

Fiche 2: Voorstel verordening instelling Oekraïne-faciliteit

1. Algemene gegevens

a) Titel voorstel

Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot instelling van de faciliteit voor Oekraïne

b) Datum ontvangst Commissiedocument

20 juni 2023

c) Nr. Commissiedocument

COM(2023)338

d) EUR-Lex

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=COM%3A2023%3A338%3AFIN&qid=1687349215597>

e) Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevingstoetsing

Niet opgesteld

f) Behandelingstraject Raad

Raad Algemene Zaken

g) Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Buitenlandse Zaken

h) Rechtsbasis

Artikelen 212 en Artikel 322, eerste lid, van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU)

i) Besluitvormingsprocedure Raad

Gekwalificeerde meerderheid

j) Rol Europees Parlement

Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

Sinds het uitbreken van de oorlog in Oekraïne hebben de EU, haar lidstaten en de Europese financiële instellingen gezamenlijk brede financiële steun verleend aan Oekraïne in verschillende vormen. Dit gebeurde op ad hoc basis. Ter opvolging hiervan heeft de Commissie op 20 juni jl. een voorstel gedaan voor de oprichting van een Oekraïne-faciliteit (hierna: de faciliteit).

De voorgestelde faciliteit zou het mogelijk maken voor de EU om in de periode 2024-2027 meerjarig financiële steun te verlenen aan Oekraïne op een voorspelbare, transparante en

verantwoorde wijze. De faciliteit zou per 2024 bestaande instrumenten voor financiële EU-steun aan Oekraïne vervangen.¹ Andersoortige EU-hulpinspanningen, zoals militaire en humanitaire steun, maken geen deel uit van de faciliteit. Voor het verstrekken van deze vormen van steun bestaan reeds andere EU-instrumenten.

De voorgestelde faciliteit is een flexibel instrument dat zich voor de korte termijn richt op liquiditeitssteun en kritiek herstel en voor de (middel)lange termijn op wederopbouw en modernisering. De middelen voor de uitvoering van de faciliteit bedragen in het voorstel maximaal 50 miljard euro voor de periode 2024-2027, bestaande uit een flexibele combinatie van leningen (indicatief 33 miljard euro) en niet-terugbetaalbare steun zoals subsidies en garanties (indicatief 17 miljard euro). Derde landen, internationale financiële instellingen en andere actoren kunnen additionele financiële bijdragen doen aan de faciliteit. De voorgestelde omvang is gebaseerd op de verwachte noden uit de *needs assessments* van de Wereldbank en het IMF².

De voorgestelde faciliteit bestaat uit drie pijlers: (I) financiële steun voor een door Oekraïne op te stellen hervormings- en investeringsagenda, ook wel het Oekraïneplan genoemd; (II) een investeringskader om publieke en private financiering voor Oekraïne te mobiliseren; (III) technische bijstand en ondersteunende maatregelen voor implementatie van hervormingen gerelateerd aan het EU-toetredingstraject van Oekraïne en voor capaciteitsopbouw. Leningen worden alleen onder pijler I verstrekt en hebben een maximale looptijd van 35 jaar en terugbetaling begint niet eerder dan 2034. Ook kan Oekraïne jaarlijks aanspraak maken op een rentesubsidie en compensatie voor administratieve kosten. Deze vergoedingen worden voor de periode 2024-2027 gedekt vanuit pijler III van de Faciliteit.

De Commissie ziet indicatief de volgende verdeling voor het budget: 78% voor financiële steun onder pijler I (39 miljard euro), 16% voor garanties aan internationale financiële instellingen en de private sector onder pijler II (8 miljard euro), 5% voor hulp en ondersteunende maatregelen onder pijler III (2,5 miljard euro) en tot maximaal 1% voor technische en administratieve kosten voor de uitvoering van de faciliteit (0,5 miljard euro). Het Oekraïneplan vormt de basis van de steun verstrekt onder pijler I en dient als referentiekader voor steun die onder pijler II en III wordt geboden. Bij een positieve beoordeling van de Commissie legt de Commissie het Oekraïneplan ter goedkeuring voor aan de Raad via een uitvoeringsbesluit. In deze beoordeling toetst de Commissie onder andere of de maatregelen en hervormingen convergentie met de Unie bevorderen, of zij in lijn zijn met de noden voor herstel, wederopbouw en modernisering en of er adequate monitoring van de bestedingen is. Gedurende de looptijd van de faciliteit kunnen zowel Oekraïne als de Commissie na aanneming van het Oekraïneplan een verzoek tot wijziging indienen, mochten de omstandigheden hiertoe aanleiding geven. Indien het Oekraïneplan op 31 december 2023 nog niet

¹ Hieronder vallen de allocaties voor Oekraïne onder het instrument voor nabuurschapsbeleid, ontwikkeling en internationale samenwerking (NDICI). Oekraïne kan nog wel aanspraak maken op regionale, thematische, *rapid response* en andere vormen van steun onder NDICI, waaronder grensoverschrijdende samenwerkingsprogramma's. Reeds lopende NDICI-programma's blijven doorgang vinden.

² Ukraine Rapid Damage and Needs Assessment: February 2022 – February 2023 (English). Washington, D.C.: World Bank Group, <http://documents.worldbank.org/curated/en/099184503212328877/P1801740d1177f03c0ab180057556615497>. Request for an extended arrangement under the extended fund facility and review of program monitoring with board involvement, <https://www.imf.org/en/News/Articles/2023/03/31/pr23101-ukraine-imf-executive-board-approves-usd-billion-new-eff-part-of-overall-support-package>.

goedgekeurd is door de Raad of de kaderovereenkomst³ tussen de EU en Oekraïne nog niet overeengekomen is, dan kan de Commissie overgaan tot financiële steun ter overbrugging van maximaal drie maanden en tot maximaal 1,5 miljard euro per maand⁴ vanaf de inwerkingtreding van de verordening ter oprichting van de faciliteit.

De faciliteit werkt op basis van conditionaliteit. Uitbetaling van steun onder pijlers I en III is afhankelijk van de mate van implementatie van het Oekraïneplan door Oekraïne. De faciliteit zal per kwartaal financiering verstrekken op basis van concrete en onderbouwde maatregelen die Oekraïne aan de Commissie voorlegt⁵. Het respecteren en behouden van effectieve democratische mechanismen, zoals een meerpartijstelsel en rechtsstatelijkheid, en het respecteren van mensenrechten zijn randvoorwaarden voor steun van de faciliteit. De Commissie monitort de vervulling van deze randvoorwaarden voordat betalingen worden verricht. Wanneer Oekraïne aangeeft dat het onmogelijk is om aan de voorwaarden voor de steun te voldoen vanwege onderbouwde en uitzonderlijke omstandigheden wat vervolgens door de Commissie wordt onderschreven, kan de Commissie een voorstel doen aan de Raad voor een uitvoeringbesluit om buitengewone financiering te verstrekken om de macro-financiële stabiliteit van Oekraïne in stand te houden. Deze buitengewone financiering stopt wanneer het voor Oekraïne weer mogelijk wordt om aan de voorwaarden te voldoen. Bij de uitvoering van het investeringskader onder pijler II zijn vertegenwoordigers van alle lidstaten, de Commissie en Oekraïne vertegenwoordigd in een operationele raad die de Commissie bijstaat in de uitvoering van het investeringskader.

De faciliteit biedt verschillende waarborgen voor het beschermen van de financiële belangen van de Unie. Zo stelt de Commissie een auditcomité op, bestaande uit onafhankelijke leden aangewezen door de Commissie. De Commissie kan hiervoor ook vertegenwoordigers van lidstaten en andere donoren uitnodigen. Het comité zal rapporteren aan de Commissie over eventuele zorgen of gevallen van mismanagement van financiering. Daarnaast kan het auditcomité aanbevelingen doen aan Oekraïne inzake de omgang met fraude, corruptie en belangenverstrengeling. Het comité onderhoudt tevens een dialoog en samenwerking met de Europese Rekenkamer. Het auditcomité wordt gefinancierd uit pijler III van de faciliteit en draagt tevens bij aan capaciteitsopbouw in Oekraïne. Tot slot stelt de Commissie een aantal uitzonderingen voor op de regels uit het Financieel Reglement met betrekking tot de overheveling van onbenutte middelen en het opnieuw inzetten van decommittingen⁶ in latere jaren voor een eventuele nieuwe Oekraïne-faciliteit.

³ Dit betreft een kaderovereenkomst over de uitvoering van de Faciliteit die de Commissie sluit met Oekraïne. Hierin worden specifieke regelingen vastgelegd voor o.a. het beheer van, de rapportage en audit van middelen in het kader van de Faciliteit, alsook het voorkomen, onderzoeken en corrigeren van onregelmatigheden, fraude, corruptie en belangenconflicten. M.u.v. de overbruggingsfinanciering wordt financiering pas aan Oekraïne verleend nadat de kaderovereenkomst in werking is getreden.

⁴ Randvoorwaarde voor de overbruggingsfinanciering is dat het Commissievoorstel voor de Oekraïne Faciliteit is aangenomen. De steun van maximaal 1,5 miljard euro per maand is in lijn met het laatste pakket van Macro-financiële bijstand (MFA+) aan Oekraïne.

⁵ Hierbij moet worden gedacht aan maatregelen op het gebied van macro-financiële stabiliteit, wederopbouw en modernisering van infrastructuur, inclusieve economische groei en verdienvermogen, duurzame transitie, decentralisatie en het tegengaan van fraude, corruptie, georganiseerde misdaad en anti-witwassen.

⁶ Toegezegde middelen die volgens de regels zouden vervallen omdat ze niet tijdig geïmplementeerd zijn.

Voor de financiering van de faciliteit stelt de Commissie twee aanpassingen voor in de verordening over het Meerjarig Financieel Kader (MFK) 2021-2027⁷. Bovenop de MFK-plafonds wordt een Oekraïne-reserve ingesteld van maximaal 50 miljard euro voor de periode 2024-2027, met een jaarlijks minimum van 2,5 miljard euro en een maximum van 16,7 miljard euro. Deze reserve kan worden ingezet in het kader van het vaststellen van de jaarlijkse EU-begroting door de Raad en het Europees Parlement en kan worden gebruikt voor alle typen steun behalve leningen. Daarnaast wordt de mogelijkheid verlengd om bovenop het MFK garanties te mobiliseren ten behoeve van financiële steun die aan Oekraïne wordt verleend in de vorm van leningen verstrekt tot en met 2027. Een appreciatie van de herziening verordening MFK 2021-2027 gaat u toe middels een separaat BNC-fiche.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het voorstel tot instelling van de Oekraïne-faciliteit is onderdeel van het Commissievoorstel voor een tussentijdse herziening van het Meerjarig Financieel Kader 2021-2027. Artikel 13 van de MFK-Verordening maakt herziening van de plafonds van het MFK mogelijk. Het kabinet vindt dat deze herzieningsclausule met terughoudendheid gebruikt moet worden en alleen in uitzonderlijke en onvoorziene gevallen. Enkel onvoorziene omstandigheden die niet binnen het plafond kunnen worden opgevangen dienen in overweging te worden genomen. De Russische agressieoorlog in Oekraïne was onvoorzien en geen onderdeel van de onderhandelingen over het MFK.

Het is existentieel voor Oekraïne dat het zich kan blijven verweren tegen de huidige, en mogelijke toekomstige, Russische agressie. Het succes van Oekraïne om dit te kunnen blijven doen bepaalt de Europese en daarmee de Nederlandse veiligheid op fundamentele wijze. Het kabinet is daarom voornemens Oekraïne te blijven steunen op alle nodige terreinen. Het kabinet zet in op blijvende solidariteit waarbij Nederland haar 'fair share' bijdraagt aan de liquiditeitssteun voor Oekraïne alsook aan herstel- en wederopbouwopgave.

Bilateraal droeg Nederland in de periode 2022-2023 onder andere bij met drie Nederlandse pakketten met niet-militaire steun, ter waarde van ca. 573 miljoen euro.⁸ Het kabinet voorziet ook een belangrijke rol voor de betrokkenheid van de private sector bij de herstel- en wederopbouwopgave en heeft in dit kader een Speciaal Gezant aangesteld om de betrokkenheid van de private sector te stimuleren. Daartoe zijn ook thematische publiek-private kennisplatforms en een hierop aansluitende Oekraïne Partnerschapsfaciliteit opgericht die projecten uit het bedrijfsleven faciliteren.⁹ Multilateraal kreeg dit in 2022-2023 vorm via de EU en internationale financiële instellingen zoals het IMF, de EBRD, de Wereldbank en de EIB. In EU-verband draagt Nederland bij aan de steun aan Oekraïne en staat Nederland garant voor zijn aandeel (5,9%) in de

⁷ Voorstel voor een Verordening van de Raad houdende wijziging van Verordening (EU, Euratom) 2020/2093 tot bepaling van het meerjarig financieel kader voor de jaren 2021-2027, en Mededeling Mid-term revision of the Multiannual Financial Framework 2021 – 2027.

⁸ Kamerbrief Eerste BZ en BHOS steunpakket Oekraïne 2023, 3 april 2023, Kamerstuk 36 336, nr. 3; Kamerbrief Tweede steunpakket Oekraïne 2023, 4 juli 2023, Kamerstuk 36 045, nr. 165.; Kamerbrief Ophoging financiële middelen voor acute winterhulp Oekraïne, 11 november 2022, Kamerstuk 36 045, nr. 123.

⁹ Kamerbrief Ophoging financiële middelen voor acute winterhulp Oekraïne, 11 november 2022, Kamerstuk 36 045, nr. 123.

pakketten voor macro-financiële bijstand (MFA en MFA+).^{10 11} In het verlengde daarvan subsidiëren EU-lidstaten de rentekosten die gepaard gaan met de leningen in het kader van deze steun. Ook draagt Nederland bij aan steun die via de EU-begroting aan Oekraïne wordt verstrekt. In IMF-verband heeft Nederland net als een aantal andere belangrijke bondgenoten van Oekraïne maart jl. financieringsgaranties afgegeven om een vierjarig IMF-programma voor Oekraïne te faciliteren¹²¹³. Doel van deze garanties is het garanderen van de schuldhoudbaarheid van de Oekraïense schuld en de financiering van het financieringstekort voor de komende jaren. Dit kan bijvoorbeeld door meerjarige financiële steun. Het IMF stelt de eerdergenoemde garanties als voorwaarde voor een programma. Een IMF-programma is gebonden aan de voorwaarde van macro-economische beleidshervormingen en vindt plaats bij het behalen van specifieke mijlpalen en doelstellingen door Oekraïne¹⁴. Deze huidige steun dekt een deel van het liquiditeitstekort van Oekraïne in de periode 2024 tot 2027.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

In lijn met de eerder ingezette Nederlandse koers voor blijvende solidariteit met Oekraïne¹⁵ en in lijn met de moties van de leden Piri¹⁶ en Amhaouch¹⁷, staat het kabinet in beginsel positief tegenover respectievelijk het structurele vorm geven van de financiële EU-steun aan Oekraïne en een Europees herstelprogramma gericht op het herstel en wederopbouw van Oekraïne. Daarbij kijkt het kabinet naar de meest gepaste omvang, voorwaarden en vorm van die steun. Wat het kabinet betreft, is het van belang dat de EU in de periode 2024-2027 haar *fair share* blijft leveren aan de herstel- en wederopbouwopgave van Oekraïne, met inachtneming van zowel de ontwikkeling van de noden als de absorptiecapaciteit van Oekraïne. Gelet op de omvang en complexiteit van de herstel- en wederopbouwopgave blijft bij een bedrag van 50 miljard euro voor de periode 2024-2027 grootschalige inzet van de rest van de internationale gemeenschap, internationale financiële instellingen en de private sector essentieel.

Aangezien de Russische agressieoorlog in Oekraïne onvoorzien was en geen onderdeel was van de onderhandelingen over het MFK is het passend dat het kabinet openstaat voor de oprichting van een Oekraïne-faciliteit als onderdeel van de tussentijdse herziening van het MFK. Ook sluit dit voorstel aan bij de inzet van het kabinet om Oekraïne te blijven steunen op alle nodige terreinen. Het kabinet staat open voor het Commissievoorstel voor het oprichten van een Oekraïnereserve buiten de MFK-plafonds voor de financiering van niet-terugbetaalbare steun en zal dit met een positieve grondhouding bezien. Ook staat het open voor het benutten van de budgettaire ruimte

¹⁰ Toetsingskader risicoregeling MFB, Kamerstukken 2022D47622,

¹¹ Toetsingskader MFB headroomgarantie, Kamerstukken 2022D51664,

¹² Dit gaat om een *Extended Fund Facility* ter waarde van 15,6 miljard USD.

¹³ Kamerstuk 26234, nr. 275.

¹⁴ International Monetary Fund. (2023). *IMF Executive Board Approves US\$15.6 Billion under a New Extended Fund Facility (EFF) Arrangement for Ukraine as part of a US\$115 Billion Overall Support Package*, <https://www.imf.org/en/News/Articles/2023/03/31/pr23101-ukraine-imf-executive-board-approves-usd-billion-new-eff-part-of-overall-support-package>.

¹⁵ Kamerbrief Tweede steunpakket Oekraïne 2023, 4 juli 2023, Kamerstuk 36 045, nr. 165.

¹⁶ Kamerstukken 21501-20 nr. 1829

¹⁷ Kamerstukken 21501-20 nr.1768

onder het Eigenmiddelenbesluit (de *headroom*¹⁸) als garantie voor het verstrekken van leningen aan Oekraïne met op de kapitaalmarkt geleende middelen.

Het kabinet staat open voor de inzet van één instrument voor financiële steun aan Oekraïne, waaronder financiële steun voor macro-economische stabiliteit herstel- en wederopbouw alsook pretoetredingssteun. Gepaste voorwaarden en controlemechanismen zijn hierbij van belang. Indien de faciliteit als internationaal ankerpunt functioneert, kan dit ten goede komen aan de internationale coördinatie van de herstel- en wederopbouwopgave. Ook kan de faciliteit hiermee de eerlijke lastenverdeling tussen donorlanden bevorderen. Hierbij zijn voldoende inspraak van de EU-lidstaten in de aansturing van de faciliteit, gedegen informatievoorziening vanuit de Commissie aan de Raad en het effectief betrekken van derde landen en partijen belangrijke aandachtspunten voor het kabinet.

Het kabinet staat open voor een combinatie van leningen en niet-terugbetaalbare steun en heeft kennisgenomen van de indicatieve verdeling hiervan over de drie pijlers, zoals voorgesteld door de Commissie. Het kabinet vindt het acceptabel dat de Commissie uiteindelijk ook een andere verdeling kan voorstellen. Ook vindt het kabinet het bij uitzondering acceptabel dat niet-gebruikte middelen in latere jaren alsnog ingezet kunnen worden. Dit is een mate van flexibiliteit waar Nederland voor het reguliere MFK en de reguliere EU-begroting doorgaans geen voorstander van is. Gelet op de uitzonderlijke omstandigheden en het moeilijk te voorspellen verloop van de situatie in Oekraïne is het kabinet van mening dat het in deze situatie acceptabel is. Dit betekent wel dat de gevolgen voor de EU-afdrachten lastiger te voorspellen zijn. De uiteindelijke verhouding tussen leningen en niet-terugbetaalbare steun is bepalend voor de hoogte van de Nederlandse afdracht aan de EU en voor de hoogte van de raming van de garantie die hiervoor op de Rijksbegroting opgenomen dient te worden. Tijdige informatievoorziening, voorspelbare afdrachten en adequate ramingen vanuit de Commissie zijn daarom essentieel voor verwerking van de afdrachten in de nationale begroting.

Het kabinet is positief over de zachte voorwaarden waartegen de leningen worden verstrekt in het voorstel, zoals lange looptijden van maximaal 35 jaar, terugbetalingen vanaf 2034 en een subsidie voor de rente- en administratieve kosten. Onhoudbare schuldenlasten voor Oekraïne moeten worden voorkomen. Daarnaast vindt het kabinet het garanderen van de leningen via de *headroom* binnen het Eigenmiddelenbesluit een logische keuze. De *headroom* vertegenwoordigt een hoge mate van zekerheid richting de markt, waardoor de Commissie hier tegen gunstige voorwaarden middelen kan lenen om vervolgens aan Oekraïne uit te lenen. Daarbij leggen de te garanderen toekomstige verplichtingen volgens de Commissie een relatief klein beslag op de *headroom*, waardoor er voldoende ruimte overblijft voor eventuele crisissituaties. Bovendien is het alternatief, namelijk het verstrekken van 27 individuele bilaterale garanties, minder efficiënt en vereist het meer tijd.

¹⁸ Dit betreft de budgettaire ruimte tussen het uitgavenplafond van de EU-begroting zoals vastgelegd in het Meerjarig Financieel Kader (MFK) en het Eigenmiddelenplafond zoals vastgelegd in het Eigenmiddelenbesluit (EMB). Dit EMB-plafond maximeert het financiële beroep dat de Unie mag doen op lidstaten en ligt hoger dan het MFK-plafond. Deze marge, oftewel de *headroom*, dient als zekerheid voor de markt dat de Unie kan voldoen aan de aflossings- en renteverplichtingen op leningen die zij aangaat.

Wat betreft pijler I staat het kabinet positief tegenover de eisen die de Commissie stelt aan de inhoud van het Oekraïneplan, zoals de betrokkenheid van lokale overheden en het maatschappelijk middenveld. Het kabinet acht het van belang dat de planning en uitvoering van de wederopbouw van Oekraïne op een inclusieve manier gebeurt, zodat lokale gemeenschappen en maatschappelijke organisaties aan alle aspecten van de wederopbouwopgave kunnen bijdragen. Breed draagvlak onder decentrale overheden en betrokkenheid van de twee eerdergenoemde partijen bij het vormgeven en implementeren van het plan zijn voor het kabinet van belang. Gelet op de grote onvoorspelbaarheid van de oorlogssituatie staat het kabinet ook open voor flexibiliteit met bijbehorende voorwaarden zoals in het voorstel opgenomen. Dit betreft zowel de mogelijkheid voor Oekraïne en de Commissie om wijziging van het Oekraïneplan te verzoeken als de mogelijkheid om in uitzonderlijke omstandigheden buitengewone financiering te verstrekken via de faciliteit indien het door (oorlogs-)omstandigheden niet mogelijk is om aan de gestelde voorwaarden te voldoen. Ook de mogelijkheid voor Oekraïne om overbruggingsfinanciering aan te vragen beziet het kabinet in dit licht positief.

Gegeven de omvang van de noden en de gevraagde financiële bijdragen pleit het kabinet voor adequate coördinatie en verantwoording van de steun voor de herstel- en wederopbouwopgave op internationaal niveau. Hierbij moet sprake zijn van complementariteit aan bestaande hervormingsprogramma's zoals de *Extended Fund Facility* van het IMF en gedegen afstemming met internationale financiële instellingen in de implementatie. Ook is het voor het kabinet van belang dat het Oekraïneplan aansluit bij de prioritaire noden zoals geïdentificeerd in de *needs assessment* van de Wereldbank van 23 maart 2023 en mogelijke *needs assessments* die in de toekomst nog zullen volgen.

Ten aanzien van pijler II staat het kabinet positief tegenover het betrekken van de private sector en internationale financiële instellingen met het voorgestelde investeringskader als instrument. Door het bieden van garanties kan mogelijk meer private financiering voor de herstel- en wederopbouwopgave van Oekraïne worden aangetrokken. Het is wat het kabinet betreft belangrijk dat de private sector substantieel bijdraagt aan de substantiële herstel- en wederopbouwopgave. Daarnaast acht het kabinet het van belang dat pijler II van de Oekraïne-faciliteit zowel de Europese Investeringsbank (EIB) als de Europese Bank voor Wederopbouw en Ontwikkeling (EBRD) in staat stelt om hun operaties in Oekraïne te hervatten dan wel voort te zetten en om stabiel te programmeren in de periode 2024-2027. Op dit moment dient met name de EIB hiertoe voldoende middelen vanuit de faciliteit te ontvangen, omdat de EIB voor 2023 enkel over zeer beperkte overbruggingsmiddelen beschikt, afkomstig van individuele lidstaten. Het kabinet ziet graag verdere uitwerking hoe de Commissie het aantrekken van publieke en private investeringen precies voor zich ziet. Ook ziet het kabinet het betrekken van derde landen en internationale financiële instellingen bij het investeringskader als belangrijk aandachtspunt en zal het de Commissie om verduidelijking vragen over de vormgeving van deze samenwerking.

Het kabinet steunt de koppeling van pijler III aan het EU-perspectief van Oekraïne en acht ondersteuning van de vereiste hervormingen in het kader van het toetredingsproces van groot belang. Het EU-toetredingstraject van Oekraïne verloopt volgens de normale structuren. Het kabinet acht het van belang dat Oekraïne duurzame en onomkeerbare voortgang boekt op de door

de Commissie geïdentificeerde criteria. De voorgestelde pretoetredingssteun beoordeelt het kabinet dan ook positief. Gelet op de integrale benadering van de steun aan Oekraïne die wordt beoogd in de faciliteit, kan het kabinet zich erin vinden dat pijler III het reguliere instrument voor pretoetredingssteun (IPA) vervangt in het geval van Oekraïne, mits er in deze pijler voldoende budget resteert na bijdragen aan rentesubsidies voor de leningen verstrekt onder pijler I. Voorwaarden aan deze steun op het gebied van rechtsstatelijkheid, fundamentele rechten en openbaar bestuur en het daadwerkelijk handhaven daarvan zijn voor het kabinet belangrijke aandachtspunten, evenals betrokkenheid van en voldoende informatievoorziening voor de lidstaten. Het kabinet staat positief tegenover de waarborgen in het voorstel op het gebied van fraude, malversatie en corruptie, onder andere via oprichting van een auditcomité en de voorziene samenwerking tussen dit comité met het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF). Tot slot staat het kabinet positief tegenover de link van de herstel- en wederopbouwopgave met de versterking van het maatschappelijk middenveld, het verrichten van onderzoek naar schendingen van internationaal recht in Oekraïne en het verzamelen van bewijs voor gebruik in toekomstige rechtszaken. Dit zijn fundamentele onderdelen van de Nederlandse inzet in Oekraïne.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Onder de EU-lidstaten bestaat brede steun voor gestructureerde, langjarige en voorspelbare steun voor Oekraïne. Lidstaten hebben nog wel vragen over de vormgeving van het instrument, de budgettaire gevolgen en de coördinatie en afstemming met derde landen en internationale financiële instellingen.

Het Europees Parlement heeft nog geen formeel standpunt ingenomen. Het voorstel wordt gezamenlijk behandeld door de commissies Buitenlandse Zaken (AFET) en Budget (BUDG)¹⁹. Op 6 juli vond de eerste gedachtewisseling plaats, waarbij de Commissie het voorstel aan de twee commissies presenteerde. De rapporteurs zijn Michael Gahler (EVP) en Eider Rubial Gardiazabal (S&D).²⁰ Het Europees Parlement heeft zich eerder uitgesproken als voorstander van doorlopende steun aan Oekraïne en het EU-perspectief van Oekraïne²¹.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid is positief. De Commissie baseert het voorstel op artikel 212 en artikel 322 VWEU. Op grond van artikel 212 VWEU is de EU bevoegd om maatregelen vast te stellen voor het ondernemen van activiteiten voor economische, financiële en technische samenwerking, met inbegrip van bijstand op met name financieel gebied voor derde landen anders dan ontwikkelingslanden. Deze activiteiten dienen coherent te zijn met het externe beleid van de EU en plaats te vinden in het kader van de beginselen en doelstellingen van haar externe optreden. De acties van de EU en die van de lidstaten dienen elkaar te complementeren en versterken. Op grond van artikel 322, lid 1, VWEU is de EU bevoegd om bij verordeningen de

¹⁹ European Parliament. (2023). *The Ukraine Facility*, <https://www.europarl.europa.eu/committees/en/the-ukraine-facility/product-details/20230704CAN70421>.

²⁰ Tevens zijn een aantal schaduwrapporteurs aangesteld: Petri Sarvamaa (EVP), Włodzimierz Cimoszewicz (S&D), Petras Auštrevičius (Renew Europe), Damian Boeselager (Groenen/EVA), Viola von Cramon-Taubadel (Groenen/EVA), Anna Fotyga (ECH), Bogdan Rzońca (ECH), Dimitrios Papadimoulis (Links), Mick Wallace (Links). [https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2023/0200\(COD\)&l=en](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2023/0200(COD)&l=en)

²¹ European Parliament. (2023). *How the EU is supporting Ukraine in 2023*, <https://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/world/20230126STO69603/how-the-eu-is-supporting-ukraine-in-2023>.

financiële regels vast te stellen, met name betreffende de wijze waarop de begroting wordt opgesteld en uitgevoerd, alsmede de wijze waarop rekening en verantwoording wordt gedaan en de rekeningen worden nagezien en de regels betreffende de controle van de verantwoordelijkheid van de financiële actoren, met name van ordonnateurs en rekenplichtigen. Het kabinet kan zich vinden in deze rechtsgrondslag.

b) Subsidiariteit

Het subsidiariteitsbeginsel is niet van toepassing op de onderdelen van het voorstel die onder artikel 322, lid 1, VWEU vallen. De bevoegdheid om financiële regels vast te stellen die de procedure bepalen voor de opstelling en uitvoering van de EU-begroting kan, gezien zijn aard, enkel door de EU worden uitgeoefend. Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit van de andere onderdelen van het voorstel is positief. Het voorstel heeft tot doel om een faciliteit op te richten die een evenwicht biedt tussen flexibiliteit en programmeerbaarheid van de EU-actie om het financieringstekort, de herstel-, wederopbouw- en moderniseringsbehoeften van Oekraïne aan te pakken en tegelijkertijd de hervormingsinspanningen van Oekraïne te ondersteunen als onderdeel van het EU-toetredingstraject. De noden van Oekraïne vragen om structurele, uitgebreide steun die niet door één lidstaat alleen kan worden verschaft. De EU biedt de mogelijkheid om samen met andere lidstaten ondersteuning aan Oekraïne te leveren op meer gecoördineerde, gestructureerde en voorspelbare wijze. De EU kan daarnaast haar leencapaciteit inzetten om op gunstige voorwaarden leningen te verstrekken aan Oekraïne en de kosten van rente hierover te dekken. De financieringstechniek van garanties via de *headroom* komt sneller tot stand vergeleken met bilaterale garanties van de lidstaten aan de EU-begroting. Optreden op EU-niveau is daarom gerechtvaardigd.

c) Proportionaliteit

Het oordeel van het kabinet is positief ten aanzien van de proportionaliteit van dit voorstel. Het voorstel heeft tot doel om een faciliteit op te richten die een evenwicht biedt tussen flexibiliteit en programmeerbaarheid van de EU-actie om het financieringstekort, de herstel-, wederopbouw- en moderniseringsbehoeften van Oekraïne aan te pakken en tegelijkertijd de hervormingsinspanningen van Oekraïne te ondersteunen als onderdeel van het EU-toetredingstraject. Het voorgestelde optreden is geschikt om de doelstelling van het optreden te bereiken, omdat de voorgestelde financiële steun bijdraagt aan het dekken van de financieringsbehoefte van Oekraïne en het de EU in staat stelt om Oekraïne op een tijdige, gecoördineerde en voorspelbare manier externe hulp op langere termijn te verlenen. Het voorstel gaat niet verder dan nodig om de doelstelling van het optreden te bereiken, omdat het voornamelijk beoogt de coherentie, doeltreffendheid en efficiëntie van de bestaande vormen van steun te verzekeren door verschillende instrumenten samen te brengen onder één instrument. Ook de voorgestelde uitzonderingen op de regels uit het Financieel reglement inzake overheveling van onbenutte middelen en het opnieuw inzetten van decommittingen gaan volgens het kabinet niet verder dan noodzakelijk, aangezien de uitzonderingen niet verder gaan dan benodigd om recht te doen aan de door de Commissie beoogde flexibiliteit van de faciliteit.

5. Financiële consequenties, gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Consequenties EU-begroting

Het voorstel heeft gevolgen voor de EU-begroting. De Commissie stelt voor om buiten de MFK-plafonds een reserve op te richten met een maximale omvang van 50 miljard euro. De Commissie gaat voorlopig uit van 17 miljard euro aan niet-terugbetaalbare steun en 33 miljard euro aan leningen. De niet-terugbetaalbare steun wordt gefinancierd via de EU-begroting en dus via de EU-afdrachten. De leningen worden gefinancierd middels een garantie binnen de zogeheten *headroom*²² van het Eigenmiddelenbesluit.

Artikel 13 van de MFK-verordening voorziet in de mogelijkheid van een tussentijdse herziening van de plafonds. Het kabinet vindt dat deze herzieningsclausule met terughoudendheid gebruikt moet worden en alleen in uitzonderlijke en onvoorziene gevallen. De Oekraïne-oorlog is hier een voorbeeld van. De kabinetsappreciatie van het voorstel tot herziening van het MFK gaat u toe middels een separaat BNC-fiche.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of medeoverheden

Het voorstel voor de oprichting van de faciliteit heeft naar verwachting impact op de raming van de Nederlandse afdrachten aan de EU. Het uitgangspunt voor de vaststelling van de raming van de Nederlandse afdrachten op de begroting van Buitenlandse Zaken (artikel 3.1) is de omvang van het jaarlijkse uitgavenplafond uit het Meerjarig Financieel Kader 2021-2027 (MFK) plus de maximale inzet van de speciale instrumenten die boven dit plafond worden gefinancierd.²³ De precieze budgettaire gevolgen zijn afhankelijk van de uiteindelijke verhouding tussen leningen (indicatief 33 miljard euro) en niet-terugbetaalbare steun (indicatief 17 miljard euro) en welk deel hiervan binnen de bestaande kaders van het MFK past.

Op basis van de indicatie van de Commissie zullen de kosten voor Nederland ca. 1 miljard euro bedragen over de periode 2024 tot en met 2027, op basis van het relatieve aandeel van Nederland in de bni-afdracht in 2023 (5,9%). In het maximale scenario is sprake van 50 miljard euro aan niet-terugbetaalbare steun voor Oekraïne in plaats van een combinatie van leningen en niet-terugbetaalbare steun. De kosten voor Nederland bedragen in dat geval ca. 2,9 miljard euro voor de periode 2024-2027. Volgens het voorstel moet de faciliteit ten minste 2,5 miljard euro per jaar aan niet-terugbetaalbare steun verlenen aan Oekraïne. De minimale kosten voor Nederland bedragen hiermee ca. 590 miljoen euro voor de periode 2024-2027.

Het leningengedeelte (indicatief) wordt gefinancierd middels een garantie binnen de *headroom*; aan deze leningen zijn geen directe uitgaven voor de lidstaten verbonden. Pas indien Oekraïne niet in staat zou blijken de verstrekte leningen aan de Unie af te lossen zal de Commissie mogelijk middelen bij de lidstaten op moeten halen om ervoor te zorgen dat de Unie zelf aan haar aflossingsverplichtingen kan voldoen. Afhankelijk van de precieze vormgeving en uitgaand van het huidige Nederlandse bni-aandeel van 5,9% is de garantie voor Nederland ca. 1,9 miljard euro. De

²² Dit betreft de budgettaire ruimte tussen het uitgavenplafond van de EU-begroting zoals vastgelegd in het Meerjarig Financieel Kader (MFK) en het Eigenmiddelenplafond zoals vastgelegd in het Eigenmiddelenbesluit (EMB). Dit EMB-plafond maximeert het financiële beroep dat de Unie mag doen op lidstaten en ligt hoger dan het MFK-plafond. Deze marge, oftewel de *headroom*, dient als zekerheid voor de markt dat de Unie kan voldoen aan de aflossings- en renteverplichtingen op leningen die zij aangaat.

²³ Op dit moment, het Globaliseringsfonds, de Solidariteits- en noodhulpreserve, het Brexit fonds en het Flexibiliteitsinstrument.

garantie heeft alleen betrekking op de hoofdsom van de leningen, aangezien de rente vanuit pijler III van de faciliteit wordt gefaciliteerd tot en met 2027. Indien dit na 2027 niet langer het geval is moet de rentecomponent ook in de garantie worden opgenomen. Garanties in het kader van de *headroom* worden verantwoord op de begroting van het Ministerie van Financiën, artikel 4 (internationale financiële betrekkingen).

Het kabinet heeft in de Voorjaarsnota 2023 aangegeven voor internationale steunverzoeken vanuit Oekraïne aanvullend budget beschikbaar te stellen vanuit generale middelen.²⁴ Deze afspraak geldt ook voor eventuele extra EU-afdrachten ten behoeve van de Oekraïnereserve die volgen uit de MFK-herziening en die passen binnen de scope van de voorwaarden zoals gesteld in de Voorjaarsnota 2023. Of en in hoeverre eventuele extra EU-afdrachten aan deze Voorjaarsnotaregeling voldoen, wordt gezien op het moment dat de budgettaire gevolgen van dit voorstel duidelijk zijn.

c) Financiële consequenties en gevolgen voor regeldruk voor bedrijfsleven en burger
N.v.t.

d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

Geopolitiek gezien is de faciliteit een belangrijk politiek signaal dat de EU vastberaden is om de steun aan Oekraïne ook op langere termijn voort te zetten. De voorgestelde steun kan bijdragen aan een sterkere positie van Oekraïne tegenover de Russische agressie door het in stand houden van Oekraïense overheidsdiensten en draagt op langere termijn bij aan herstel van de stabiliteit in het land. Daarnaast zal dit voorstel bijdragen aan een solidaire en geloofwaardige positie van de EU in internationaal verband en richting Oekraïne.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)

Het voorstel heeft geen gevolgen voor nationale of decentrale regelgeving of de toepassing van de *lex silencio positivo*.

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan

Het voorstel bevat een bevoegdheid voor de Commissie om uitvoeringshandelingen vast te stellen en een bevoegdheid om gedelegeerde handelingen vast te stellen. Op grond van artikel 35, eerste lid, van het voorstel is de Commissie bevoegd uitvoeringshandelingen vast te stellen tot vaststelling van de werkprogramma's waarmee de bijstandsverlening in het kader van de faciliteit zal worden uitgevoerd. Het toekennen van deze bevoegdheden is mogelijk, omdat het geen

²⁴ In de VJN zijn hiervoor enkele voorwaarden geformuleerd: *Per steunverzoek wordt beoordeeld of en welk deel van de steun generaal gecompenseerd wordt. Dit geldt voor uitgaven die direct ten gunste van Oekraïne en Oekraïners komen op basis van Nederlandse prioriteiten, zoals militaire ondersteuning ter verdediging van het Oekraïens grondgebied, acute herstelwerkzaamheden in en wederopbouw van Oekraïne, begrotingssteun aan Oekraïne, uitgaven ten behoeve van waarheidsvinding en rechtvaardigheid (punt 7 van het Vredesplan van president Zelensky). Uitgaven die hiervoor in aanmerking komen, dienen, waar mogelijk, te zijn berekend op basis van een fair share bijdrage van Nederland, aan de hand van de internationaal vastgestelde steunbehoefte. Het gaat om urgente en additionele uitgaven die bovenop het reguliere beleid komen en waarvoor geen of gedeeltelijk budget beschikbaar is op de reguliere departementale begrotingen. De generale compensatie geldt alleen voor uitgaven van incidentele aard. Hierbij geldt voor het aangaan van verplichtingen een afbakening in de tijd tot eind 2024, met een weegmoment in het voorjaar van 2024.*

essentiële onderdelen van de basishandeling betreft. Nederland kan zich hierin vinden voor zover deze bevoegdheden de flexibiliteit en efficiëntie bij de uitvoering ten goede komen.

De keuze voor het gebruik van uitvoeringshandelingen voor de vaststelling/herziening van programma's en maatregelen ligt volgens het kabinet voor de hand omdat deze gericht zijn op de 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 programma's betreft die aanzienlijke implicaties voor de begroting hebben en die op een derde land gericht zijn.

Op grond van artikel 31, derde lid, van het voorstel krijgt de Commissie de bevoegdheid om gedelegeerde handelingen vast te stellen om het voorzieningspercentage voor de garantie voor Oekraïne te wijzigen en, waar relevant, om het in artikel 30, eerste lid van deze verordening bedoelde maximumbedrag van de garantie met maximaal 30% te verhogen of te verlagen. Het toekennen van deze bevoegdheid is mogelijk, omdat het niet essentiële onderdelen van de basishandeling betreft. Toekenning van deze bevoegdheden acht het kabinet wenselijk, omdat deze de flexibiliteit en efficiëntie bij de uitvoering ten goede komen.

Delegatie in plaats van uitvoering ligt hier voor de hand omdat de gedelegeerde handelingen leiden tot een wijziging van het voorzieningspercentage en maximumbedrag van de garantie uit de basishandeling. Het kabinet acht deze bevoegdheid voor wat betreft de inhoud voldoende afgebakend. Bij de wijziging van het voorzieningspercentage dient de Commissie de criteria van artikel 211, tweede lid, van Verordening (EU, Euratom) 2018/1046 in acht te nemen en de Commissie kan het maximumbedrag van de garantie met maximaal 30% verlagen.

De Commissie kan het maximumbedrag van de garantie alleen verhogen als het voorzieningspercentage wordt verlaagd. Voor wat betreft de afbakening van de bevoegdheid qua duur geldt dat deze op grond van het voorstel wordt toegekend aan de Commissie voor onbepaalde tijd. Het kabinet zal pleiten voor toekenning voor bepaalde tijd met de mogelijkheid van stilzwijgende verlenging waarbij de bevoegdheidsdelegatie naar behoren geëvalueerd kan worden.

In artikel 38 worden de afspraken uit het Interinstitutioneel Akkoord Beter Wetgeven (IIA) grotendeels nageleefd (bijv. t.a.v. het vooraf raadplegen van door elke lidstaat aangewezen deskundigen). In het IIA is opgenomen dat de bezwaartermijn die in elke basishandeling per geval wordt vastgesteld, in beginsel niet minder dan twee maanden bedraagt en op initiatief van EP en Raad met twee maanden kan worden verlengd. De Commissie stelt echter in artikel 38, zesde lid, een bezwaartermijn van één maand voor, met een mogelijke verlenging van één maand. Het kabinet zal zich er tijdens de onderhandelingen voor inzetten dat de bezwaartermijn conform het IIA twee maanden bedraagt en met twee maanden kan worden verlengd.

c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

De Commissie stelt voor dat de verordening in werking treedt op de dag na die van de bekendmaking ervan in het Publicatieblad van de Europese Unie. Het oordeel van het kabinet over de haalbaarheid van de inwerkingtreding is positief.

d) *Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*

Op grond van het voorstel zal de Commissie na 31 december 2027, maar uiterlijk 31 december 2031, een ex-postevaluatie uitvoeren van de faciliteit. Bij die ex-postevaluatie wordt de bijdrage van de Unie aan de verwezenlijking van de doelstellingen van deze verordening beoordeeld. Het kabinet acht deze evaluatie wenselijk.

e) *Constitutionele toets*

Niet van toepassing.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Er zijn geen implicaties voorzien met betrekking tot uitvoering of handhaving aangezien het voorstel zich toespitst op steun in en aan Oekraïne. Zoals aangegeven zal het kabinet wel om verduidelijking vragen inzake de mogelijke rol van lidstaten in de totstandkoming, uitvoering en monitoring van de voorgestelde faciliteit.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Anders dan de genoemde geopolitieke implicaties onder 5d worden geen gevolgen specifiek voor ontwikkelingslanden voorzien.