

Vergaderjaar 2022–2023

21 501-07

Raad voor Economische en Financiële Zaken

36 045

Situatie in de Oekraïne

Nr. 1912

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 december 2022

Hierbij zend u ik het deelverslag van de Ecofinraad van 6 december 2022 te Brussel. De aanleiding van dit deelverslag is om uw Kamer zo spoedig mogelijk te informeren over de laatste ontwikkelingen omtrent het uitvoeringsbesluit van de Raad voor maatregelen tegen Hongarije in het kader van de MFK-rechtsstaatverordening, het uitvoeringsbesluit van de Raad voor de goedkeuring van het Hongaarse herstelplan, het richtlijnvoorstel Pijler 2 en de financiële steun aan Oekraïne. Met betrekking tot financiële steun aan Oekraïne ga ik in het verslag ook in op de kabinetsinzet om een alternatieve manier voor deze steun op korte termijn mogelijk te maken. Hierover vindt mogelijk reeds maandag 12 december a.s. EU-besluitvorming plaats.

Het verslag van de overige agendapunten van de Eurogroep en Ecofinraad van 5 en 6 december jl. ontvangt u later.

De Minister van Financiën,
S.A.M. Kaag

Ecofinraad ontbijt

Bij het ontbijt voorafgaand aan de Ecofinraad van 6 december jl. is gesproken over het voorstel van de Europese Commissie voor een uitvoeringsbesluit van de Raad over het opschorten van 65% van de cohesiemiddelen van Hongarije, het uitvoeringsbesluit van de Raad voor de goedkeuring van het Hongaarse herstelplan, liquiditeitssteun aan Oekraïne en de het richtlijnvoorstel voor een minimumbelastingniveau voor multinationals (Pijler 2). Insteek van het gesprek was om te bezien of besluitvorming over de diverse voorstellen in de Ecofinraad mogelijk was. Tijdens de bespreking heeft Nederland het belang onderstreept van rechtsstatelijkheid als kernwaarde van de Unie. Ook legde Nederland de nadruk op de noodzaak om de belofte aan Oekraïne voor steun snel gestand te doen, net als op het belang van de afspraken over minimumbelasting. Vanwege de tekortkomingen omtrent de staat van de rechtsstaat in Hongarije gaf Nederland aan te zullen onthouden van stemming voor het Hongaarse herstelplan. Daarnaast gaf Nederland aan de beoordeling van Commissie van de corrigerende maatregelen en het Commissievoorstel voor maatregelen tegen Hongarije in het kader van de MFK-rechtsstaatverordening onverkort te steunen. Verschillende lidstaten onderstreepten net als Nederland het belang van de rechtsstaat als kernwaarde van de Unie.

Om tot een geïnformeerd besluit te komen over de maatregelen tegen Hongarije in het kader van de MFK-rechtsstaatverordening hebben verschillende lidstaten de Commissie verzocht om een actualisatie van de beoordeling van de corrigerende maatregelen, om de stappen die Hongarije na 19 november heeft gemaakt mee te kunnen wegen. Het Voorzitterschap van de Raad van de Europese Unie heeft de Commissie daarom om een actualisatie verzocht van de eerder gepubliceerde beoordeling van de 17 corrigerende maatregelen, op 9 december te ontvangen van de Europese Commissie. Of de Commissie dit verzoek inwilligt is nog niet duidelijk. Op basis van een mogelijke vernieuwde beoordeling zal de Raad uiterlijk 19 december moeten besluiten over het voorstel voor maatregelen tegen Hongarije. Hongarije gaf vervolgens aan niet in te kunnen stemmen de voorgestelde liquiditeitssteun aan Oekraïne en ook niet met de voorgestelde Europese implementatie van Pijler 2. Als gevolg van deze ontwikkelingen is de besluitvorming uitgesteld over al deze dossiers (maatregelen tegen Hongarije, liquiditeitssteun aan Oekraïne, implementatie Pijler 2) én over het Hongaarse herstelplan. Van het pakket wetgeving ten aanzien van de steun aan Oekraïne is alleen de benodigde wijziging van het Financieel Reglement goedgekeurd. Dit was mogelijk omdat hierover met gekwalificeerde meerderheid werd besloten en er geen kruisverwijzing was met de andere twee voorliggende wetgevende voorstellen over steun aan Oekraïne, zijnde het voorstel voor macro-financiële bijstand en het voorstel tot wijziging van de MFK-verordening.

Het kabinet is van mening dat de opstelling van Hongarije ten aanzien van de steun aan Oekraïne en Pijler 2 zeer teleurstellend is. Het kabinet zet zich daarom in om de Hongaarse regering alsnog te bewegen met beide dossiers in te stemmen. De Nederlandse inzet ten aanzien van het Hongaarse herstelplan en het opschorten van Hongaarse cohesiemiddelen wordt hierdoor niet beïnvloed.

Nederland blijft bij een nieuwe bespreking in de Raad over de twee Hongaarse dossiers bij de inzet zoals in de Kamerbrief van 30 november jl.

met het parlement is gedeeld.¹ Het kabinet is voornemens om in te stemmen met het opleggen van maatregelen tegen Hongarije in het kader van de MFK-rechtsstaatverordening. Mogelijk vinden sommige lidstaten het gepast dat de omvang van de op te schorten middelen verlaagd wordt, omdat weliswaar nog niet alle risico's voor de EU-begroting zijn weggenomen maar Hongarije wel een aantal maatregelen heeft genomen. Het kabinet zal zich inspannen de omvang van de op te schorten middelen zo dicht mogelijk bij het Commissievoorstel te houden. Verder zal Nederland zich onthouden van stemming over het Hongaarse herstelplan, zoals toegelicht in de brief van 30 november jl.² Met deze onthouding onderkent Nederland dat het EU herstelfonds geen rechtsstaatinstrument is en dat de Commissie de mogelijkheden die het RRF-uitvoeringsbesluit biedt om hervormingen op gebied van rechtsstatelijkheid af te dwingen goed heeft benut. Middels een onthouding geeft Nederland ook een duidelijk signaal aan Hongarije dat de Hongaarse regering onvoldoende aantoot gecommiteerd te zijn aan de gedeelde waarden van de Europese Unie, en aan het zetten van de stappen die nodig zijn om de zorgen op dat terrein weg te nemen en het wederzijdse vertrouwen te herstellen.

Ten aanzien van het Richtlijnvoorstel Pijler 2 blijft het kabinet maximaal inzetten op een unaniem akkoord in de Ecofinraad. Een unaniem akkoord garandeert een spoedige implementatie van het akkoord in het *Inclusive Framework* door een zo groot mogelijke groep lidstaten. In lijn met diverse moties³ en de gezamenlijke verklaring met Frankrijk, Duitsland, Italië en Spanje van 9 september 2022, streeft het kabinet ernaar Pijler 2 tijdig te implementeren. Mocht een akkoord uitblijven dan zal het kabinet kijken naar andere mogelijkheden om tot gecoördineerde implementatie over te gaan met een zo groot mogelijke groep lidstaten.

De steun van Hongarije voor wijziging van de MFK-verordening ten behoeve van de voorgestelde liquiditeitssteun aan Oekraïne, die unaniemiteit in de Raad vereist, is niet verzekerd. Deze MFK-aanpassing is nodig om snelle steun aan Oekraïne in 2023 uit te kunnen keren zoals voorgesteld in het Commissievoorstel voor macro-financiële bijstand (MFB).⁴ Met deze aanpassing van het MFK moet het mogelijk worden om de marge (*headroom*) onder het plafond uit het Eigenmiddelenbesluit in te kunnen zetten als garantie voor deze specifieke MFB-leningen aan een niet-lidstaat. Nu de steun van Hongarije hiervoor mogelijk ontbreekt heeft de voorzitter van de Raad de Commissie en de Raad gevraagd een terugvaloptie te verkennen. Zoals reeds toegelicht aan uw Kamer zijn er op de Europese begroting onvoldoende middelen beschikbaar om als garantievoorziening te dienen.⁵ Het afgeven van bilaterale garanties door de lidstaten (exclusief Hongarije) lijkt daarmee het meest kansrijke terugvaloptie. Daarvoor is volgens de Commissie een wijziging nodig in de voorgestelde MFB-verordening en is een politieke verklaring nodig dat landen de benodigde bilaterale garanties zullen leveren. Bilaterale garanties voor macro-financiële bijstand zijn reeds toegepast bij de tweede tranche aan MFB voor Oekraïne in 2022⁶, waarvoor Nederland de

¹ <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2022/11/30/kamerbrief-uitvoeringsbesluit-hongarije-en-mfk-rechtsstaatverordening/kamerbrief-uitvoeringsbesluit-hongarije-en-mfk-rechtsstaatverordening.pdf>

² Kamerbrief over uitvoeringsbesluit Hongarije en MFK-rechtsstaatverordening | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl

³ Zie o.a. Kamerstuk 25 087, nr. 234, Kamerstuk 35 663, nr. 14 en Kamerstuk 25 087, nr. 277.

⁴ Kamerstukken 22 112 en 36 045, nr. 3557

⁵ Kamerstuk 21 501-07, nr. 1909

⁶ Bij vormgeving via bilaterale garanties geven de lidstaten een separate garantie af aan de Unie voor hun relatieve aandeel in de totaal benodigde garantie. Dit relatieve aandeel is gebaseerd op het bni-aandeel van de lidstaat in het EU-bni.

overeenkomst tekent in 2023 en daarvoor ook een garantie op de begroting heeft in 2023.⁷

Het verstrekken van individuele garanties is echter minder efficiënt en vereist meer tijd. Dit is een van de belangrijke redenen waarom de voorkeur van de Raad uitgaat naar het gebruik van de *headroom* ter garantstelling. De inzet is dus nog steeds dat Hongarije alsnog instemt met de benodigde wijziging van de MFK-verordening. Om voorbereid te zijn op alle scenario's zullen de Raad en de lidstaten mogelijk op zeer korte termijn besluiten tot een aangepaste MFB-verordening en een politieke verklaring, waarbij zowel de garantie via de *headroom* als een alternatieve optie voor garantstelling opgenomen worden. Daarmee krijgen de lidstaten de mogelijkheid om de druk op Hongarije te houden om alsnog in te stemmen met de wijziging van de MFK-verordening en gebruik van de *headroom*. Tegelijkertijd worden de randvoorwaarden gecreëerd om de Unie in staat te stellen via een alternatieve garantstelling zo snel als mogelijk de benodigde steun aan Oekraïne te verlenen. Om de gewijzigde MFB-verordening zo snel mogelijk naar het Europees Parlement als medebeslisser te kunnen sturen, wordt mogelijk reeds op maandag 12 december in de Raad hierover besloten.

Bij het uitblijven van een bilaterale garantie van Hongarije moeten de overige 26 lidstaten het gemiste deel van Hongarije opvangen om alsnog gezamenlijk tot een garantie voor het totale benodigde bedrag van 18 miljard euro uit het MFB-voorstel de komen. Het aandeel van Hongarije in de garantie via de *headroom* bedraagt 184 miljoen euro, gebaseerd op het bni-aandeel van Hongarije in het EU-bni. Wanneer de overgebleven 26 lidstaten dit verschil naar rato moeten opvangen via bilaterale garanties, gaat het voor Nederland om een ophoging van de garantie van 11 miljoen euro. Hierdoor verandert de hoogte van de Nederlandse garantie van 1,062 miljard euro naar 1,073 miljard euro. De Commissie stelt voor om, zodra er alsnog de unanimiteit is bereikt op de benodigde MFK-aanpassing, alsnog de *headroom* te gebruiken als garantstelling. Op dat moment zullen de bilaterale garanties niet meer nodig zijn en, in de mate dat deze reeds verstrekt zijn, komen te vervallen.

Hoe snel de benodigde bilaterale garanties afgegeven kunnen worden is mede afhankelijk van de in de lidstaten benodigde (parlementaire) procedures. Voor de bilaterale garanties bij de tweede tranche van MFB in 2022 verwachtte de Commissie dat het verkrijgen van alle nationale goedkeuringen zo'n twee tot vijf maanden zou duren. Gezien de urgentie van de benodigde steun aan Oekraïne zou het proces van het verkrijgen van nationale goedkeuringen volgens het kabinet tot zo min mogelijk vertraging moeten leiden. De Commissie zal daarom, zodra de eerste bilaterale garanties verkregen zijn, al beginnen met het lenen van middelen en deze aan Oekraïne uitlenen. Daarbij kunnen de totale middelen die de Commissie leent nooit meer zijn dan het totaal waarvoor de lidstaten die reeds een bilaterale garantie hebben verstrekt op dat moment garant staan. Dit betekent ook dat Nederland nooit voor meer dan haar aandeel garant hoeft te staan, ook niet wanneer nog niet alle overige lidstaten hun bilaterale garantie hebben afgegeven. Naarmate er meer garantieovereenkomsten in werking treden kan de Commissie ook meer middelen lenen voor de steun aan Oekraïne.

Indien de Commissie in de toekomst een beroep moet doen op de bilaterale garanties zal dit pro rata gedaan worden op basis van het bni-aandeel van de lidstaten. Wanneer een lidstaat op dat moment niet in staat is deze oproep in te willigen zal dit ontbrekende deel tijdelijk bij de resterende lidstaten worden opgehaald. Een dergelijke tijdelijke bijdrage is ook bij garanties via de *headroom* van het Eigenmiddelenbesluit onderdeel van het systeem. Daarbij geldt dat het totale beroep op een

⁷ Kamerstuk 36 200 IX, nr. 10

bilaterale garantie van een lidstaat nooit groter kan zijn dan het voor die lidstaat vastgestelde garantiebedrag.

Het kabinet is solidair met Oekraïne en erkent de financiële noden die de Oekraïense overheid op korte termijn heeft. Het kabinet vindt het belangrijk bij te dragen aan de noodzakelijke financiële steun aan de begroting van Oekraïne. Het kabinet heeft een positieve grondhouding ten opzichte van de terugvaloptie met bilaterale garanties door 26 lidstaten en is voornemens daar mee in te stemmen indien in de Raad daartoe een gewijzigde MFB-verordening en een politieke verklaring voor zullen liggen. Het totale financiële risico voor de Nederlandse begroting is nauwelijks hoger dan de eerder verwachte garantie via de *headroom*. Het kabinet streeft ernaar de Nederlandse garantie-overeenkomst zo snel mogelijk overeen te komen met de Commissie, na afronding van het benodigde parlementair proces. Het kabinet acht het acceptabel dat Nederland mogelijk enige tijd alleen of met een beperkte groep landen garant staat voor de financiële verplichtingen van de Unie voor deze specifieke steun aan Oekraïne, mede gezien de maximering van de bilaterale garantstelling op de door Nederlandse af te geven garantie van 1,1 miljard euro. De eerste terugbetalingen van Oekraïne zijn ook pas voorzien na tien jaar waardoor een eventueel beroep op de garanties voor 2033 zeer onwaarschijnlijk is. De bereidheid om op korte termijn besluiten te nemen over een alternatieve garantstelling doet niets af aan het belang dat Nederland hecht aan de oorspronkelijke manier van garantstelling. Nederland blijft dus van mening dat Hongarije moet instemmen met de daarvoor benodigde aanpassing van de MFK-verordening, omdat dit de manier is om tijdige steun aan Oekraïne zeker te stellen en omdat alle lidstaten de steun van de Unie aan Oekraïne dienen te ondersteunen. Gezien de verschillende opties die momenteel op tafel liggen, zal het kabinet het de terugvaloptie van een bilaterale garantie voorbereiden om zo de rechtmatigheid van deze garantie te borgen. Indien er wordt besloten tot een bilaterale garantie, ontvangt u een aangepast toetsingskader risicoregeling. In dat geval zal Nederland 11 miljoen euro meer garanderen dan opgenomen in de nota van wijziging op de tweede suppletioire begroting 2022.⁸ Dit zal worden opgenomen in de veegbrief van het Ministerie van Financiën, tenzij voor die tijd blijkt dat de bilaterale garantie toch niet nodig is. Het kabinet zet zich in om deze garantie nog in 2022 af te geven. Dit laat onverlet dat er een risico bestaat dat het aangaan van de garantie na de jaarovergang plaatsvindt. Zodra de precieze vormgeving, omvang en timing van de garantie definitief is, informeer ik u over de verdere budgettaire verwerking.

⁸ Kamerstuk 36 250 IX, nr. 3