen waarbij prioriteit wordt gegeven aan een bepaalde opdracht voor de levering van defensieproducten (artikel 19, lid 5 van het voorstel). Toekenning van deze bevoegdheden acht het kabinet wenselijk, omdat het in bepaalde gevallen nodig kan om een prioriteringsmaatregel uit te vaardigen, gelet op de specifieke noden van Oekraïne. De keuze voor uitvoering in plaats van delegatie ligt hier voor de hand, omdat het gaat om uitvoering van de verordening volgens eenvormige voorwaarden. Hierop is de onderzoeksprocedure van toepassing (artikel 27, lid 3 van het voorstel). Toepassing van deze procedure is hier volgens het kabinet op zijn plaats, omdat er aanzienlijke gevolgen kunnen zijn bij het uitvaardigen van een prioriteringsmaatregel. Tot slot krijgt de Commissie de bevoegdheid om door middel van een gedelegeerde handeling de verordening aan te vullen door een uitbreiding van de subsidiariteitscriteria tot andere derde landen dan EER-EVA-staten en Oekraïne (artikel 13, lid 10 van het voorstel). Het gaat om landen die de veiligheids- en defensiebelangen van de Unie en de lidstaten niet schenden en een overeenkomst met de Unie hebben gesloten overeenkomstig artikel 17 van Verordening 2025/1106 van de Raad (SAFE-verordening). Toekenning van deze bevoegdheden acht het kabinet wenselijk, omdat dit de mogelijkheid biedt voor de aankoop van militair materieel in derde landen ten behoeve van steun aan Oekraïne wanneer dat nodig en wenselijk is. Delegatie in plaats van uitvoering ligt

hier voor de hand, omdat het gaat om het aanvullen van de basishandelingen met niet-essentiële onderdelen. Het kabinet acht deze bevoegdheid voldoende afgebakend.

De overige twee voorstellen bevatten geen grondslagen voor gedelegeerde handelingen en uitvoeringshandelingen.

***Tot slot***

Het is duidelijk dat Europa voor een historische veiligheidsuitdaging staat en hierin haar verantwoordelijkheid moet nemen. De veiligheid en toekomst van Oekraïne staan op het spel, en daarmee de gehele veiligheid van Europa en Nederland. Juist nu is het van belang om Oekraïne te blijven steunen. Voor een duurzame en rechtvaardige vrede is het noodzakelijk dat Oekraïne vanuit een positie van kracht kan onderhandelen.

Onverminderde en actieve Europese en Nederlandse steun blijft essentieel: in tijden van oorlog, herstel en wederopbouw. Daarnaast zal uw Kamer worden geïnformeerd over de uitkomsten van de onderhandelingen over de onderliggende voorstellen.

De Minister van Financiën,  
E. Heinen

De Minister van Buitenlandse Zaken,  
D.M. van Weel

De Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,  
A. de Vries

De Minister van Defensie,  
R.P. Brekelmans