Ministerie van Financiën

> Retouradres Postbus 20201 2500 EE Den Haag

Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

Directie Buitenlandse Financiële Betrekkingen

Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag
Postbus 20201
2500 EE Den Haag
www.minfin.nl

Ons kenmerk

Uw brief (kenmerk)

Bijlagen
(geen)

Datum 24 november 2025
Betreft Commissievoorstel voor financiële steun aan Oekraïne

Geachte voorzitter,

Op 18 november jl. heeft de Europese Commissie (hierna: Commissie) een voorstel gedeeld met de Europese lidstaten voor extra steun vanuit de Europese Unie (hierna EU) aan Oekraïne. De Commissie stelt een lening van 45 miljard euro voor om de financiële noden van Oekraïne voor 2027 grotendeels te dekken.

De Commissie stelt in haar voorstel een lening van 45 miljard euro voor op basis van de *headroom* van het Meerjarig Financieel Kader (hierna MFK) van de EU, in overeenstemming met de financiële constructie eerder ontwikkeld voor de *Ukraine Support Loan* (USL), overeengekomen in december 2025.[1] Het voorstel van de Commissie zal tijdens de Europese Raad van 26 en 27 november aanstaande door de Europese leiders besproken worden. De Commissie streeft ernaar om tijdens deze Europese Raad tot een politiek akkoord op hoofdlijnen te komen over het voorstel.

Het voorstel van de Commissie komt op een kritiek moment: Rusland heeft zijn agressieoorlog tegen Oekraïne de afgelopen maanden nog verder opgevoerd, via grootschalige en dodelijke aanvallen op de civiele infrastructuur en met veel burgerdoden tot gevolg. In deze cynische campagne van Rusland om Oekraïense steden in aanloop naar de winter onleefbaar te maken, heeft Oekraïne grote uitdagingen om de energie-en voedselvoorziening in het land op peil te houden. Ook valt Rusland doelbewust belangrijke sectoren van de Oekraïense economie aan, waardoor de (verwachte) belastinginkomsten afnemen. Door het voortduren en verder intensifiëren van de oorlog kampt Oekraïne voor 2027 met additionele financiële noden van circa 70 miljard euro. Zonder aanvullende internationale steun om dit tekort te dekken komt de Oekraïense zelfverdediging en het functioneren van essentiële overheidsdiensten in het geding. Daarnaast is deze begrotingssteun noodzakelijk om het lopende IMF-programma voor Oekraïne, de zogenoemde *Extended Fund Facility* (EFF), te kunnen voortzetten in 2027. Het EFF is een bepalend anker voor het gehele internationale

[1] https://www.consilium.europa.eu/media/qxolrs5r/en-20251218-text-ukraine.pdf

steunpakket, dat belangrijke hervormingen afdwingt en zorgt voor vertrouwen van markten en investeerders.

Het voorstel van de Commissie voor extra steun aan Oekraïne valt in tijd samen met de hervatting van de vredesonderhandelingen tussen de Verenigde Staten, Oekraïne en Rusland. Het kabinet is voorstander van deze vredesgesprekken en ondersteunt de uitkomst van de Europese Raad van 13 november jl. betreffende Europese vertegenwoordiging in dit proces.[2] Tegelijk ziet het kabinet ook dat Rusland vooralsnog geen enkele bereidheid toont de oorlog te stoppen of constructief bij te dragen aan onderhandelingen. Tot die tijd gaat de Europese aanpak van steun aan Oekraïne en druk op Rusland daarom onverminderd door. De voorgestelde aanvullende steunlening van 45 miljard euro is daar in de ogen van het kabinet een onmisbaar onderdeel van.

Nederland heeft zich dan ook eerder positief uitgesproken over aanvullende steun via de EU en bij de Commissie aangedrongen om tijdig met voorstellen te komen. Steun via de EU heeft de voorkeur gezien het belang dat Nederland hecht aan eerlijke lastendeling ('fair burden sharing') tussen de EU-lidstaten. Eerlijke lastendeling is van groot belang omdat Oekraïne vecht voor de vrede en veiligheid van heel Europa, en de Russische agressieoorlog tegen Oekraïne alle Europese landen raakt.

Met deze brief wordt uw Kamer geïnformeerd over de inhoud van het voorstel van de Commissie, alsmede de Nederlandse appreciatie van dit voorstel. Omwille van een tijdige informatievoorziening aan uw Kamer vervangt deze brief het gebruikelijke BNC-fiche.

Essentie voorstel

De Commissie stelt een wetgevingspakket voor bestaande uit een nieuwe verordening tot instelling van een instrument voor gecoördineerde steun aan Oekraïne voor 2027 (het *Instrument for Coördinated Support to Ukraine*). Daarnaast stelt de Commissie een aanpassing van de MFK-verordening[3] voor, om een garantie uit hoofde van de *headroom* mogelijk te maken voor de nieuwe lening.

Het Commissievoorstel bevat daarnaast aanpassingen aan bestaande verordeningen om samenwerking met gelijkgestemde landen bij het leveren van steun aan Oekraïne te bevorderen. De eerste wijziging, betreffende Verordening (EU) 2024/792, ziet op het creëren van de mogelijkheid voor G7 partners om nieuwe *Extraordinary Revenu Acceleration* (ERA)-leningen aan Oekraïne te verstrekken. De tweede wijziging, betreffende Verordening (EU) 2024/2773, ziet op de mogelijkheid voor derde landen om door middel van het afgeven van garanties additionele steun te leveren via de Oekraïne-faciliteit. In het Commissievoorstel wordt een maximum van 5 miljard aan garanties vastgesteld.

Voorstel voor instelling van het Instrument for Coördinated Support to Ukraine (ICSU) en wijziging van de MFK-verordening (EU, Euratom) 2020/2093

Het instrument voor gecoördineerde steun aan Oekraïne (ICSU) betreft een voorstel voor een nieuwe lening aan Oekraïne van 45 miljard euro. De voorgestelde vormgeving van deze lening, waaronder de voorwaarden voor aflossing, de rentekosten, de garantiestelling en de modaliteiten voor de verlening van steun, is eerder toegepast bij de USL.[4]

[2] https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2026/11/13/
[3] Verordening (EU, Euratom) 2020/2093 van 17 december 2020.
[4] https://open.overheid.nl/documenten/981aefe7-32a9-4253-bea5-1332cf39a169/file

Het doel van de lening is om Oekraïne financieel en economisch te ondersteunen en in staat te stellen de noodzakelijke defensie-capaciteiten aan te schaffen. Van het maximale totaalbedrag van 45 miljard euro is indicatief 20 miljard euro bestemd voor macro-financiële begrotingssteun en 25 miljard euro ter ondersteuning van de defensiecapaciteiten van Oekraïne.

Het verstrekken van het macro-financiële deel van de lening gebeurt op twee manieren: als macro-financiële bijstand (MFB) en via de bestaande Oekraïne-faciliteit (Verordening 2024/792). Voor beide modaliteiten geldt dat uitbetalingen aan Oekraïne verbonden zijn aan hervormingseisen. Voor MFB-steun stelt de Commissie met Oekraïne een *Memorandum of Understanding* (MoU) op waar hervormingsvoorwaarden in zijn vastgelegd, onder andere gericht op het bestrijden van corruptie en het verbeteren van de houdbaarheid en kwaliteit van publieke uitgaven. Onder de Oekraïne-faciliteit is steun voorwaardelijk aan het doorvoeren van hervormingsstappen die zijn opgenomen in het Oekraïneplan. Dit gaat onder meer om hervormingen ter versterking van de rechtstaat en voor het tegengaan van corruptie. Het Oekraïneplan moet worden aangepast om rekening te houden met de additionele steun via deze nieuwe lening. Nederland kijkt samen met andere lidstaten nauw mee op deze aanpassingen en de latere uitbetalingen via de Oekraïne-faciliteit. Een aanpassing van het Oekraïneplan dient in lijn met de verordening altijd aan de Raad te worden voorgelegd ter goedkeuring.

De financiering ter ondersteuning van de Oekraïense defensie-capaciteiten kan door Oekraïne worden gebruikt om militaire middelen aan te kopen, waarbij conform het zogeheten cascademodel in de eerste plaats wordt ingezet op productie in de EU, EER, EFTA-landen 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.

De Commissie stelt voor om de steun in termijnbetalingen aan Oekraïne ter beschikking te stellen. Oekraïne kan maximaal zes keer een verzoek doen tot uitbetaling van macro-financiële middelen. Uitbetaling van deze middelen is conditioneel aan een positieve beoordeling van de Commissie en de Raad van het verzoek. Voor de macro-financiële bijstand is een positieve beoordeling afhankelijk van het voldoen aan de hervormingseisen vastgesteld in de MoU en bij de Oekraïne-faciliteit gelden de hervormingseisen die volgen uit het Oekraïneplan. Uitbetalingen voor defensie steun worden gekoppeld aan contracten of overeenkomsten voor activiteiten en maatregelen ter versterking van de Oekraïense defensie-industrie en defensie-capaciteiten. Het behoud van effectieve democratische mechanismen inclusief de bestrijding van corruptie en de eerbiediging van mensenrechten blijven randvoorwaarden voor het vrijgeven van alle vormen van steun.

De middelen voor deze lening aan Oekraïne leent de Commissie namens de Unie op de kapitaalmarkt. Vervolgens leent de Commissie op haar beurt de middelen door aan Oekraïne. Oekraïne hoeft de lening pas terug te betalen wanneer Rusland de agressieoorlog beëindigt en herstelbetalingen aan Oekraïne doet. Dit voorkomt dat de lening leidt tot directe financiële lasten voor Oekraïne, wat voor Oekraïne op dit moment niet houdbaar zou zijn. Doordat de Unie middelen op de kapitaalmarkt leent,

ontstaan er rentelasten. Het voorstel regelt de mogelijkheid voor de EU om deze rentekosten en administratieve kosten te subsidiëren. Oekraïne kan deze subsidie jaarlijks aanvragen. Daarnaast brengt de Commissie in herinnering dat de Unie het recht behoudt om, in overeenstemming met internationale en EU-wetgeving, de geïmmobiliseerde Russische centralebanktegoeden in te zetten voor het aflossen van de lening.

De door de Commissie voorgestelde lening zal worden gegarandeerd op basis van de *headroom* onder het eigenmiddelenplafond.[5] Nederland staat reeds garant voor het Nederlandse aandeel in de *headroom*, via het Eigenmiddelenbesluit (EMB) dat in 2021 door beide Kamers is geratificeerd en omgezet in nationale wetgeving.[6] Het gebruik van de *headroom* geeft zekerheid aan de markt dat de Unie kan voldoen aan de aflossingsverplichtingen op de leningen die zij aangaat. Om een beroep te kunnen doen op de *headroom* als garantie voor de voorgestelde EU-lening aan Oekraïne is een aanpassing van de MFK-verordening nodig. Steun aan derde landen bieden door middel van op de kapitaalmarkt geleende middelen is anders niet mogelijk.

Amendment to Regulation (EU) 2024/2773 – Ukraine Loan Cooperation Mechanism
Dit wijzigingsvoorstel is onderdeel van de opties die de Commissie voorstelt om de mogelijkheden te verbreden om met gelijkgestemde partnerlanden Oekraïne te steunen. Deze optie ziet op het verbreden van de mogelijkheden voor G7-partners en de EU om de buitengewone rente-inkomsten die voortvloeien uit de immobilisering van de Russische centralebanktegoeden in te zetten.

De G7-leiders kondigden op 14 juni 2024 de *Extraordinary Revenu Acceleration* (ERA)-leningen aan van 45 miljard euro. Uw kamer is op 4 oktober 2024 geïnformeerd over dit initiatief, waarbij de winsten op geïmmobiliseerde Russische centralebanktegoeden door Oekraïne worden gebruikt om de hoofdsom en rentekosten te betalen.[7] De Raad van de EU nam op 24 oktober 2024 Verordening (EU) 2024/2773 aan, waarmee een ERA-lening van de EU aan Oekraïne is verstrekt en het *Ukraine Loan Cooperation Mechanism* (ULCM) is ingesteld.[8] Het ULCM verzamelt de buitengewone inkomsten en stelt deze ter beschikking aan Oekraïne voor de aflossing van de EU-lening en de bilaterale leningen van G7-partners. De EU (MFB-steun) en andere G7-partners (bilaterale leningen) hebben als onderdeel van het ERA-initiatief leningen verstrekt aan Oekraïne.

De ULCM voorziet momenteel Oekraïne van de middelen om bestaande ERA-leningen en rentekosten te financieren, waarbij rekening wordt gehouden met hoe de hoofdsom van elke lening zich verhoudt tot de totale hoofdsom van de EU MFB-lening en alle bilaterale leningen van G7-partners. Op basis van de bestaande verordening moet deze toewijzing worden aangepast zodra de respectievelijke leningen en rentekosten volledig door Oekraïne zijn terugbetaald, zodanig dat toekomstige middelen aan de resterende leningen worden toegewezen, waarbij ook rekening wordt gehouden met hoe de hoofdsom van de individuele leningen zich verhouden tot de som van de hoofdsom van alle resterende leningen.

[5] De headroom betreft de budgettaire ruimte tussen de eigen middelen benodigd ter financiering van 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.
[6] Goedkeuring nieuw Eigenmiddelenbesluit van de Europese Unie (35.711) - Eerste Kamer der Staten-Generaal
[7] https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2024Z15139&did=2024D36912
[8] https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/2773/oj/eng

De huidige Verordening (EU) 2024/2773 biedt geen ruimte om met ULCM middelen ook nieuwe leningen te financieren. Wanneer een lening is afgelost, gaat het vrijgekomen deel van de opbrengsten van de geïmmobiliseerde tegoeden daarom naar de overige ERA-leningen.

De Commissie stelt daarom voor de verordening te wijzigen. Het voorstel van de Commissie maakt ten eerste mogelijk dat G7-partners die al een ERA-lening hebben verstrekt, een nieuwe lening aan Oekraïne kunnen geven via dezelfde systematiek (een zogenoemde tweede-generatie ERA-lening). Ten tweede kunnen door het voorstel van de Commissie de USL en de nieuw voorgestelde EU-lening via het ULCM worden afgelost onder het EU-aandeel binnen het ULCM. Deze nieuwe leningen kunnen pas uit het ULCM worden terugbetaald nadat de oorspronkelijke lening van de lener in kwestie volledig is afgelost. Zodra dat gebeurt, blijft het aandeel van die oorspronkelijke lening in het ULCM beschikbaar voor een nieuwe lening van dezelfde uitlener. Het wordt dus niet meer verdeeld over de overige leningen, zoals nu het geval is.

Voor de EU geldt dat op basis van dit voorstel het aandeel van de MFB-lening in het ULCM over gaat naar de USL en de voorgestelde nieuwe EU-lening. Voor een G7-partner gaat het aandeel van de oorspronkelijke ERA-lening over naar diens tweede-generatielening, in het geval de G7-partner een nieuwe in aanmerking komende lening aan Oekraïne heeft verstrekt. Overeenkomsten voor tweede-generatie ERA-leningen door G7-partners zouden uiterlijk 30 juni 2028 in werking moeten zijn getreden.

Wijziging van Verordening (EU) 2024/792 – garanties door derde landen om additionele steun uit de Oekraïne faciliteit te verstrekken
Om nog beter tegemoet te komen aan de financieringsbehoeften van Oekraïne, en om te zorgen voor maximale coördinatie en samenhang tussen internationale donoren, stelt de Commissie een aanpassing van Verordening (EU) 2024/792 voor. Hierdoor krijgen derde landen met een hoge kredietwaardigheid (AAA) de mogelijkheid om onherroepelijke, onvoorwaardelijke en direct opvraagbare financiële garanties aan de EU te verstrekken. Deze garanties zouden kunnen worden afgegeven door Australië, Canada, Liechtenstein, Noorwegen, Singapore en Zwitserland. Met deze garanties kan de EU tot 30 juni 2028 maximaal 5 miljard euro aan aanvullende leningen aan Oekraïne verstrekken onder pijler I van de Oekraïne-faciliteit. In plaats van een garantie onder de *headroom* van de EU-begroting op te nemen voor deze additionele steun, neemt een derde land deze garantie op zich.

De garanties bieden de EU financiële zekerheid voor deze additionele leningen en dekken de hoofdsom, rente en andere kosten, inclusief invorderingskosten, totdat alles is terugbetaald. Het garantstellende land moet een bedrag (provisie) aan de EU betalen dat overeenkomt met de geschatte jaarlijkse aflossing van de hoofdsom, rente en andere openstaande bedragen. De Commissie behoudt deze provisie in het *Common Provisioning Fund* (CPF).[9] De Commissie kan deze middelen inzetten als Oekraïne niet aan zijn aflossing en renteverplichtingen voldoet. Pas als de lening volledig is afgelost, gaat het ongebruikte deel van de provisie terug naar de garantsteller. Daarnaast kan de EU zonder inspraak van de garantsteller beslissen om de rentekosten van additionele steun die voortkomen uit de lening, te subsidiëren. In dat geval komen de rentesubsidiekosten ten laste van de garant, niet de EU.

[9] Het CPF is het fonds van de EU waarin provisioneringen worden samengebracht voor budgettaire garanties en financiële instrumenten, onder andere voor leningen aan derde landen. Het wordt beheerd door de Europese Commissie en is geregeld in het Financieel Reglement (Verordening 2024/2509).

Indien via deze route additionele steun beschikbaar wordt gesteld aan Oekraïne, zal het Oekraïneplan moeten worden aangepast om deze aanvullende begrotingssteun hierin op te nemen.

Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

Essentie Nederlands beleid
Rusland heeft zijn agressieoorlog tegen Oekraïne de afgelopen maanden verder geïntensiveerd en richt zich in toenemende mate ook op de destructie van de Oekraïense civiele infrastructuur, met veel burgerdoden en ontwrichting van het maatschappelijk leven en de Oekraïense economie tot gevolg. Europese en internationale steun aan Oekraïne blijft daarom onmisbaar, niet alleen zodat Oekraïne zich kan verweren op het slagveld en tegen de aanhoudende Russische luchtaanvallen, maar ook om de Oekraïense economie en maatschappij overeind te houden. Het succes van Oekraïne in het tegengaan van de Russische agressie en de daarmee samenhangende gevolgen hebben 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 zo lang als het nodig is. In het kader van de vredesbesprekingen is het van belang dat Oekraïne in een positie van kracht aan de onderhandelingstafel kan verschijnen, ten einde te komen tot een duurzaam vredesakkoord. De door de Commissie voorgestelde ICSU is hiervoor essentieel.

Bij de steun aan Oekraïne blijft het kabinet zich ferm 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. Deze steun werd vorig jaar versterkt via de USL van 90 miljard euro voor 2026-2027. Nederland draagt op basis van het Nederlandse bni-aandeel in de EU bij aan deze leningen.[10] Daarnaast draagt Nederland bilateraal substantieel bij aan de internationale steun aan Oekraïne. Uw Kamer is middels de brief van 28 oktober jl. geïnformeerd over de inzet van Nederlandse niet-militaire steun aan Oekraïne voor de periode 2027-2029.[11] Het kabinet ziet de voorgestelde ICSU als een goed instrument om tot deze eerlijkere verdeling te komen. Tijdens de eerdere USL besloten een aantal landen niet mee te doen. Voor Nederland is het zeer onwenselijk als bij deze nieuwe lening er wederom landen zouden zijn die niet bijdragen aan het instrument. Nederland zal dan tijdens de Europese Raad sterk inzetten op steun vanuit alle Europese lidstaten; de Russische agressieoorlog raakt ons immers allen. Ook doet het kabinet een dringend beroep op de niet-EU landen binnen de G7 om bij te dragen aan het verlenen van begrotingssteun. Het kabinet zal samen met andere partners actief *outreach* blijven doen om het belang van steun en eerlijke lastendeling te benadrukken.

Beoordeling en inzet ten aanzien van het voorstel voor een nieuwe EU-lening en een voorstel om de MFK-verordening aan te passen
Het kabinet is positief over het Commissievoorstel om urgente financiële en militaire steun te verstrekken aan Oekraïne. De voorgestelde steun betreft een noodzakelijke aanvulling op eerdere financiële steun verstrekt door de Unie aan Oekraïne.

[10] De maximale bijdrage en blootstelling van Nederland aan het kredietrisico uit hoofde van de USL is volgens het bni-aandeel van Nederland in de nauwere samenwerking 6,6%. Dit is iets hoger dan het reguliere BNI-aandeel van 6,2% gezien drie lidstaten niet deelnamen aan de USL.
[11] https://open.overheid.nl/details/1c32e812-18e0-42f6-9e29-168ceb5ff024

In lijn met het Coalitieakkoord, oproepen van de Kamer en de afspraken gemaakt door de Europese Raad in december 2025[12], blijft het kabinet pleiten voor onderzoek naar de inzet van de geïmmobiliseerde Russische centralebanktegoeden ten behoeve van steun aan Oekraïne. In overeenstemming met de oproep van de Kamer[13] blijft het kabinet daarom binnen de EU hier aandacht voor vragen. Daarbij benadrukt het kabinet het belang dat in dit onderzoek aandacht uitgaat naar de financiële, economische en juridische houdbaarheid van voorstellen, evenals dat risico's gezamenlijk worden gedragen en dat eventuele stappen in EU-verband en in nauwe samenwerking met de G7 gezet worden. Het kabinet zal deze oproep tijdens de aankomende Europese vergaderingen blijven herhalen. Tot op heden is er echter geen verschuiving geweest in de posities van de lidstaten, wat vooruitgang op dit onderwerp bemoeilijkt. Gezien de urgente Oekraïense noden en de behoefte aan financiële steun staat het kabinet daarom positief tegenover andere financieringsopties. Omdat de financiële noden van Oekraïne op langere termijn aanzienlijk zullen blijven, ook na een eventueel vredesakkoord, blijft het kabinet de inzet van de geïmmobiliseerde tegoeden ook na deze nieuwe steunlening bepleiten.

Het principe dat de EU geld leent en doorleent aan Oekraïne is eerder toegepast, waaronder voor de USL. Het voorstel voor een nieuwe EU-steunlening aan Oekraïne is een voortzetting van deze praktijk. Het kabinet steunt ook de omvang van de voorgestelde lening van 45 miljard euro. Hiermee dekt de EU circa twee derde van de Oekraïense noden. Dit is vergelijkbaar met het deel van de noden dat bij de eerdere USL werd gedekt. Het resterende een derde deel dient gedekt te worden door internationale partners.

Het kabinet is positief over het Commissievoorstel voor de indicatieve verdeling van de steun tussen macro-financiële en defensie steun. Ook is het kabinet positief over de voorwaarden die aan deze steun worden gesteld. Voor het kabinet staat daarbij voorop dat de daadwerkelijke militaire en financiële noden van Oekraïne leidend moeten zijn bij het leveren en vormgeven van de steun. Dit betekent dat het mogelijk moet zijn voor Oekraïne om in derde landen militair materiaal aan te kopen in geval dit bijdraagt aan de urgente noden. Een voorstel dient hier voldoende ruimte en flexibiliteit voor te bieden. Disproportionele administratieve lasten voor Oekraïne moeten daarnaast worden voorkomen en het beoordelingsproces moet aansluiten op de urgentie en snel veranderende behoeften van de oorlogssituatie waarin Oekraïne verkeert. Het model dat de Commissie voorstelt onder de ICLU is gelijk aan het model dat hiervoor gebruikt werd onder de USL. Dit model biedt volgens het kabinet de benodigde ruimte en flexibiliteit.

Ten aanzien van de macro-financiële steun hecht het kabinet waarde aan het voorstel om uitbetaling van zowel de steun via MFB als via de Oekraïne-faciliteit te verbinden aan voorwaarden op onder meer versterking van de rechtstaat en corruptiebestrijding. Hierbij acht het kabinet het van belang om deze voorwaarden zoveel mogelijk aan te laten sluiten bij vastgestelde hervormingen onder het IMF-programma. Het kabinet verwelkomt tevens dat de Commissie voor de Oekraïne-faciliteit expliciet vermeldt dat een herziening van het bijbehorende Oekraïneplan voorwaarden dient te bevatten op het gebied van rechtsstatelijkheid. Ditmaal heeft de Commissie hieraan maatregelen die bijdragen aan het toetredingsproces van Oekraïne toegevoegd, evenals – waar nodig - voorwaarden om defensie-industriesamenwerking en de integratie van Oekraïne in de

[12] https://www.consilium.europa.eu/media/qxolrs5r/en-20251218-text-ukraine.pdf
[13] https://www.eerstekamer.nl/eu/behandeling/20260611/motie_van_het_lid_van_der_werf_c_s/document3/f=/vmyaii2jhmzm.pdf

European Defence Technological and Industrial Base te versterken. In het kader van beleidscoherentie acht het kabinet het hierbij van belang dat de gevraagde rechtsstaatsvoorwaarden aansluiten bij de aard en reikwijdte van de gestelde benchmarks uit de (tussentijdse) rechtsstaatsweging uit het EU-toetredingstraject van Oekraïne. Bovendien acht het kabinet het van belang, in het kader van de door de Commissie beoogde geleidelijke integratie van Oekraïne op weg naar volwaardig EU-lidmaatschap, dat indien er mogelijke maatregelen op andere beleidsterreinen in een gewijzigd Oekraïneplan worden voorgesteld, deze aansluiten bij de reeds van Oekraïne gevraagde hervormingen om aan het bestaande EU-acquis te voldoen.[14] Ook ziet het kabinet dat er oog moet zijn voor de administratieve capaciteit en de zware omstandigheden waaronder de Oekraïense overheid werkzaam is. Het voorstel om de begrotingssteun via de Oekraïne-faciliteit te kanaliseren sluit hier goed op aan. Het kabinet staat in dit licht positief tegenover de voorgestelde aanpassingen van de verordening tot instelling van de Oekraïne-faciliteit.

Het kabinet steunt het voorstel van de Commissie om middelen te lenen op de kapitaalmarkt en deze door te lenen aan Oekraïne. Dit is een voorzetting 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 zijn plicht voor herstelbetalingen nakomt. 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 markten waardoor de Commissie tegen gunstige voorwaarden de middelen kan ophalen op de kapitaalmarkt. De benodigde wijziging van de MFK-verordening hiervoor kan het kabinet steunen.

Gezien de Oekraïense schuldhoudbaarheidspositie steunt het kabinet het uitgangspunt dat de EU de rentekosten van de lening subsidieert. Het kabinet ziet de nadere invulling over de dekking hiervan vanaf 2028 als onderdeel van de onderhandelingen over het volgende MFK, waar het inzet op voldoende steun voor Oekraïne.[15]

Beoordeling en inzet ten aanzien van het voorstel: Amendment to Regulation (EU) 2024/792 – uitbreiding mogelijkheden ERA-leningen
Het kabinet staat positief tegenover het voorstel om de mogelijkheden uit te breiden voor de inzet van de buitengewone rente-inkomsten die voortvloeien uit de geïmmobiliseerde Russische centralebanktegoeden. Het kabinet heeft in meerdere Europese gremia aandacht gevraagd voor het verder optimaliseren van het gebruik van de buitengewone rente-inkomsten en acht het positief dat de Commissie een voorstel daartoe doet.

Het voorstel maakt het mogelijk voor ERA-donoren (EU, VS, Japan, VK en Canada) om nieuwe leningen aan Oekraïne te verstrekken (een zogenoemde tweede-generatie ERA-lening), waarbij de financieringslasten van zowel de donoren als Oekraïne worden beperkt doordat rentelasten gedekt kunnen worden uit de winsten op de geïmmobiliseerde tegoeden. Het verder mobiliseren van internationale partners voor de steun aan Oekraïne is cruciaal om de Oekraïense financieringsnoden te dekken. Het

[14] Zie voor nadere toelichting op geleidelijke integratie en Oekraïne respectievelijk Commissiemededeling 'Preparing for a Wider Union' en Commissiemededeling Preparing for a Wider Union. Zie voor kabinetspositie t.a.v. geleidelijke integratie kamerstuk: 2026Z25130.
[15] https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/eu-budget-2028-2034_en#legal-documents

kabinet acht het positief dat de Commissie een voorstel doet waarin de EU deze internationale partners nadrukkelijk uitnodigt om additionele steun aan Oekraïne te verstrekken. De voorgestelde wijziging regelt nog geen nieuwe steun voor Oekraïne, maar zorgt voor gunstigere randvoorwaarden, wat G7-partners kan stimuleren om nieuwe steun aan Oekraïne te verstrekken.

Daarnaast acht het kabinet het positief dat deze wijziging regelt dat de hoofdsom van EU-leningen (de USL en het voorgestelde nieuwe EU-lening) via het ULCM afgelost zouden kunnen worden onder het EU-aandeel binnen het ULCM. In het geval dat deze amendering niet zou plaatsvinden, zou na de aflossing van de eerste EU-ERA lening het EU-aandeel binnen het ULCM worden ingezet om de eerste-generatie ERA-leningen van andere bilaterale donoren af te lossen. Door middel van deze wijziging kan Oekraïne het EU-aandeel in de ULCM inkomsten gebruiken voor de aflossing van in aanmerking komende EU-leningen. Het EU-aandeel is ca. 18,1 miljard euro op een hoofdsom van 45 miljard euro.

Het kabinet zal met de Commissie in gesprek gaan om inzicht te krijgen welke gesprekken er hebben plaatsgevonden met G7-partners over deelname aan tweede-generatie ERA-leningen. Het kabinet zal daarbij ook nagaan wat het verwachte aflossingsprofiel is van de eerste-generatie ERA-leningen.

Beoordeling en inzet ten aanzien van aanpassing Regulation (EU) 2024/792
Het kabinet verwelkomt de gedachtevorming over het voorstel van de Commissie tot wijziging van Verordening (EU) 2024/792 om nader invulling te geven aan het mobiliseren van steun van internationale partners aan Oekraïne. Ten eerste is het goed dat de Commissie hiermee inzet op een meer financiële steun voor Oekraïne, terwijl dit niet ten laste komt van de EU-lidstaten. Hiermee zet de Commissie in op evenredige lastendeling, waarbij internationale partners hun eerlijke aandeel in de steun aan Oekraïne kunnen opbrengen. Daarnaast steunt het kabinet het uitgangspunt dat deze steun via pijler I van de Oekraïne-faciliteit wordt geleverd. Dit versterkt de coördinatie en consistentie van de internationale steun aan Oekraïne.

Het kabinet acht het verstandig dat alleen landen met een hoge kredietwaardigheid hiervoor in aanmerking komen. Bovendien verwelkomt het kabinet dat de garanderende landen een jaarlijkse provisie aan de EU moeten afdragen. Dit verankert het uitgangspunt dat deze vorm van steun niet ten laste komt van de EU.

Tegelijkertijd constateert het kabinet dat het voorstel nog niet voorziet in concrete afspraken met in aanmerking komende landen om invulling te geven aan de mogelijkheid om deze garanties af te geven. Het kabinet zal de Commissie daarom ook vragen naar de verwachtingen van dit instrument en de gesprekken hierover met landen die in aanmerking komen. Het kabinet steunt het uitgangspunt dat steun aan Oekraïne gecoördineerd en consistent wordt geleverd en ziet de toegevoegde waarde van het leveren van steun via de Oekraïne-faciliteit.

Bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit

Bevoegdheid
Als onderdeel van de toets of de EU mag optreden conform de EU-verdragen beoordeelt het kabinet of de EU handelt binnen de grenzen van de bevoegdheden die haar door de lidstaten in de EU-verdragen zijn toegedeeld.

Net zoals bij de USL, is het oordeel van het kabinet over de bevoegdheid van de EU voor deze voorstellen positief. Het voorstel is net zoals de USL 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. Het kabinet heeft eerder beoordeeld dat de EU op grond van de bepaling bevoegd is om de USL op te richten. Hetzelfde uitgangspunt geldt daarom ook voor deze nieuwe steunlening. Op het terrein van economische, financiële en technische samenwerking met derde landen is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten.

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid voor het voorstel voor de aanpassing van de MFK-verordening is positief. Het voorstel voor de MFK-verordening is gebaseerd op artikel 312 VWEU. Op grond van artikel 312 VWEU is de EU bevoegd om een verordening tot bepaling van het MFK vast te stellen. Het kabinet kan zich vinden in deze rechtsgrondslag.

Subsidiariteit
Als onderdeel van de toets of de EU mag optreden conform de EU-verdragen beoordeelt het kabinet de subsidiariteit van het optreden van de Unie. Dit houdt in dat op 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, het kabinet toetst 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).

Net zoals bij de USL, stelt het kabinet dat het subsidiariteitsbeginsel niet van toepassing is op het voorstel tot aanpassing van de MFK-verordening, aangezien de handeling verband houdt met de werking van de Unie en vanwege haar aard enkel door de Unie zelf kan worden uitgeoefend. Voor de overige voorstellen is het oordeel over de subsidiariteit van het kabinet positief. 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. Daarnaast voorziet het voorstel in essentiële begrotingssteun voor Oekraïne. Gezien de hoeveelheid middelen die Oekraïne nodig heeft en het belang van eerlijke lastendeling kan dit niet 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 beoordeelt 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).

Net zoals bij de USL is het oordeel van het kabinet 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 van deze industrie in de Europese defensie-industrie. Daarnaast draagt het voorstel bij aan het dekken van de urgente Oekraïense financieringsbehoefte. De bedragen zijn gebaseerd op een inschatting van de daadwerkelijke financiële noden van Oekraïne, vastgesteld in nauw overleg en afstemming tussen de Commissie, Oekraïne, het IMF en G7+ donoren.

Het kabinet ziet dat het voorstel essentieel is voor het realiseren van de Nederlandse beleidsdoelstelling: steun aan Oekraïne en druk op Rusland om Rusland te bewegen tot het voeren van serieuze onderhandelingen. De voorgestelde lening geeft, evenals de USL eerder, de onmisbare steun aan Oekraïne om zich te verdedigen tegen Russische agressie. Bovendien gaat het voorgestelde optreden niet verder dan noodzakelijk omdat de lening van tijdelijke aard is en geldt 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 een voortzetting van een reeds bestaande werkwijze, eerder toegepast onder de USL, waarbij leningen aan Oekraïne worden gegarandeerd vanuit de *headroom* van het MFK, zodat de EU garant kan staan voor de steunlening en zelf middelen kan lenen op de kapitaalmarkt ten behoeve van leningen aan Oekraïne.

Financiële gevolgen

Zoals gebruikelijk neemt Nederland een garantie op zijn begroting voor leningen die uit hoofde van de *headroom* van het MFK gegarandeerd worden. Indien het voorstel wordt aangenomen zal door het ministerie van Financiën daarom op artikel 4 (internationale financiële betrekkingen) een nieuwe garantie opgenomen worden voor het Nederlandse aandeel in de hoofdsom. Nederland zal garant staan op basis van zijn aandeel in het bruto nationaal inkomen (bni) van de EU, voor de nieuwe lening aan Oekraïne van 45 miljard euro. Op basis van het huidige Nederlandse bni-aandeel van 6,2% in 2027 bedraagt het Nederlandse aandeel in de eventuele garantie voor de voorgestelde nieuwe lening aan Oekraïne circa 2,8 miljard euro. De budgettaire verwerking hiervan geschiedt bij het eerstvolgende reguliere begrotingsmoment.

De eventuele aanspraak op de garantie uit hoofde van de headroom van de Unie vindt plaats indien de lening aan Oekraïne niet door Oekraïne kan worden afgelost nadat Rusland de oorlog beëindigt en onvoldoende herstelbetalingen doet, de EU geen gebruik maakt van de geïmmobiliseerde Russische centralebanktegoeden, en besluit de lening aan Oekraïne af te schrijven (in plaats van deze door te rollen). Een ander risico voor de EU is dat de leningen langere tijd blijven uitstaan, wat oplopende rentelasten met zich meebrengt. Deze risico's gelden voor deze garantie, maar ook voor de eerdere *headroom* garantie die is ingezet voor de USL (t.w.v. 90 mld. euro). Voor deze lening heeft Nederland een garantie van circa 6 miljard euro opgenomen in de begroting van het ministerie van Financiën.

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 2027 zijn er geen rentebetalingen voorzien en schat de Commissie de overige financieringskosten (ten aanzien van administratie) op ca. 3,8 miljoen euro. In het voorstel van de Commissie wordt nog niet ingegaan op de omvang van de betreffende rentekosten die vanaf 2028 betaald dienen te worden. Deze zijn afhankelijk van de marktrente. De Commissie stelt voor om de subsidie voor de rentekosten te financieren boven op het plafond van het nieuwe MFK (2028-2034) middels een speciaal instrument. Hierdoor loopt de dekking van de rentelasten mee in de bredere onderhandelingen over het nieuwe MFK 2028-2034. De gevolgen hiervan worden zichtbaar op het generale artikel 3.1 (afdrachten aan de Europese Unie) van de begroting van het ministerie van Buitenlandse Zaken.
In het geval dat de financiering voor Oekraïne op de beschreven manier wordt vormgegeven, draagt Nederland bij aan de dekking van de rentekosten middels de

nationale afdrachten aan de EU-begroting. Deze wordt bepaald aan de hand van het bni-aandeel, dit betreft voor Nederland op dit moment 6,2 procent.

Tot slot

Het kabinet benadrukt dat de Russische agressieoorlog tegen Oekraïne onverminderd doorgaat en de afgelopen maanden zelfs is verhevigd, waarbij Rusland ook steeds verder gaat in de escalatie van hybride acties tegen andere Europese landen. Blijvende steun voor Oekraïne vanuit de EU is daarom van essentieel belang omdat Oekraïne ook vecht voor Europese en Nederlandse vrede en veiligheid. Door deze steunlening te verstrekken laten de EU en haar lidstaten zien achter Oekraïne te staan, zo lang als nodig is.

Uw Kamer zal via het verslag zo spoedig mogelijk worden geïnformeerd over de uitkomsten van de Europese Raad. Daarnaast zal uw Kamer ook na de Europese Raad zo snel mogelijk worden geïnformeerd over de uitkomsten van de onderhandelingen over de onderliggende voorstellen.

Hoogachtend,

de minister van Financiën,

E. Heinen

de minister van Buitenlandse Zaken

T. B. W. Berendsen

de minister van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking

S. Sjoerdsma

de minister van Defensie,

Directie Buitenlandse Financiële Betrekkingen

Ons kenmerk

D. Yeşilgöz-Zegerius