

Vergaderjaar 2021–2022

36 045

Situatie in de Oekraïne

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 92

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 juni 2022

Op 18 mei jl. presenteerde de Europese Commissie een mededeling getiteld «*Ukraine Relief and Reconstruction*». ¹ In de Geannoteerde Agenda van de buitengewone Europese Raad op 30 en 31 mei ² is hiervan een eerste appreciatie gegeven. Verder is in de Kamerbrief van de Minister van Financiën van 3 juni ³ een nadere toelichting gegeven op de financiële aspecten van lopende commissievoorstellen. In deze Kamerbrief wordt, mede namens de Minister van Financiën, nader ingegaan op deze mededeling en de Nederlandse positie. Omwille van een tijdige informatievoorziening en gelet op de verwachte snelheid van het Brusselse besluitvormingsproces vervangt deze brief het gebruikelijke BNC-fiche. Deze kabinetsappreciatie staat los van de Nederlandse inzet in reactie op de motie Hammelburg ⁴ en Kuzu ⁵ over de inzet van in Nederland aanwezige expertise en kennis voor het leveren van herstelhulp aan Oekraïne en een bijdrage te leveren aan het wederopbouw van een Oekraïense stad. Uw Kamer zal in voorbereiding op het commissiedebat over de wederopbouw een aanvullende brief toekomen.

Mededeling «*Ukraine Relief and Reconstruction*»

De mededeling van de Commissie bestaat uit twee delen: een voorstel voor liquiditeitssteun aan Oekraïne op de korte termijn en een schets van de eerste kaders voor de internationale en Europese steun bij de toekomstige wederopbouw.

¹ https://ec.europa.eu/info/files/ukraine-relief-and-reconstruction_en.

² Kamerstukken 21 501-20 en 36 045, nr. 1803.

³ Kamerstuk 21 501-07, nr. 1862.

⁴ Kamerstuk 36 045, nr. 77.

⁵ Kamerstuk 36 045, nr. 53.

Liquiditeitssteun

De Commissie deelt in de mededeling de schatting van het IMF dat Oekraïne tot juni een begrotingstekort zal hebben van 14,3 miljard euro. De oorlog heeft geleid tot het uitblijven van overheidsinkomsten, daar waar de uitgaven aanzienlijk zijn gestegen. Oekraïne heeft financiële steun nodig om basisvoorzieningen in stand te houden en de meest essentiële infrastructuur, die nu meteen nodig is, te herstellen. Daarom stelt de Commissie voor om Oekraïne in 2022 9 miljard euro aan liquiditeitssteun te bieden, in de vorm van leningen vergelijkbaar met eerder verleende macro-financiële bijstand, en deels via giften uit de EU-begroting. Zoals hierbij gebruikelijk, vindt de voorgenomen financiering plaats via middelen die de Commissie namens de Unie leent op de internationale kapitaalmarkt. Deze leningen zullen aan Oekraïne worden verstrekt met lange looptijden en concessionele rente. Terugbetaling van de leningen die de Unie aangaat, wordt gedaan met de terugbetalingen door Oekraïne en verzekerd door een bestaand garantiefonds op de EU-begroting: het *Common Provisioning Fund*. Omdat de omvang van het garantiefonds niet voldoende is voor de bedragen die nu voor Oekraïne nodig zijn en gezien het voorziene risico van deze steun, is de Commissie van plan om de EU-lidstaten te vragen de garanties uit de EU-begroting aan te vullen met bilaterale garanties. Het giftendeel, waarmee de rentelasten voor Oekraïne worden verlaagd, wordt gefinancierd uit de EU-begroting. In navolging van de Europese Raadsconclusies van 30 en 31 mei, waarin overeen is gekomen dat de Unie Oekraïne zal ondersteunen met buitengewone macro financiële bijstand, zal de Commissie een uitgewerkt voorstel publiceren. Uw Kamer wordt over dit specifieke voorstel nader geïnformeerd door de Minister van Financiën.

Toekomstige wederopbouw van Oekraïne

In de mededeling worden de eerste uitgangspunten geschetst voor de internationale samenwerking bij de wederopbouw van Oekraïne. Hiermee geeft de Commissie invulling aan het verzoek van de Europese Raad van maart jl.⁶ om een *Ukraine Solidarity Trust Fund* te ontwikkelen. De Commissie beschrijft in de mededeling de principes die leidend moeten zijn voor internationale steun aan de wederopbouw van Oekraïne:

- 1) eigenaarschap van Oekraïne voor de wederopbouwactiviteiten;
- 2) nauwe samenwerking en coördinatie met betrokken internationale actoren;
- 3) nauwe samenhang met het strategische partnerschap van Oekraïne met de EU;
- 4) aansluiting bij de brede Oekraïense hervormingsagenda en het «*building back better*» principe.

Ook voorziet de Commissie een viertal pijlers voor de wederopbouw door inzet op de volgende terreinen:

- 1) fysiek herstel van infrastructuur;
- 2) een voortzetting van de modernisering van de rechtsstaat;
- 3) de implementatie van de hervormingsagenda mede ten behoeve van het verdiepen van de economische en sociale integratie van Oekraïne en
- 4) het herstel van Oekraïense economie en samenleving.

De Commissie acht nauwe samenwerking met Oekraïne en andere internationale actoren, waaronder G7 en G20-leden en internationale (financiële) organisaties zoals de Wereldbank en het IMF van belang. Er zal worden samengewerkt bij het ontwikkelen van analyses over de specifieke

⁶ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-1-2022-INIT/nl/pd>.

noden, mede met oog op het opstellen van een strategisch wederopbouwplan («*RebuildUkraine*»). De Commissie benoemt dat de Oekraïense overheid van plan is om dit «*RebuildUkraine*» wederopbouwplan te verankeren in haar strategische partnerschap met de EU. Dit versterkt de voorziene link tussen de wederopbouw en de brede hervormingsagenda van Oekraïne.

In haar mededeling stelt de Commissie voor een *Ukraine Reconstruction Platform* op te richten als een internationaal coördinatieplatform voor de wederopbouw. Dit platform zou moeten worden geleid door Oekraïne en de Europese Commissie. Het platform zal betrokken partners, als EU-lidstaten, andere bilaterale en multilaterale actoren, waaronder de internationale financiële instellingen, samenbrengen. Hiermee kan worden gewerkt aan een taakverdeling tussen de betrokken actoren en dit zal ten goede komen aan de effectiviteit van de wederopbouw en onderlinge samenwerking. Het Oekraïense en Europees Parlement zullen als waarnemers («*observers*») deelnemen. De Commissie schetst dat het platform kan fungeren als strategisch orgaan voor de afstemming van de internationale steun via het «*RebuildUkraine*» wederopbouwplan.

De Commissie benoemt in haar mededeling dat een gezamenlijke EU-benadering in het belang is van de lidstaten. Dit zal bijdragen aan het creëren van een vrij, democratisch, welvarend en duurzaam Oekraïne als onderdeel van de Europese familie. Voor de Europese financiële bijdrage zal de Commissie een «*RebuildUkraine*»-faciliteit oprichten. De Commissie benadrukt dat een aanzienlijke Europese bijdrage aan de wederopbouw van Oekraïne van belang is. Tegelijkertijd is de Europese begroting niet voorbereid op dergelijke nieuwe uitgaven. De Commissie stelt daarom voor dat financiering vanuit de lidstaten aan de wederopbouwfaciliteit mogelijk zal zijn via directe bilaterale bijdragen of door een gerichte aanpassing van het Meerjarig Financieel Kader (de EU-begroting voor de periode 2021–2027). Ook benoemt de Commissie dat onderzocht zou kunnen worden of het mogelijk is bevroren Russische tegoeden in te zetten voor de financiering van de wederopbouw.

Specifiek ten aanzien van leningen aan Oekraïne, geeft de Commissie aan dat het ook een optie zou kunnen zijn dat deze worden gefinancierd met gemeenschappelijke schulduitgifte, eventueel gegarandeerd met bilaterale garanties vanuit de lidstaten. Wat betreft de controle op de uitgaven wordt nadrukkelijk ook aandacht gegeven aan goed bestuur, de rechtsstaat, correct financieel management en anti-corruptie maatregelen. Hoe dit in de praktijk zal worden uitgewerkt, is nog onduidelijk.

Kabinetsappreciatie

Liquiditeitssteun

Wat betreft liquiditeitssteun, erkent het kabinet de financiële noden die de Oekraïense overheid op de korte termijn heeft. Het kabinet blijft zich via diverse kanalen inzetten voor steun aan Oekraïne en heeft het voorstel voor liquiditeitssteun door de EU met een positieve grondhouding ontvangen. De uiteindelijke besluitvorming in de Raad zal plaatsvinden op basis van een concreet voorstel van de Commissie.

Gezien de druk op de houdbaarheid van de staatsschuld van Oekraïne verwelkomt het kabinet dat de Commissie zich inzet voor een lening onder zachte voorwaarden, zoals een lage rente. Het kabinet heeft daarnaast gepleit voor nauwe internationale coördinatie bij de invulling van de financiële steunpakketten van verschillende internationale partners. Zo wordt ingezet op een zo effectief mogelijke steun aan Oekraïne, met

aandacht voor schuldhoudbaarheid. Het kabinet waardeert dat in de conclusies van de Europese Raad van 30 en 31 mei deze samenwerking, met name met de G7-landen, een centrale rol krijgt.

De liquiditeitssteun aan Oekraïne zal verstrekt worden als macro-financiële bijstand en kan daarom leunen op bestaande EU regelgeving en monitoring op het terrein van financiële waarborgen. Het gaat echter alsnog om financiële steun aan een land in oorlog en dit brengt inherent risico's met zich mee. Het kabinet zal bij de Europese Commissie pleiten voor naleving van de basisvoorwaarden, waaronder op anti-corruptie, maar houdt ook oog voor passende voorwaarden in deze uitzonderlijke situatie.

Toekomstige wederopbouw van Oekraïne

Het kabinet waardeert de proactieve inzet van de Europese Commissie op het terrein van de vormgeving van de wederopbouw van Oekraïne. Hoewel de oorlog in Oekraïne na de onacceptabele inval van Rusland sinds februari voortduurt, verwelkomt het kabinet de gedachtevorming over de Europese en internationale bijdrage aan de wederopbouw van Oekraïne. Dit zal ten goede komen aan een snellere uitrol van de wederopbouw, zodra dit mogelijk is. Het kabinet steunt de centrale rol voor Oekraïne in de wederopbouw, zowel bij de totstandkoming van de wederopbouwstrategie als binnen het coördinerend platform.

Zoals ook vermeld in de Kamerbrief over wederopbouw en hulp aan Oekraïne van 17 mei jl.⁷ en in lijn met motie-Amhaouch⁸, zet het kabinet in op een belangrijke rol van de EU bij de wederopbouw. Hierbij zal tegelijkertijd sprake moeten zijn van een inclusief proces. Zowel bij de coördinatie als in de uitvoering zal er sprake moeten zijn van de betrokkenheid van internationale actoren, waaronder de G7-leden en internationale financiële instellingen zoals de Wereldbank, het IMF, de VN, de Europese Investeringsbank (EIB) en de Europese Bank voor Wederopbouw en Ontwikkeling (EBRD). Deze samenwerking is van belang voor de optimale inzet van kennis en expertise, het delen van de verwachte hoge kosten voor de wederopbouw en voor de totstandkoming en naleving van stevige waarborgen en controlemechanismen, onder meer op het gebied van anti-corruptie. Er is specifieke expertise nodig om de fiduciaire risico's die een dergelijke substantiële wederopbouw met zich mee zal brengen, te mitigeren.

De Europese Commissie zet in op een centrale coördinerende rol, met de Oekraïense overheid, in het bestuur van het wederopbouwplatform. Het kabinet deelt dat bij de wederopbouw rekening zal moeten worden gehouden met de speciale relatie van de EU met Oekraïne. Het kabinet verwacht echter dat een aantal internationale organisaties en belangrijke donoren op gelijke wijze wil kunnen participeren in een het bestuur van de wederopbouw. Deze ambities staan mogelijk op gespannen voet en het kabinet zal zich inzetten voor een efficiënte invulling, voorkomen moet worden dat er parallelle wederopbouwplaatstructuren worden opgericht. Met de conclusies van de Europese Raad van 30 en 31 mei is overeengekomen dat een *Ukraine Reconstruction Platform* overwogen zal worden, waarin Oekraïne, de EU en andere relevante internationale spelers worden samengebracht. Dit is een goed startpunt voor verdere discussies.

Het kabinet waardeert dat in de mededeling een link wordt gelegd tussen de wederopbouw en de bredere hervormingsagenda van Oekraïne, onder

⁷ Kamerstuk 36 045, nr. 88.

⁸ Kamerstuk 21 501-20, nr. 1768.

meer op de rechtsstaat, goed bestuur en anti-corruptiemaatregelen. Het kabinet verwelkomt de bevestiging van deze inzet in de Europese Raadsconclusies van 30 en 31 mei. Nederland zal de concrete uitwerking van deze maatregelen nauwgezet volgen.

Het kabinet heeft begrip voor de inzet van de Commissie op de vier voorgestelde pijlers, uiteindelijke besluitvorming over de prioriteiten zal op een later moment moeten plaatsvinden. Mede hiervoor pleit het kabinet voor een goede «*needs assessment*» met eigenaarschap van Oekraïne en in samenwerking met de internationale partners alvorens over de vormgeving en financiering van de wederopbouw een besluit kan worden genomen. Het zal nog moeten worden gezien hoe deze «*needs assessment*» zich verhoudt tot de onlangs geïnstalleerde Oekraïense *National Reconstruction Council*. Deze raad is gevraagd om op 4-5 juli, tijdens de *Ukraine Recovery Conference* in Zwitserland met een uitgewerkt wederopbouwplan te komen.

Wat betreft financiële instrumenten, verwacht het kabinet dat de steun waarschijnlijk zal bestaan uit een combinatie van leningen en giften. Alleen leningen lijkt onwenselijk gelet op de verwachte financiële situatie van Oekraïne en het kabinet vindt het belangrijk om oog te houden voor de toekomstige schuldenlast van Oekraïne. Er is nog geen duidelijkheid over de inzet van de verschillende instrumenten of de specifieke voorwaarden.

Het kabinet zal bij vervolgdiscussies over de vormgeving van de wederopbouw zich inzetten voor een rol van het Nederlands en Europees bedrijfsleven. Met name bij het herstel van fysieke infrastructuur kan de private sector een belangrijke rol spelen en het Nederlandse bedrijfsleven heeft aangegeven graag een bijdrage te leveren. Daarnaast kunnen (Europese) medeoverheden een rol spelen bij de wederopbouw van steden en dorpen en bij de hervormingsagenda ten aanzien van het versterken van het lokaal bestuur op terreinen als rechtsstaat, goed bestuur en anti-corruptie.

Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen voor regedruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

Bevoegdheid

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid is positief. Wat betreft liquiditeitssteun, kan de Unie op basis van artikel 212 en 213 van het Werkingsverdrag van de Unie (VWEU) financiële bijstand verlenen aan derde landen die geen ontwikkelingslanden zijn. De mededeling heeft voor het overige geen betrekking op een van de specifieke terreinen genoemd in artikel 3 t/m 6 VWEU. Op grond van artikel 4, lid 1 VWEU heeft de EU een gedeelde bevoegdheid in de gevallen waarin haar in de Verdragen een bevoegdheid wordt toegedeeld die buiten de in de artikelen 3 en 6 bedoelde gebieden valt. De mededeling heeft ook betrekking op ontwikkelingssamenwerking, waarbij er sprake is van een parallelle bevoegdheid op grond van artikel 4, lid 4. De Commissie is zodoende bevoegd deze mededeling uit te vaardigen.

Subsidiariteit

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit is positief. Wat betreft de liquiditeitssteun heeft het voorstel van de Commissie als doel Oekraïne financieel te steunen om zo bij te dragen aan het in stand houden van de basisvoorzieningen. Gezien de substantiële

noden, de financiële slagkracht van de EU en de ervaring van de Commissie met macro-financiële bijstand, is Europese samenwerking op dit terrein van grote meerwaarde. Daarnaast blijft er naast dit voorstel ruimte voor bilaterale financiële steun aan Oekraïne, bijvoorbeeld via de internationale financiële instellingen zoals de Wereldbank, de EIB of de EBRD.

Ook wat betreft de bijdragen aan de wederopbouw, is Europese samenwerking te prefereren boven nationale bijdragen, zowel vanuit efficiëntie-oogpunt als met het oog op aansluiting bij de bredere Europese relatie met Oekraïne. Ook bij de financiële bijdragen aan de toekomstige wederopbouw zal ruimte blijven voor bilaterale bijdragen van de lidstaten aan de wederopbouw, al dan niet via een mogelijk toekomstig Europees coördinatieplatform.

Proportionaliteit

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit is positief. Wat betreft het voorstel van de liquiditeitssteun sluit de Europese Commissie zich aan bij de schatting van het IMF van de financiële noden van Oekraïne. Daarnaast bevestigen de Europese Raadsconclusies van 30 en 31 mei het belang van een goede afstemming met G7-partners bij het bieden van de financiële steun. De Wereldbank, het IMF, de EIB en de EBRD dienen hier ook goed bij te worden betrokken. Deze inzet vormt een aanwijzing dat de Europese steun van EUR 9 mrd niet verder lijkt te gaan dan noodzakelijk en passend is bij de bestaande noden.

Wat betreft het voorstel voor de vormgeving van wederopbouw, is het kabinet van mening dat er in de mededeling nog zeer beperkt wordt ingegaan op de proportionaliteit van de Europese bijdrage aan de wederopbouw van Oekraïne. Dit zal ook afhankelijk zijn van het verdere verloop van de oorlog en zal moeten worden gebaseerd op een door Oekraïne en de internationale partners gesteunde «*needs assessment*».

Financiële gevolgen

Het is op dit moment nog onbekend wat de precieze financiële gevolgen voor Nederland zullen zijn. Wat betreft het voorstel voor liquiditeitssteun, hangt dit af van verschillende factoren zoals 1) de uiteindelijke omvang van de leningen aan Oekraïne, 2) voor welk deel bilaterale garanties gevraagd worden, 3) van de manier waarop de garanties van de lidstaten worden berekend en 4) van de mate waarin de garanties materialiseren. Naar verwachting zal de verdeling plaatsvinden op basis van het BNI-aandeel van de lidstaten in de EU-begroting 2022 (het BNI-aandeel van Nederland in 2022 is 5,9%). Een voorstel voor een Nederlandse bilaterale garantie wordt in lijn met de begrotingsregels verwerkt in een begrotingswet van het Ministerie van Financiën en wordt samen met een ingevuld toetsingskader risicoregelingen ter goedkeuring aan uw Kamers voorgelegd.

Wat betreft de vormgeving van de wederopbouw, noemt de Commissie in de mededeling nog geen bedragen maar beschrijft de verwachting dat de noden substantieel zullen zijn en de wederopbouw zal vragen om een langdurig proces. Ook stelt de Commissie dat een substantiële Europese bijdrage aan de wederopbouw van Oekraïne van belang is. Het is nog niet duidelijk op welke manier dit gefinancierd wordt en wat de potentiële financiële gevolgen voor Nederland zijn. Op het moment dat er een voorstel wordt gepubliceerd, wordt u hierover geïnformeerd.

Gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

Naar verwachting heeft deze mededeling geen gevolgen voor de regeldruk of de concurrentiekracht. Wat betreft geopolitieke aspecten, zullen de voorstellen van de Commissie bijdragen aan een solidaire en geloofwaardige positie van de EU in internationaal verband en richting Oekraïne. De voorstellen zijn in lijn met de toezeggingen uit de Versailles verklaring om Oekraïne blijvend financieel te steunen, nu en bij de wederopbouw⁹. De voornoemde steun aan Oekraïne is in de optiek van het kabinet ook in het Europese en Nederlandse belang; hiermee worden immers de stabiliteit en welvaart van de gezamenlijke regio gediend. Met oog op de goede verhoudingen met andere internationale actoren, is het van belang dat de EU voldoende rekenschap blijft geven van hun steun aan Oekraïne en zich inzet voor een inclusief proces.

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,
E.N.A.J. Schreinemacher

⁹ <https://www.consilium.europa.eu/media/54773/20220311-versailles-declaration-en.pdf>.