

36045 Situatie in Oekraïne

Nr. 262 Brief van de ministers van Financiën en van
 Buitenlandse Zaken en de staatssecretaris van
 Buitenlandse Zaken

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 december 2025

De Europese Commissie (hierna: de Commissie) heeft op 3 december jl. voorstellen gedeeld voor twee mogelijke financieringsopties voor het verlenen van steun aan Oekraïne. Dit betreft nadere technische uitwerking van een selectie van de opties die de Commissie eerder met de Raad deelde, conform de vraag van de Europese Raad van 23 oktober jl.¹. De eerste optie betreft het verstrekken van herstellingen aan Oekraïne op basis van de geïmmobiliseerde Russische centralebanktegoeden die zich op EU grondgebied bevinden. De tweede optie houdt in dat de Commissie leent op de kapitaalmarkt en het doorleent aan Oekraïne. Het financieringsvraagstuk zal worden besproken tijdens de Europese Raad van 18 december, met het streven om tot een politiek besluit op hoofdlijnen te komen. Parallel daaraan wordt in Raadsverband in meer detail onderhandeld over de onderliggende voorstellen. Het kabinet vindt het hierbij belangrijk dat de resterende zorgen, voor zover nog niet in de Commissievoorstellen geadresseerd, van lidstaten die bijzonder betrokken zijn vanwege de aanwezigheid van Russische centralebanktegoeden op hun grondgebied, waar mogelijk en binnen het redelijke worden geadresseerd. Dit om tot een breed gedragen akkoord te komen.

Steun vanuit de EU is voor Oekraïne van existentieel belang. Zowel militair om weerstand te bieden aan de Russische agressie, als niet-militair om het land maatschappelijk en economisch op de been te houden. Volgens de Commissie en het IMF heeft Oekraïne in de komende twee jaar in totaal ca. 135 miljard euro aan urgente steun nodig ter dekking van de militaire noden en het urgente financieringstekort. De EU is sinds de start van de grootschalige invasie een belangrijke en stabiele partner voor Oekraïne geweest en levert nog altijd significante brede steun aan het land. Dit is ook van vitaal belang voor de veiligheid van Europa. Duidelijk is dat Europa substantieel meer verantwoordelijkheid zal moeten nemen

¹ Zie verslag van de Europese Raad van 23 oktober 2025, Kamerstuk 21 501-20, nr. 2327, en de geannoteerde agenda voor de Eurogroep en Ecofinraad 11-12 december 2025, Kamerstuk 21 501-07, nr. 2151.

voor verdere financiële en militaire ondersteuning van Oekraïne. Gezien de urgente noden van Oekraïne en het belang van zicht op EU-financiering voor het nieuwe IMF-programma, dat naar verwachting in januari ter goedkeuring aan de Raad van bewind wordt voorgelegd, zal op korte termijn besluitvorming over financiële steun plaats moeten vinden. Met deze brief wordt uw Kamer geïnformeerd over de inhoud van de huidige voorstellen, en de Nederlandse positie ten aanzien van de voorstellen. Omwille van een tijdige informatievoorziening aan uw Kamer vervangt deze brief de gebruikelijke BNC-fiches. De Raad bereikte voorafgaand aan verzending van deze brief een akkoord op een economische noodmaatregel om de ernstige economische moeilijkheden die zijn veroorzaakt door de Russische agressie in Oekraïne te adresseren.

Essentie voorstel

In het pakket met Commissievoorstellen voor de herstellingen verstrekt de EU leningen aan Oekraïne, die Oekraïne pas hoeft terug te betalen zodra Rusland de agressieoorlog beëindigt en herstelbetalingen aan Oekraïne voldoet. Om deze lening te financieren gebruikt de EU kasgelden die door de immobilisatie van Russische centralebanktegoeden (hierna: RCB) op de balans staan van centrale effectenbewaarinstituten en andere financiële sector instellingen in de EU (hierna samengevat als: financiële instellingen). De immobilisatie is het gevolg van de sectorale EU-sanctiemaatregelen die de EU daags na de start van de grootschalige Russische invasie aannam. Er bevinden zich geen RCB in Nederland. De Commissie stelt alleen voor om de RCB te gebruiken; gesanctioneerde private Russische tegoeden worden niet gebruikt. De RCB binnen de EU hebben een omvang van in totaal ongeveer 210 miljard euro. Het Commissievoorstel creëert de mogelijkheid om tot maximaal dit bedrag aan herstellingen te verstrekken. De Commissie stelt daarnaast voor om de tegoeden te immobiliseren totdat Rusland stopt met zijn illegale acties die de stabiliteit van de EU-economie bedreigen en herstelbetalingen aan Oekraïne heeft verstrekt. Volgens de Commissie is dit nodig om de economische stabiliteit in de EU te verzekeren.

In de voorgestelde constructie worden de financiële instellingen verplicht om een bedrag ter grootte van de omvang van de kasgelden op hun balans te investeren in een speciaal EU-schuldinstrument. De aanspraak van de Russische centrale bank op de tegoeden blijft onverminderd van kracht, maar kan niet

worden geëffectueerd zolang deze geïmmobiliseerd blijven. Hiermee is er dus geen sprake van confiscatie van de middelen. Om ervoor te zorgen dat de financiële instellingen te allen tijde aan hun verplichtingen jegens de Russische centrale bank kunnen voldoen, verstrekken EU-lidstaten bilaterale garanties aan de EU. De Commissie stelt voor om deze bilaterale garanties te zijner tijd te vervangen door een garantie uit de beschikbare ruimte onder de plafonds van het Eigenmiddelenbesluit (EMB), de *headroom*², zodra de verordening voor het huidige Meerjarig Financieel Kader (MFK) hierin voorziet. De Commissie stelt als onderdeel van het pakket voor om de MFK-verordening daartoe aan te passen. De Raad besluit hierover met eenparigheid van stemmen (unanimiteit).

Naast het voorstel voor EU-leningen aan Oekraïne op basis van de RCB, stelt de Commissie voor om, bij wijze van tweede financieringsoptie, de mogelijkheid te creëren om leningen door te lenen aan Oekraïne; de Commissie leent dan namens de Unie middelen op de kapitaalmarkt die het vervolgens doorleent aan Oekraïne tegen zachte voorwaarden. Het principe dat de EU geldt leent en doorleent aan derde landen is eerder toegepast (zoals MFA+ in 2023). De *headroom* wordt gebruikt als zekerheid voor de markt dat de Unie kan voldoen aan de aflossings- en renteverplichtingen op de leningen die zij aangaat. Voor het gebruik van de *headroom* als garantie van een dergelijke lening aan een derde land zoals Oekraïne is een wijziging van de MFK-verordening nodig. Het hiervoor genoemde voorstel tot wijziging van de MFK-verordening dient tevens dit doel.

Het pakket van de Commissie valt uiteen in zes onderdelen: een verordening waarmee de herstelling aan Oekraïne wordt ingesteld; een voorstel, als economische noodmaatregel, voor de immobilisatie van tegoeden; het al genoemde voorstel tot wijziging van de huidige MFK-verordening; en drie voorstellen ten aanzien van het sanctiebeleid en aanvullende maatregelen om bescherming te bieden aan de financiële instellingen en de lidstaten waar deze instellingen zich bevinden. Het kabinet kan vanwege de gebruikelijke vertrouwelijkheid over de onderhandelingen over het sanctiebeleid op dit moment niet meer informatie geven over deze drie specifieke voorstellen. Deze voorstellen om Raadsverordening 833/2014 te amenderen zullen

² 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 EMB. Het EMB-plafond maximeert het financiële beroep dat de Unie mag doen op lidstaten en ligt hoger dan het MFK-plafond.

zoals gebruikelijk door de Commissie worden gepubliceerd nadat de Raad een positie heeft bepaald. Onderstaand worden de openbare voorstellen nader toegelicht.

De Raad bereikte op 12 december jl. een akkoord op het voorstel dat toeziet op de immobilisatie van de tegoeden als economische noodmaatregel. Dit akkoord op korte termijn werd noodzakelijk geacht om zekerheid te verkrijgen ten aanzien van de immobilisatie van de RCB.

Voorstel voor verordening tot instelling van een herstellening (COM(2025)5302)

In dit voorstel richt de Commissie de herstellening voor Oekraïne op. Hierbij gaat de Commissie in op de hoogte van de leningen, de indicatieve verdeling van middelen, de bestedingsdoelen, de aansturing en de bilaterale garanties.

Van het maximale totaalbedrag van 210 miljard euro is indicatief 95 miljard euro bedoeld voor macro-financiële steun, waarvan 45 miljard euro wordt gereserveerd voor de terugbetaling van de *Extraordinary Revenue Acceleration* (ERA)-leningen en 50 miljard euro voor nieuwe macro-financiële steun, en 115 miljard euro ter ondersteuning van de defensie-industriële capaciteit van Oekraïne. De leningen kunnen in tranches worden afgegeven. Oekraïne wordt gevraagd om elk jaar een *Financing Strategy* bij de Commissie aan te bieden met details over de noden, in lijn met de IMF-ramingen, en financieringsbronnen. De Raad besluit met gekwalificeerde meerderheid over het vrijgeven van middelen, op voorstel van de Commissie. De coherentie van de ingediende *Financing Strategy* met de voorgestelde indicatieve verdeling wordt jaarlijks getoetst door de Commissie. De herstellening is beschikbaar tot en met 31 december 2030, met uitzondering van de aangewezen macro-financiële begrotingssteun, die beschikbaar is tot en met 31 december 2055.

De macro-financiële steun onder de herstellening draagt bij aan het dichten van het Oekraïense financieringsgat. Dit betreft essentiële steun om bijvoorbeeld kritieke overheidsdiensten draaiende te houden. Het IMF raamt het huidige financieringsgat voor macro-financiële steun voor 2026 en 2027 op in totaal ca. 54 miljard euro. De Commissie stelt twee verschillende routes voor om deze steun aan Oekraïne te verstrekken: 1) macro-financiële bijstand, waarbij *een memorandum of understanding* (MoU) wordt afgesloten tussen de Unie en Oekraïne over de beleidsvoorwaarden waaraan Oekraïne dient te voldoen. Oekraïne moet voorafgaand aan de uitbetaling van de steun volledig aan

deze beleidshervormingen hebben voldaan; 2) steun via de Oekraïne-faciliteit. Hierbij is uitbetaling van steun voorwaardelijk aan het doorvoeren van hervormingsstappen uit een bestaande hervormingsagenda (het Oekraïne-plan³). Oekraïne levert voor elke tranche bewijs bij de Europese Commissie aan dat aan de vastgestelde hervormingsstappen is voldaan. Indien blijkt dat Oekraïne eerdere hervormingen die zijn gedaan onder het Oekraïne-plan of het IMF-programma terugdraait, wordt de lening direct opeisbaar.

De overige steun is specifiek gericht op het ondersteunen van de ontwikkeling van de Oekraïense defensie-industrie via economische, financiële en technische samenwerking. Oekraïne kan deze steun ook gebruiken om militaire middelen aan te kopen. Hierbij wordt er gebruik gemaakt van een cascademodel, waarbij zoveel mogelijk wordt ingezet op productie in de EU, EEA EFTA-landen⁴ of in Oekraïne. Indien dit niet mogelijk is, mag productie plaatsvinden in een faciliteit buiten dit grondgebied, eigendom van een bedrijf uit de EU, EEA EFTA-landen of Oekraïne. Als dit gezien de urgente noden niet mogelijk is of levertijden significant korter zijn, zijn verdere uitzonderingen mogelijk. In die gevallen mag productie in derde landen plaatsvinden door bedrijven die niet gevestigd zijn in de EU, EEA EDTA-landen of Oekraïne, zolang dit niet in gaat tegen de veiligheids- en defensiebelangen van de Unie en haar lidstaten. De Commissie beoordeelt of sprake is van deze urgentie, op basis van bewijslast die Oekraïne aanlevert. Ook kan de Commissie besluiten een derde land in aanmerking te laten komen voor dezelfde voorwaarden voor EU, EEA EFTA-landen en Oekraïne, indien dit derde land aanzienlijke aanvullende steun aan Oekraïne levert.

Voor het verkrijgen van steun vanuit de herstellingen zijn het respecteren van effectieve democratische mechanismen, zoals een meerpartijenstelsel en rechtsstatelijkheid, en het eerbiedigen van mensenrechten randvoorwaardelijk. De Commissie monitort de vervulling hiervan.

Om de herstelling te financieren wordt de Commissie gemachtigd om te lenen van de financiële instellingen, die daarvoor een speciaal op te richten EU-schuldinstrument krijgen. De rente over het speciale EU-schuldinstrument zal gelijk zijn aan

³ Het Oekraïneplan is de hervormings- en investeringsagenda op basis waarvan liquiditeitssteun onder pijler I van de huidige Oekraïne-faciliteit wordt uitbetaald. Hierin zijn hervormingsstappen vastgelegd waaraan Oekraïne moet voldoen.

⁴ De landen in de Europese Vrijhandelsassociatie (EFTA), die tevens lid zijn van de Europese Economische Ruimte (EEA) zijn IJsland, Liechtenstein en Noorwegen.

de rente die de financiële instellingen verschuldigd zijn aan de Russische Centrale Bank. Ten aanzien van andere financiële sector entiteiten dan centrale effectenbewaarinstellingen geldt dat de Commissie zelf kan bepalen op welke entiteiten zij een beroep doet. Daarbij houdt de Commissie o.a. rekening met de financieringsvoorwaarden zoals rentekosten en de beschikbaarheid van euro cashtegoeden. De eventuele rentekosten die deze entiteiten doorbelasten aan de EU worden door Oekraïne betaald en komen niet ten laste van de lidstaten.

Het voorstel beoogt dat de 27 lidstaten gezamenlijk bilaterale garanties afgeven voor het volledige maximale bedrag aan leningen (210 miljard euro). Hiermee staan lidstaten garant in het geval er uitbetaling moet plaatsvinden aan Rusland. Dit kan in twee gevallen gebeuren: 1) indien de immobilisatie van de tegoeden wordt opgeheven en Rusland de RCB bij de financiële instellingen opeist; of 2) wanneer een juridische claim onder het bilateraal investeringsverdrag⁵ van een lidstaat met Rusland wordt ingewilligd en leidt tot een verplichting van de betreffende lidstaat om te betalen. In dit tweede geval delen de lidstaten dus gezamenlijk in de risico's.

Afgifte van de garanties gebeurt in twee stappen: de eerste 50% (105 miljard euro) bij het afsluiten van de garantie-overeenkomst en de tweede 50% automatisch op 1 januari 2028, tenzij een lidstaat voor 31 december 2027 heeft aangegeven daarvan af te willen zien. De EU verstrekt pas leningen aan Oekraïne wanneer de helft van de garanties zijn afgegeven, om te voorkomen dat de risico's bij een kleine groep lidstaten neerslaan. De verstrekte leningen zijn nooit hoger dan de afgegeven bilaterale garanties. Deelname aan de bilaterale garanties gebeurt op basis van vrijwilligheid, waarbij het van belang is dat alle lidstaten zich committeren. De omvang van de bilaterale garanties wordt vastgesteld op basis van het aandeel van lidstaten in het BNI van de EU (BNI-sleutel), conform de EU-begroting voor 2026. In het geval niet alle lidstaten een bilaterale garantie verstrekken, worden de niet verleende garanties in mindering gebracht op het maximaal uit te lenen bedrag aan Oekraïne. Andere lidstaten nemen de ontbrekende garanties dus niet over.

Om er zeker van te zijn dat de bilaterale garanties volledig en snel worden betaald indien ze worden ingeroepen, kunnen lidstaten vrijwillig gebruik maken van een liquiditeitsmechanisme. Lidstaten

⁵ Bilaterale investeringsverdragen hebben als doel wederzijdse investeringen van bedrijven te beschermen tegen arbitrair overheidshandelen door het andere land en (indirect) om daarmee meer investeringen aan te trekken.

ontvangen dan een lening van de EU. De lidstaten blijven verantwoordelijk voor de aflossing van de hoofdsom, rente en andere gerelateerde kosten aan de leningen. De EU leent hiervoor middelen op de kapitaalmarkt. De *headroom* wordt gebruikt om de leningen en de rentelasten te garanderen. Hiervoor is geen aanpassing van de MFK-verordening nodig, omdat deze al voorziet in de mogelijkheid om de *headroom* te gebruiken ten behoeve van leningen aan lidstaten. Lidstaten maken in principe automatisch gebruik van het liquiditeitsmechanisme, tenzij zij voor de gestelde deadline aangeven de garantie met eigen contante middelen in te zullen willigen.

Derde landen kunnen bijdragen aan de herstelleningen door garanties te verstrekken. Indien EU-lidstaten voldoende garanties verstrekken om het volledige bedrag van 210 miljard euro af te dekken, komen de garanties van derde landen daarbovenop als 'overgaranties'. Gevolg hiervan is dat de bilaterale garanties van EU-lidstaten pro-rata afnemen. Indien EU-lidstaten onverhoopt minder dan het maximale bedrag afdekken, dan dragen de garanties van derde landen hieraan bij totdat het maximum van 210 miljard euro is bereikt. De garanties van derde landen delen niet mee in het risico dat er juridische claims onder een bilateraal investeringsverdrag aan Rusland moeten worden uitbetaald.

In het voorstel moeten de Unie en lidstaten, overeenkomstig de Verdragen, alle noodzakelijke maatregelen nemen om de financiële en juridische risico's te beperken. De Commissie stelt in de verordening dat bilaterale investeringsverdragen tussen lidstaten en Rusland niet in overeenstemming zijn met het EU-investeringsbeleid en dat betrokken lidstaten deze moeten beëindigen.

Voorstel voor economische noodmaatregelen (COM(2025)3501)

De Commissie stelt voor dat de Raad noodmaatregelen vaststelt om de ernstige economische moeilijkheden die zijn veroorzaakt door de Russische agressie in Oekraïne, te adresseren. Het gaat hier om een verbod op de overdracht van de RCB zoals we die ook kennen uit de sectorale sanctieregelgeving voor Rusland.

Ook wordt met dit voorstel geregeld dat Russische claims die verband houden met de reparatieleningen, niet worden erkend. Volgens de Commissie zijn deze maatregelen noodzakelijk om de economische stabiliteit in de EU te verzekeren. Deze maatregelen eindigen als de Russische acties in Oekraïne geen ernstig risico meer vormen voor de stabiliteit van de economie van de EU, met name wanneer de oorlog stopt en Rusland herstelbetalingen heeft gedaan.

In de eerste versie van het voorstel stelde de Commissie voor om financiële instellingen te verplichten om een bedrag ter grootte van de kasgelden op de balans te investeren in het speciaal op te richten EU-schuldinstrument uit de verordening over de herstelling. Deze verplichting maakt geen onderdeel uit van de maatregelen die op 12 december jl. zijn aangenomen, teneinde niet vooruit te lopen op het vervolg van de onderhandelingen. Deze verplichting maakt nog wel onderdeel uit van de andere Commissievoorstellen.

Voorstel tot wijziging van het MFK (COM (2025) 3500)

De voorgestelde wijziging van de MFK-verordening beoogt de bestaande garantie uit de *headroom* die nu van toepassing is op leningen aan Oekraïne onder macro-financiële bijstand (MFA+), het leningendeel van de Oekraïne-faciliteit en het EU-aandeel in de ERA-leningen uit te breiden naar dit nieuwe leeninstrument. Dit dient – zoals hierboven opgemerkt – twee doelen. Ten eerste om de bilaterale garanties die nodig zijn voor herstellingen op basis van de geïmmobiliseerde RCB te vervangen door een garantie uit hoofde van de *headroom*. Ten tweede om, bij wijze van de hierboven genoemde tweede financieringsoptie, EU-leningen aan Oekraïne te kunnen verstrekken door te lenen op de kapitaalmarkt.

Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het is existentieel voor Oekraïne dat het zich kan blijven verweren tegen de voortdurende Russische agressie. Het verloop van de oorlog in Oekraïne raakt de Europese en daarmee de Nederlandse veiligheid en economie fundamenteel. Het kabinet blijft Oekraïne daarom actief steunen, zowel militair, politiek, financieel en moreel, voor zolang als dat nodig is. Hierbij zet het kabinet in op blijvende solidariteit en bepleit het ook eerlijke lastendeling tussen EU-lidstaten.

Het grootste deel van de financiële steun aan Oekraïne wordt sinds de start van de grootschalige invasie door de EU verstrekt, onder meer via macro-financiële bijstand en de Oekraïne-faciliteit. In EU-verband draagt Nederland bij aan de steun die via de EU-begroting aan Oekraïne wordt verstrekt en staat Nederland garant voor zijn aandeel in de verstrekte leningen aan Oekraïne op basis van het Nederlands BNI-aandeel (MFA+, het EU-aandeel in de ERA-leningen en het leningendeel van de EU Oekraïne-faciliteit).

Nederland heeft sinds de start van de grootschalige invasie circa 13,5 miljard euro aan militaire steun en circa 3,5 miljard aan

uitgaven voor niet-militaire steun toegezegd aan Oekraïne. Naast militaire steun helpt Nederland ook op andere manieren, zoals energiesteun en herstel van kritieke infrastructuur. Zo kondigde het kabinet recent een steunpakket van in totaal 25 miljoen euro aan om in te zetten voor extra energiesteun aan Oekraïne⁶.

De EU heeft eerder de buitengewone rente-inkomsten die voortvloeien uit de immobilisatie van de RCB onder de sectorale sanctiemaatregelen aan Oekraïne ter beschikking gesteld voor de terugbetaling van de G7 ERA-leningen van 45 miljard euro, waarvan 18,1 miljard euro door de EU is verstrekt. Ook ontving Oekraïne vanuit de EU militaire en niet-militaire steun gefinancierd met de buitengewone inkomsten.

In lijn met de moties Boswijk c.s., Dobbe c.s., Krul c.s. en Brekelmans c.s.⁷ roept het kabinet al langere tijd op tot het verkennen van aanvullende maatregelen op basis van de (inkomsten over) bevroren RCB. Hierbij heeft het kabinet uitgedragen dat van belang is dat 1) aanvullende maatregelen technisch, juridisch en financieel houdbaar zijn; 2) sprake is van lastendeling tussen EU-lidstaten en betrokkenheid van G7-partners; 3) de noden van Oekraïne leidend zijn, waarbij strikte EU-*only* criteria worden voorkomen; 4) gebruik wordt gemaakt van gepaste conditionaliteiten, waaronder op het gebied van corruptiebestrijding en rechtsstatelijkheid.

Beoordeling en inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet is op hoofdlijnen positief over de Commissievoorstellen om herstelleningen aan Oekraïne te verstrekken op basis van de RCB. Dit sluit aan op de kabinetslijn voor blijvende solidariteit voor Oekraïne en op de door uw Kamer breed gesteunde oproep om op korte termijn de RCB aan te spreken voor steun aan Oekraïne⁸. De voorgestelde financiële steun is een logische en noodzakelijke aanvulling op eerder door de Unie verleende macro-financiële bijstand en de Oekraïne-faciliteit, en maakt deel uit van buitengewone inspanningen van de EU om Oekraïne te ondersteunen in de strijd tegen de Russische agressie. Het kabinet

⁶ Kamerstuk 36 045, nr. 241.

⁷ Kamerstuk 21 501-02, nr. 2962 (motie Boswijk c.s.), Kamerstuk 36 410 V, nr. 65 (motie Dobbe c.s.), Kamerstuk 21 501-20, nr. 1959 (motie Krul, c.s.) en Kamerstuk 21 501-20, nr. 2304 (motie Brekelmans c.s.).

⁸ Kamerstuk 36 045, nr. 248 (motie Dobbe c.s.)

steunt het idee dat de EU financiële steun verleent in de vorm van leningen die pas hoeven te worden terugbetaald als Rusland herstelbetalingen doet. Dit biedt een oplossing voor de urgente behoefte aan middelen, zonder dat het een verdere belasting vormt van de schuldhoudbaarheid van Oekraïne. Het benutten van de kasgelden op de balans van centrale effectenbewaarinstellingen biedt als voordeel dat de EU hierover geen rente betaalt, waardoor de budgettaire gevolgen voor lidstaten worden beperkt. Het is daarbij positief dat de aanspraak van de Russische Centrale Bank op de geïmmobiliseerde activa juridisch volledig intact blijft, zodat er geen sprake is van confiscatie. Het kabinet acht het van belang dat de lasten en risico's van de constructie gezamenlijk door EU-lidstaten worden gedragen. Hierbij moet oog zijn voor de resterende zorgen van lidstaten die bijzondere betrokkenheid bij de herstellingen hebben vanwege de aanwezigheid van RCB op hun grondgebied, voor zover nog niet in de Commissievoorstellen geadresseerd.

Het kabinet acht het positief dat de Commissie ook een beroep kan doen op andere financiële entiteiten dan centrale effectenbewaarinstellingen, zoals commerciële banken, bij het benutten van RCB, waarbij het verstandig is dat de Commissie daarbij rekening kan houden met de financieringsvoorwaarden zoals rentekosten en de beschikbaarheid van euro kastegoeden.

Het behoud van de Russische claim op de geïmmobiliseerde tegoeden betekent dat de financiële instellingen altijd in staat moeten zijn om de tegoeden terug te betalen. In dit licht heeft het kabinet begrip voor de noodzaak voor EU-lidstaten om garanties te verlenen ter grootte van de ingezette RCB voor de herstellingen, zodat de Unie haar leningen aan de financiële instellingen altijd kan afbetalen. Het kabinet vindt het positief dat de garanties ook voorzien in risicodeling wanneer een juridische claim onder het bilateraal investeringsverdrag van een lidstaat met Rusland zou worden ingewilligd en zou leiden tot een verplichting van de betreffende lidstaat om te betalen. Dit voorkomt dat een individuele lidstaat de juridische risico's draagt van de herstellingen.

Het kabinet staat daarom welwillend tegenover het voorstel om bilaterale garanties af te geven. Het is daarbij positief dat lidstaten deelnemen naar rato van hun BNI-aandeel. Dit zorgt ervoor dat de risico's en lasten zoveel mogelijk gezamenlijk door alle EU-lidstaten gedragen worden, waarbij sprake is van lastendeling.

Het kabinet staat ook welwillend tegenover het voorstel om op termijn de bilaterale garanties te vervangen door een garantie uit hoofde van de *headroom* indien de huidige MFK-verordening met

unanimiteit wordt aangepast. Dit heeft als voordeel dat alle lidstaten automatisch meedoen aan garantiestelling. Met het oog op het bieden van zekerheid aan financiële instellingen heeft Nederland ook begrip voor het voorstel om een liquiditeitsmechanisme op te richten, dat elke twijfel over de beschikbaarheid van liquide middelen bij het inroepen van nationale garanties wegneemt. Uiteraard mogen lidstaten ook zelf in staat worden geacht om snel liquide middelen aan te trekken op de financiële markten.

Met het oog op de schade die de acties van Rusland toebrengen aan de economie van de EU, financiële houdbaarheid van de voorstellen en het beperken van financiële risico's is het essentieel dat de RCB geïmmobiliseerd blijven zolang Rusland de agressieoorlog voortzet en geen herstelbetalingen doet. Het kabinet volgt de Commissie in haar visie dat de immobilisatie van de RCB niet alleen gerechtvaardigd is vanuit een sanctieperspectief, maar ook nodig is om de economische stabiliteit van de EU te verzekeren. Het is dan ook positief dat de Commissie voorstelt om een verbod in te stellen op de overdracht van RCB op basis van artikel 122 VWEU. Dit besluit stelt zeker dat de immobilisatie van kracht blijft tot Rusland de oorlog beëindigt en herstelbetalingen voldoet. Gezien de urgentie van deze maatregel achtte het kabinet instemming met het voorstel op 12 december jl. gerechtvaardigd.

Het kabinet is ook positief over de blijvende betrokkenheid van G7-partners, onder andere met het oog op risicodeling. Dit gebeurt o.a. door de ERA-leningen, die mede door G7-partners zijn verstrekt, niet direct af te lossen maar de bestaande betaaltermijnen in stand te houden waardoor volledige afbetaling pas op lange termijn plaatsvindt (maximale looptijd is 45 jaar). Daarnaast wordt de mogelijkheid gecreëerd voor derde landen om (over)garanties te verstrekken die de bilaterale garanties van EU-lidstaten kunnen verlagen. Gelet op de omvang en complexiteit van de herstel- en wederopbouwopgave en de veiligheidsopgaven voor Oekraïne zal grootschalige inzet van de rest van de internationale gemeenschap, internationale financiële instellingen en private sector essentieel blijven. De Commissie heeft aangegeven blijvend commitment van andere donoren te verwachten en hier ook gesprekken over te voeren.

Het kabinet is positief over het voorstel van de Commissie om Oekraïne jaarlijks te vragen een *financing strategy* in te dienen, die door de Commissie wordt beoordeeld. Voor het deel van de herstellingen dat specifiek gericht is op militaire steun, indicatief 115 miljard euro, staat voor het kabinet voorop dat het mogelijk

moet zijn voor Oekraïne om op basis van de daadwerkelijke noden en urgentie materiaal aan te kunnen kopen, waaronder in derde landen. Dit mede gelet op de staat van oorlog waarin het zich bevindt. Ook het voorgestelde cascademodel dient hiervoor voldoende ruimte en flexibiliteit te bieden, waarbij disproportionele administratieve lasten voor Oekraïne moeten worden voorkomen en het beoordelingsproces aan moet sluiten op de urgente noden van Oekraïne.

Een element waar het kabinet veel waarde aan hecht is het voorstel om beleidshervormingen als conditionaliteit te verbinden aan de macro-financiële steun, onder meer op het gebied van corruptiebestrijding en rechtsstatelijkheid. Samen met de Commissie is het kabinet van mening dat deze voorwaarden zoveel mogelijk moeten voortbouwen op hervormingen die zijn afgesproken en uitgevoerd onder het Oekraïne-plan en het IMF-programma, ook om administratieve overbelasting van Oekraïne te voorkomen. Het voorstel van de Commissie om de macro-financiële steun via de Oekraïne-faciliteit te kanaliseren sluit hierop aan. Het kabinet geeft er dan ook de voorkeur aan om de macro-financiële steun uit de herstellingen in de eerste plaats via de Oekraïne-faciliteit aan Oekraïne te verstrekken.

Tot slot stelt het kabinet vast dat het opzeggen van de bilaterale investeringsbeschermingsovereenkomsten tussen EU-lidstaten en Rusland niet zal kunnen voorkomen dat Russische investeerders investeringsgeschillenbeslechting kunnen starten. Het investeringsverdrag bepaalt dat het nog vijftien jaar na de datum van beëindiging van kracht blijft. Er is dus geen directe meerwaarde in het opzeggen van het verdrag. Daarnaast geldt dat dit verdrag Nederlandse investeringen in Rusland beschermt en blijft beschermen. Daarbij geldt dat de medewerking van de Russische autoriteiten niet noodzakelijk is voor investeerders om een beroep te doen op de overeenkomst. Indien echter blijkt dat een grote groep EU-lidstaten wel bereid is de eigen investeringsovereenkomsten met Rusland op te zeggen, dan zal het kabinet dit ook in overweging nemen.

De tweede financieringsoptie die de Commissie voorstelt, namelijk dat de EU leent op de kapitaalmarkt en doorleent aan Oekraïne, sluit het kabinet niet bij voorbaat uit aangezien Oekraïne urgent behoefte heeft aan financiële steun en een aantal lidstaten voorlopig terughoudend is wat betreft de herstellingen. Het principe dat de EU geldt leent en doorleent aan derde landen is eerder toegepast (o.a. voor MFA+ in 2023). Het is daarmee een voortzetting van bestaande praktijk. De rente die de EU daarbij zelf

betaalt over de lening kan zij niet doorbelasten aan Oekraïne. Ook bij deze optie zullen RCB geïmmobiliseerd moeten blijven zolang Rusland geen herstelbetalingen doet, in lijn met het politieke commitment en met het oog op het beperken van de financiële risico's van de EU. Deze optie zal volgens het kabinet overbodig zijn als lidstaten overeenstemming weten te bereiken over de herstellingen op basis van geïmmobiliseerde RCB.

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 voorstellen is positief.

Het voorstel voor de herstelling 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 herstelling 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.

Het voorstel voor de immobilisatie van de tegoeden en de investeringsplicht voor financiële instellingen is gebaseerd op artikel 122, lid 1, VWEU. Deze bepaling geeft de EU de bevoegdheid tot het vaststellen van voor de economische situatie passende maatregelen. Volgens het kabinet kan in dit geval op goede grond een beroep worden gedaan op artikel 122, lid 1, VWEU. De lidstaten worden geconfronteerd met ernstige economische verstoringen als gevolg van de Russische inval in Oekraïne, en door verschillende hybride aanvallen op het grondgebied van de EU. Als de tegoeden worden vrijgegeven kan Rusland deze inzetten om zijn illegale acties in Oekraïne en de EU te ondersteunen. Naast het directe effect op de economie bedreigen deze acties ook de veiligheid van de EU, die een vereiste is voor economische stabiliteit. De verslechtering van de veiligheidssituatie in Oekraïne en in de lidstaten, de onzekerheid

over de vraag of Oekraïne in 2026 wel aan zijn begrotingsbehoeften zal kunnen voldoen, en de noodzaak voor de Unie om zijn eigen defensie te versterken maken het dringend noodzakelijk dat de maatregelen getroffen worden. Volgens het kabinet is het daarom passend om deze maatregelen te treffen als economische noodmaatregel. De huidige sanctiemaatregelen op basis van het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid kunnen parallel aan de voorgestelde maatregelen blijven bestaan. De maatregelen zijn ontworpen als tijdelijke maatregelen, namelijk totdat de Raad besluit dat de EU geen substantiële economische risico's meer loopt als gevolg van de acties van Rusland, en Rusland herstelbetalingen doet aan Oekraïne (artikel 7 in het voorstel). Met betrekking tot economisch beleid heeft de EU een coördinerende bevoegdheid (zie artikel 5, lid 1, VWEU).

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 in dat het kabinet 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 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 subsidiariteitsbeginsel is daarom alleen van toepassing op het voorstel voor het herstellende en het voorstel voor de economische noodmaatregelen.

Het oordeel van het kabinet over de subsidiariteit is voor beide voorstellen positief. Gezien de omvang van de leningen die beschikbaar worden gesteld aan Oekraïne (tot 210 miljard euro), kan dit onvoldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau worden verwezenlijkt. Dit rechtvaardigt een EU-aanpak. Omdat het grootste deel van de tegoeden op het grondgebied van één lidstaat worden bewaard (namelijk België),

kunnen de lidstaten niet zelf deze maatregelen nemen om de economische stabiliteit te waarborgen. Het kabinet is daarom van mening dat een aanpak op EU-niveau gerechtvaardigd is.

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 ten aanzien van de proportionaliteit is positief.

Het doel van het voorstel voor de herstelling is 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. 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 herstelbetalingen doet voor de schade die het heeft veroorzaakt in Oekraïne.

Het doel van het voorstel voor de economische noodmaatregelen is om de economische stabiliteit van de EU te waarborgen. Volgens het kabinet zijn de maatregelen geschikt om dat doel te bereiken, aangezien deze ervoor zorgen dat Rusland geen aanvullende middelen heeft voor zijn illegale acties, en Oekraïne over meer middelen beschikt om zich te blijven verdedigen tegen de Russische agressie. Dit voorkomt een grotere impact op de economie van de EU en op de begrotingssituatie van de lidstaten. Het optreden gaat niet verder dan nodig is, omdat het alleen ziet op de RCB en Rusland uiteindelijk verantwoordelijk is voor de economische schade die het heeft veroorzaakt in Oekraïne en de EU. De aanspraak die de Russische centrale bank heeft op de geïmmobiliseerde activa blijft intact, zodat deze kan worden terugbetaald indien dat nodig is. Verder is het voor de proportionaliteit van belang dat de maatregelen tijdelijk zijn (artikel 7 van het voorstel) en elk jaar worden geëvalueerd (artikel 6 van het voorstel).

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

behoefte 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

De Commissie stelt een maximale omvang van de herstelling van 210 miljard euro voor, waarvan in 2026 en 2027 maximaal 50% kan worden uitgekeerd (105 miljard euro). Lidstaten dienen in maximaal twee tranches bilaterale garanties af te geven. Bij het huidige BNI-aandeel van Nederland van 6,38% bedraagt de maximale Nederlandse garantie circa 13,4 miljard euro voor de totale omvang van de herstellingen. Indien Nederland besluit in twee keer de garanties af te geven bedraagt de eerste garantie circa 6,7 miljard euro voor de periode 2026-2027, en volgt in beginsel automatisch uiterlijk 31 december 2027 een tweede garantie ter hoogte van eveneens circa 6,7 miljard euro voor de periode daarna. Nederland kan de Commissie voor 31 december 2027 informeren de tweede garantie niet af te zullen geven. Derde landen kunnen ook (over)garanties verstrekken. Aangezien de maximale omvang van de herstellingen (210 mld. euro) niet kan stijgen, zal dit leiden tot een pro-rata lagere bilaterale garantie van lidstaten. Indien er met eenparigheid van stemmen in de Raad wordt besloten om de huidige MFK-verordening aan te passen, zullen de bilaterale garanties worden vervangen door een garantie uit hoofde van de *headroom* onder het Eigenmiddelenbesluit (die dan ook tot uiting zal komen op de begroting van het ministerie van Financiën).

Het kabinet zal de Nederlandse bilaterale garantie voor de herstellingen budgettair verwerken. Om de garantieverplichting rechtmatig in 2026 aan te gaan, is autorisatie door het parlement nodig voordat Nederland een garantieverplichting tekent. Daarom zal het kabinet voor de verwerking van de bilaterale garanties een Nota van wijziging voorbereiden op de Ontwerpbegroting 2026, en uw Kamer hier zo spoedig mogelijk verder over informeren. Uw Kamer ontvangt uiterlijk voor ondertekening van de garantieverplichting ook het bijbehorende toetsingskader risicoregelingen. Op 18 december kan Nederland in de ER de toezegging uitspreken de bilaterale garanties te verwerken onder voorbehoud van parlementaire goedkeuring. Indien de Unie middelen leent op de kapitaalmarkt in het kader van het liquiditeitsmechanisme, kan er worden bezien of er een Nederlandse garantie opgenomen moet worden op de begroting van het ministerie van Financiën.

Tot slot

De Russische agressieoorlog tegen Oekraïne is de grootste geopolitieke inbreuk op internationale politieke en economische stabiliteit sinds de Tweede Wereldoorlog. Deze uitzonderlijke situatie rechtvaardigt een uitzonderlijke maatregel. Europa staat voor een historische veiligheidsuitdaging. De veiligheid en toekomst van Oekraïne staan op het spel, en daarmee de veiligheid van Europa als geheel. Voor het kabinet blijft het uitgangspunt een duurzame en rechtvaardige vrede, waarbij Oekraïne onderhandelt op basis van een positie van kracht. Hiervoor is onverminderde en actieve steun aan Oekraïne nodig. De kabinetspositie ten aanzien van de Commissievoorstellen moet in deze context worden gezien. Voorafgaand aan de Europese Raad van 18 december heeft uw Kamer de gelegenheid om hierover in debat te gaan met het demissionaire kabinet. Uw Kamer zal zo spoedig mogelijk worden geïnformeerd over de uitkomsten van de Europese Raad in het gebruikelijke verslag. 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