

Vergaderjaar 2025–2026

21 501-20

Europese Raad

36 045

Situatie in Oekraïne

Nr. 2361

**BRIEF VAN DE MINISTERS VAN FINANCIËN EN VAN BUITEN-
LANDSE ZAKEN EN VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BUITEN-
LANDSE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 december 2025

Op 19 december jl. spraken Europese leiders tijdens de Europese Raad (hierna: ER) hun onverminderde steun uit om Oekraïne te helpen met dringende financieringsbehoeften voor 2026 en 2027. Daartoe bereikten zij een politiek akkoord om voor 90 miljard euro aan leningen aan Oekraïne te verstrekken, voor zowel macro-financiële als militaire steun. Dit akkoord volgt na onderhandelingen in Brussel over voorstellen voor twee mogelijke financieringsopties die de Europese Commissie (hierna: Commissie) op 3 december jl. deelde. Uw Kamer is op 15 december jl. geïnformeerd over de inhoud van deze voorstellen en de kabinetsappreciatie.

Op verzoek van uw Kamer stuur ik deze brief ter informatie over het akkoord en de kabinetsreactie hierop. Een verslag van de ER van 18–19 december komt uw Kamer separaat toe.

Aanleiding

Sinds de start van de grootschalige Russische invasie van Oekraïne levert de EU omvangrijke liquiditeitssteun om Oekraïne maatschappelijk en economisch op de been te houden. Dit gebeurde eerder onder andere via macro-financiële bijstand (MFB)¹, MFB+², de meerjarige Oekraïne-

¹ Bijlage bij Kamerstuk 22 112, nr. 3546 (Toetsingskader risicoregeling MFB).

² Bijlage bij Kamerstuk 36 250 IX, nr. 3 (Toetsingskader MFB headroomgarantie).

faciliteit³ en de ERA-lening⁴. Vanwege de aanhoudende oorlogssituatie heeft Oekraïne in 2026 en 2027 ca. 135 miljard euro aan aanvullende financiële en militaire steun nodig, onder meer als gevolg van de noodzakelijke defensie-uitgaven om weerstand te bieden tegen de Russische agressie. Commissievoorzitter Von der Leyen heeft eerder aangegeven dat de EU bereid is twee derde van deze noden te dekken, middels leningen van in totaal 90 miljard euro voor 2026 en 2027. De resterende noden dienen door andere internationale partners te worden gedekt.

Om deze financieringsbehoeften tegemoet te komen heeft de Commissie voorstellen voor twee financieringsopties gedeeld. De eerste optie betrof het verstrekken van herstelleningen aan Oekraïne op basis van de geïmmobiliseerde Russische centralebanktegoeden die zich op EU grondgebied bevinden. De tweede optie hield in dat de Commissie leent op de kapitaalmarkt en deze middelen doorleent aan Oekraïne, zoals eerder toegepast bij de macro-financiële bijstand aan Oekraïne in 2023 (MFB+) en de huidige Oekraïne-faciliteit. Deze voorstellen sloten aan op de kabinetslijn voor blijvende solidariteit voor Oekraïne en vormden volgens het kabinet een logische en noodzakelijke aanvulling op eerder door de Unie verleende macro-financiële steun. Het kabinet achtte hierbij ook eerlijke lastendeling tussen EU-lidstaten van belang.

Het kabinet heeft, in lijn met de door uw Kamer breed gesteunde oproep om op korte termijn de Russische centralebanktegoeden in te zetten⁵, uitgedragen de voorkeur te geven aan herstelleningen. Zoals eerder gecommuniceerd aan uw Kamer sloot het kabinet de tweede financieringsoptie niet bij voorbaat uit. Dit aangezien Oekraïne urgent behoefte heeft aan financiële steun en een aantal lidstaten terughoudend was wat betreft de herstelleningen in de aanloop naar de ER.

In lijn met de motie Erkens c.s.⁶ heeft het kabinet zich tijdens de ER ingespannen voor een akkoord om meerjarige steun aan Oekraïne veilig te stellen en hierbij ingezet op een evenredige lastenverdeling over Europese lidstaten. Door gebruik van de *headroom*⁷ staan deelnemende lidstaten naar rato garant, waarmee eerlijke lastendeling tussen EU-lidstaten wordt bevorderd. 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.

Politiek akkoord Europese Raad, 18–19 december 2025

De ER heeft besloten een lening van in totaal 90 miljard euro te verstrekken aan Oekraïne voor de periode 2026–2027. De Commissie leent hiervoor namens de Unie middelen op de kapitaalmarkt, die het vervolgens doorleent aan Oekraïne (leningen-voor-leningen). De

³ Kamerstuk 22 112, nr. 3758 (Fiche: Voorstel verordening instelling Oekraïne-faciliteit) en Kamerstukken 21 501-20 en 36 045, nr. 2017 (Toetsingskader risicoregeling headroomgarantie Oekraïne-faciliteit).

⁴ Kamerstuk 36 045, nr. 186 (Kabinetsappreciatie Commissievoorstellen uitwerking G7-akkoord financiële steun aan Oekraïne).

⁵ Kamerstuk 36 045, nr. 248 (motie Dobbe c.s.).

⁶ Kamerstuk 21 501-20, nr. 2347 (Motie Erkens c.s.).

⁷ Dit betreft de beschikbare 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.

headroom wordt gebruikt als zekerheid voor de markt dat de Unie kan voldoen aan de aflossings- en renteverplichtingen op de leningen die zij aangaat. Dit is in overeenstemming met de tweede financieringsoptie die is beschreven in de Kamerbrief over de commissievoorstellen voor financiële steun aan Oekraïne⁸. De lening moet vanaf het tweede kwartaal van 2026 beschikbaar zijn voor Oekraïne. Oekraïne zal de lening pas terug hoeven te betalen zodra Rusland herstelbetalingen heeft voldaan. Voor de precieze uitwerking zal de Europese Commissie nog met een uitgewerkt (wetgevend) voorstel komen, waarover uw Kamer via de reguliere weg zal worden geïnformeerd.

Het principe dat de EU geld leent en doorleent aan derde landen is eerder toegepast, zoals bij de macro-financiële bijstand aan Oekraïne in 2023 (MFB+) en de huidige Oekraïne-faciliteit. De rente die de EU daarbij zelf betaalt over de lening zal zij niet doorbelasten aan Oekraïne. Omdat een akkoord op basis van de herstelleningen ten tijde van de ER niet mogelijk bleek, heeft het kabinet deze tweede financieringsoptie tijdens de ER gesteund om zo Oekraïne van noodzakelijke steun te voorzien. Met het akkoord wordt voor twee jaar urgente financiële en militaire steun veilig gesteld waarbij sprake is van eerlijke lastendeling onder deelnemende lidstaten, cf. kabinetsinzet.

Om een beroep te kunnen doen op de *headroom* is een aanpassing van de MFK-verordening nodig. Steun aan derde landen door middel van op de kapitaalmarkt geleende middelen kan op dit moment volgens de MFK-verordening alleen in de jaren 2023 en 2024. Over de aanpassing van de MFK-verordening besluit de Raad met eenparigheid van stemmen, na goedkeuring door het Europees Parlement. In de Europese Raad hebben alle lidstaten zich hieraan gecommitteerd.

Voor de lening voor Oekraïne wordt gebruik gemaakt van de mogelijkheid van nauwere samenwerking (artikel 20 VEU). Dit om ervoor te zorgen dat de lening geen gevolgen heeft voor de financiële verplichtingen van de Tsjechische Republiek, Hongarije en Slowakije, die niet deelnemen aan deze maatregel. Nauwere samenwerking is beschikbaar wanneer blijkt dat het doel van een maatregel niet op een redelijke termijn door de gehele EU kan worden bereikt. De Raad moet met gekwalificeerde meerderheid van stemmen toestemming geven voor de nauwere samenwerking, op voorstel van de Commissie. Ook het Europees Parlement moet goedkeuring geven.

De deelnemende lidstaten stellen vervolgens het leningsinstrument vast op basis van artikel 212 VWEU, met een aangepaste gekwalificeerde meerderheid van stemmen. Het Europees Parlement beslist mee. Voor de drie eerdergenoemde lidstaten betekent dit dat zij niet gebonden zijn aan de maatregel (artikel 20, lid 4, VEU). De uitgaven die voortvloeien uit de uitvoering van de maatregel, met uitzondering van de administratieve kosten voor de instellingen, komen ten laste komen van de deelnemende lidstaten (artikel 332 VWEU).

Financiële gevolgen

Gegeven dat de leningen vanuit de *headroom* gegarandeerd zullen worden, ontstaat er voor Nederland een garantie uit hoofde van de *headroom*. Nederland staat reeds garant voor het Nederlandse aandeel in de *headroom*, via het EMB dat in 2021 door beide Kamers is geratificeerd en omgezet in nationale wetgeving. Zodra de Commissie een voorstel heeft gepubliceerd zal bij een volgend regulier begrotingsmoment of via

⁸ Kamerstuk 36 045, nr. 262 (Kamerbrief Commissievoorstel voor financiële steun aan Oekraïne).

een nota van wijziging op de Ontwerpbegroting 2026 verwerking plaatsvinden op de begroting van het Ministerie van Financiën door op artikel 4 (internationale financiële betrekkingen) een garantie op te nemen. Dit gebeurt pro rata op basis van het bni-aandeel van een lidstaat. In dit geval zal dat naar verwachting pro rata zijn voor de lidstaten die deelnemen aan de nauwere samenwerking.

Tot slot

Juist nu is het van belang Oekraïne te blijven steunen en in staat te stellen vanuit een positie van kracht te handelen. Voortgezette steun vanuit de EU is hierbij van cruciaal belang. Een duurzame en rechtvaardige vrede voor Oekraïne blijft voor het kabinet het uitgangspunt. Wanneer de Commissie de wetsvoorstellen met de lidstaten deelt zal uw Kamer hier volgens de gebruikelijke procedures over worden geïnformeerd.

De Minister van Financiën,
E. Heinen

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

De Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
A. de Vries