
Vergaderjaar 2021–2022

21 501-20

Europese Raad

36 045

Situatie in de Oekraïne

Nr. 1803

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 mei 2022

Hierbij bied ik u, mede namens de Minister-President, de geannoteerde agenda aan voor de buitengewone Europese Raad van 30 en 31 mei 2022.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
W.B. Hoekstra

GEANNOTEEERDE AGENDA VAN DE BUITENGEWONE EUROPESE RAAD VAN 30 EN 31 MEI 2022

Op maandag 30 en dinsdag 31 mei vindt in Brussel een buitengewone Europese Raad (ER) plaats¹. Naar verwachting zal de ER spreken over de veiligheidssituatie in Europa naar aanleiding van de Russische invasie in Oekraïne, waaronder aanvullende sancties tegen de Russische Federatie en financiële steun aan Oekraïne en, eveneens in het licht van de Russische invasie, over Europese defensie, energie en voedselzekerheid.

De veiligheidssituatie in Europa

De ER zal mogelijk spreken over aanvullende sanctiemaatregelen tegen Rusland. Op het moment van schrijven lopen de onderhandelingen over het zesde sanctiepakket in Brussel door. Het kabinet blijft zich ervoor inzetten om de druk op Rusland met aanvullende EU-sancties te vergroten, om zo de kosten voor Rusland te verhogen en diens militaire capaciteiten verder in te perken. Daarbij dient oog gehouden te worden voor de energieleveringszekerheid en eenheid van de EU. Mogelijkheden voor verdere sancties betreffen maatregelen tegen specifieke economische sectoren alsook aanvullende *listings*, waarbij het kabinet aandacht vraagt voor het gelijktrekken van de sanctielijst ten opzichte van partners als de VS en het VK. Daarnaast roept het kabinet in EU-kader op de mogelijkheden tot secundaire sancties te onderzoeken, om het meewerken aan sanctie-ontwijking door derde landen tegen te gaan.

De ER zal naar verwachting tevens stilstaan bij de financiële steun aan Oekraïne vanuit de EU. Hierbij gaat het ten eerste om de Oekraïense overheid op de korte termijn bij te staan bij onder meer de financiering van basisvoorzieningen en op humanitair gebied, in navolging van het eerdere steunpakket voor macro-financiële bijstand dat de EU in februari jl. overeenkwam.² Ten tweede zal gesproken worden over de toekomstige wederopbouw van een democratisch Oekraïne. In voorbereiding op de ER deelde de Europese Commissie in haar mededeling *Ukraine Relief and Reconstruction*³ van 18 mei jl. een voorstel voor liquiditeitssteun op de korte termijn en schetst de Commissie de eerste kaders en vormgeving van een wederopbouwplatform.

De Commissie deelt in de mededeling de schatting van het IMF dat Oekraïne tot juni een begrotingstekort zal hebben van 14,3 miljard euro. Financiële steun aan de Oekraïense overheid is nodig om basisvoorzieningen in stand te houden, humanitaire hulp te bieden en de meest essentiële infrastructuur, die nu meteen nodig is, te herstellen. Hiertoe 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. Zoals hierbij gebruikelijk, vindt de beoogde financiering plaats via middelen die de Commissie namens de Unie leent op de internationale kapitaalmarkt. Terugbetaling daarvan wordt verzekerd door een bestaand garantiefonds op de EU-begroting. Omdat dit garantiefonds niet voldoende is voor de bedragen die nu voor Oekraïne nodig zijn, is de Commissie voornemens om de EU-lidstaten te vragen dit aan te vullen met bilaterale garanties aan de EU-begroting. Daarnaast zijn er middelen nodig vanuit de Europese begroting om de lening onder zachte voorwaarden te kunnen aanbieden, onder meer met een concessionele rente en een lange looptijd.

¹ Conceptconclusies – DP: 8231/22.

² Zie o.a. Kamerstuk 22 112, nr. 3270 en <https://www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2022/02/21/council-adopts-1-2-billion-assistance-to-ukraine/>.

³ Communication: Ukraine relief and reconstruction | European Commission (europa.eu).

Het kabinet blijft zich inzetten voor solidaire steun aan Oekraïne en ontvangt het voorstel voor liquiditeitssteun met een positieve grondhouding. 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. In dit kader zal het kabinet daarnaast pleiten voor meer internationale coördinatie bij de vormgeving en voorwaarden van de financiële steunpakketten van verschillende internationale partners, zodat de steun aan Oekraïne zo effectief mogelijk is. Naast de EU zullen ook G7-landen en de internationale financiële instellingen hier een belangrijke rol in moeten spelen.

In de mededeling worden daarnaast de eerste uitgangspunten geschetst voor de internationale samenwerking in het kader van de wederopbouw van Oekraïne. Hiermee geeft de Commissie invulling aan het verzoek van de ER⁴ van maart jl. 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, zoals 1) het eigenaarschap van Oekraïne voor de wederopbouwactiviteiten, 2) een nauwe samenwerking en coördinatie met betrokken internationale actoren, 3) nauwe samenhang met het strategische partnerschap van Oekraïne met de EU en 4) aansluiting bij de brede Oekraïense hervormingsagenda en het «building back better» principe. 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 bij het ontwikkelen van analyse over de specifieke noden en daaropvolgend een strategisch wederopbouwplan («RebuildUkraine») van groot belang. De Commissie stelt voor een *Ukraine Reconstruction Platform* op te richten als het internationale coördinatieplatform. Dit platform zal worden geleid door Oekraïne en de Europese Commissie.

De Commissie schetst dat een gezamenlijke EU-benadering in het belang is van de lidstaten en bij zal dragen 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 de «*RebuildUkraine*»-faciliteit oprichten. De Commissie benadrukt dat een substantiële Europese bijdrage aan de wederopbouw van Oekraïne van belang is, maar dat tegelijkertijd de Europese begroting niet is voorbereid op dergelijke nieuwe uitgaven. De Commissie schetst dat financiering vanuit de lidstaten aan de faciliteit mogelijk zal zijn via bilaterale bijdragen of door een beperkte herziening van het Meerjarig Financieel Kader. Specifiek ten aanzien van leningen voor Oekraïne, geeft de Commissie aan dat het ook een optie zou kunnen zijn deze worden gefinancierd met gemeenschappelijke schulduitgifte, eventueel gegarandeerd met bilaterale garanties vanuit de lidstaten. Tevens geeft de Commissie aan dat onderzocht zou kunnen worden of het mogelijk is bevroren Russische tegoeden in te zetten voor de financiering van de wederopbouw. Bij de uitgaven wordt nadrukkelijk ook aandacht gegeven aan goed bestuur, de rechtsstaat, correct financieel management en anti-corruptie maatregelen.

Het kabinet waardeert de proactieve houding van de Europese Commissie en ondersteunt dat, hoewel de oorlog nog volop woedt, er wordt nagedacht over de vormgeving van de wederopbouw. Het kabinet steunt de centrale rol voor Oekraïne in de wederopbouw, zowel bij de totstandkoming van de wederopbouwstrategie als het coördinerend platform. Zoals ook vermeld in de Kamerbrief over wederopbouw en hulp aan Oekraïne⁵, zet het kabinet in op een belangrijke rol van de EU bij deze

⁴ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-1-2022-INIT/nl/pdf>.

⁵ 2022Z09564.

wederopbouw in nauwe samenwerking met andere internationale actoren, waaronder de G7-leden en internationale financiële instellingen zoals de Wereldbank, het IMF en de Europese Bank voor Wederopbouw en Ontwikkeling (EBRD). Deze samenwerking is ook van belang voor de ontwikkeling en naleving van stevige waarborgen en controlemechanismen, onder meer op het gebied van anti-corruptie. Tevens waardeert het kabinet dat ook in de mededeling een link wordt gelegd tussen de wederopbouw en de bredere hervormingsagenda van Oekraïne, onder meer op de rechtsstaat en goed bestuur. Het kabinet vindt het daarnaast van belang dat er eerst een goede *needs assessment* plaatsvindt om te bepalen wat en hoeveel er precies nodig is. Een nadere appreciatie van deze mededeling komt de Kamer op reguliere wijze separaat toe.

Mogelijk worden de aanvragen voor EU-lidmaatschap van Oekraïne (en Moldavië en Georgië) aan de orde gesteld tijdens deze buitengewone Europese Raad. Het kabinet wacht de opinie van de Europese Commissie af en zal hierover, zoals gebruikelijk, te zijner tijd een appreciatie delen met de Kamer. Duidelijk is dat Oekraïne (en Moldavië en Georgië) onderdeel uitmaken van de grotere Europese familie. Het kabinet benadrukt daarbij dat de focus moet liggen op het bieden van concrete steun aan Oekraïne, Georgië en Moldavië en het vergroten van de weerbaarheid van deze landen. De opinie van de Commissie wordt medio juni verwacht en wordt door de voorzitter van de Europese Raad Charles Michel hoogstwaarschijnlijk geagendeerd op de ER van 23 en 24 juni a.s.

Defensie

De ER van 24 en 25 maart jl. heeft de Europese Commissie en het Europese Defensieagentschap de opdracht gegeven om een analyse te maken van de tekortkomingen op het gebied van defensie-investeringen en voorstellen te doen voor de verdere versterking van de Europese technologische en industriële defensiebasis. Deze gezamenlijke mededeling⁶ is op 18 mei verschenen. De voorstellen omvatten onder meer initiatieven om tot meer coördinatie tussen lidstaten te komen ten aanzien van gezamenlijke aanschaf van defensiecapaciteiten. Ook doet de Commissie voorstellen om gezamenlijke aanschaf van defensiecapaciteiten door de lidstaten te stimuleren en aantrekkelijker te maken bijvoorbeeld door het creëren van financiële prikkels. De ER zal kennisnemen van het rapport en een eerste gedachtewisseling hierover hebben.

Het kabinet onderschrijft de probleemanalyse zoals beschreven in het rapport en ziet het nut van meer gezamenlijke aanschaf van defensiecapaciteiten. Dit komt de interoperabiliteit ten goede, versterkt de weerbaarheid van de EU en vergroot de gezamenlijke militaire slagkracht. De besluiten van landen om hun defensie-uitgaven te verhogen bieden een uitgelezen kans daartoe. In dit kader verwelkomt het kabinet initiatieven van de Commissie en het Europese Defensieagentschap die bijdragen aan betere coördinatie tussen lidstaten en die samenwerkingsvormen voor gezamenlijke aanschaf van defensiecapaciteiten op projectbasis stimuleren. Daarbij acht het kabinet het van belang dat deelname aan deze initiatieven plaatsvindt op vrijwillige basis en dat deze complementair zijn aan bestaande methodes waaronder binnen de NAVO. De kabinetsappreciatie van dit rapport wordt op reguliere wijze met de Kamer gedeeld.

⁶ https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/join_2022_24_2_en_act_part1_v3_1.pdf.

Energie

Ook zal de ER verder spreken over het thema energie en naar verwachting in het bijzonder over het verminderen van de energieafhankelijkheid van Rusland, energieprijzen en leveringszekerheid. De discussie zal mede op basis van het REPowerEU-plan van 18 mei⁷ plaatsvinden, dat een vervolg vormt op de REPowerEU-mededeling⁸ die de Commissie op 8 maart jl. heeft uitgebracht. Dit is een omvangrijk pakket en er zijn geen besluiten voorzien tijdens de Europese Raad. Het is nu aan de Raad en het Europees Parlement om zich over deze voorstellen te buigen.

Het REPowerEU pakket is erop gericht de energieafhankelijkheid van Rusland te verminderen. De Commissie stelt daartoe drie actielijnen voor: energiebesparing, diversificatie van energiebronnen en versnelde uitrol van hernieuwbare energie. De Commissie stelt daarbij onder andere voor om de doelen voor hernieuwbare energie verder te verhogen ten opzichte van het voorstel zoals gedaan in het Fit-for-55-pakket, namelijk naar een aandeel van 40% naar 45% in 2030. Ook het energiebesparingsdoel zal verder worden verhoogd van 9% naar 13%. Verder wordt ingezet op meer zon- en windenergie. Om de plannen te financieren zou een additionele investering van 210 miljard euro nodig zijn. Deze investeringen moeten grotendeels worden gefinancierd uit het Herstelfonds en de Commissie stelt voor om 20 miljard aan financiering te genereren door de verkoop van ETS-rechten uit het Marktstabiliteitsmechanisme.

Het kabinet ondersteunt de doelstelling om versneld onafhankelijk te worden van Russisch gas. In lijn met de Nederlandse inbreng bij de Energieraad van 2 mei jl.⁹ zal het kabinet hierbij pleiten voor een versterkte inzet op hernieuwbare energie, energiebesparing en verdere diversificatie van energiebronnen om de Europese afhankelijkheid van fossiele brandstoffen uit Rusland zo snel mogelijk af te bouwen.

Het kabinet heeft een open houding tegenover hogere Europese doelen voor hernieuwbare energie en energie-efficiëntie, waarbij het kabinet goed zal analyseren wat deze betekenen voor Nederland. Het kabinet is daarentegen kritisch over het voorstel van de Commissie om ETS-rechten uit het Marktstabiliteitsmechanisme (MSR) te veilen. Dit voorstel kan leiden tot meer uitstoot en aantasting van het vertrouwen in het Europese emissiehandelssysteem, dat een van de pijlers vormt van het Europees klimaatbeleid. Het kabinet zal deze plannen daarom nauwkeurig bestuderen. De overige financieringsvoorstellen zijn ongebruikte leningen die al wel gereserveerd waren maar nog niet zijn uitgegeven. Ook deze voorstellen zal het kabinet in meer detail bestuderen, zoals dat geldt voor het gehele pakket. De Kamer zal daartoe tijdig nader over dit pakket worden geïnformeerd.

Verder zal de Commissie maatregelen voorstellen voor de aanhoudende hoge energieprijzen. Het kabinet is van mening dat maatregelen die ingrijpen op de werking van groothandelsmarkten voor energie de oorzaak van de hoge energieprijzen niet aanpakken. Wel vormen zij een groot risico op averechtse effecten, bijvoorbeeld door negatieve gevolgen voor de leveringszekerheid en de energietransitie. Het kabinet wil ingrijpen in de werking van de groothandelsmarkten voor energie daarom voorkomen.

⁷ REPowerEU (europa.eu).

⁸ EUR-Lex – 52022DC0108 – EN – EUR-Lex (europa.eu).

⁹ Kamerstuk 21 501-33, nr. 927.

Om de leveringszekerheid te verbeteren acht het kabinet het eerdere Commissievoorstel van 23 maart ten aanzien van de gasopslagen¹⁰ van groot belang, waarover de Raad een voorlopig akkoord (algemene oriëntatie) heeft bereikt. De trilogie met het Europees Parlement zijn recent zijn gestart en worden waarschijnlijk binnenkort afgerond. Het kabinet neemt nationaal maatregelen om de gasopslagen te vullen die voor de Noordwest-Europese markt van groot belang zijn¹¹. Voor de lange termijn vindt het kabinet het belangrijk dat individuele lidstaten met grote opslagen geen buitenproportionele eisen opgelegd krijgen.

Voedselzekerheid

De ER zal mogelijk ook spreken over voedselzekerheid in derde landen, waaronder in het Midden-Oosten en Afrika. Als gevolg van de oorlog in Oekraïne is voedselzekerheid verder onder druk komen te staan. Het kabinet waardeert de Europese inzet op het terrein van mondiale voedselzekerheid. Een multilateraal gecoördineerde respons is van belang; in nauw overleg met internationale partners moet steun worden verleend aan de meest kwetsbare en zwaarst getroffen landen, onder andere via humanitaire hulp en versterking van voedselsystemen. Het kabinet steunt de inzet van de Europese Commissie om landbouwgoederen, zoals graan en zonnebloemolie, via alternatieve routes uit Oekraïne te krijgen, zodat deze op de wereldmarkt gebracht kunnen worden. Een appreciatie van de mededeling die de Commissie hierover op 12 mei uitbracht¹² komt uw Kamer binnen de daarvoor geldende termijnen toe.

Het voedselsysteem van de EU zelf is robuust en voedselzekerheid is binnen de EU niet in het geding. Wat het kabinet betreft onderstrepen deze ontwikkelingen het belang van het mitigeren van de risico's van strategische afhankelijkheden. Verduurzaming en de doelen van de Green Deal blijven van belang, zoals de Europese Commissie ook aangeeft in haar mededeling¹³ van afgelopen maart over voedselzekerheid. Het kabinet vindt het van belang dat de markt voor voedsel zoveel mogelijk open blijft en handelsbelemmeringen worden voorkomen.

¹⁰ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52022PC0135&from=EN>.

¹¹ Zie Kamerstuk 29 023, nr. 302.

¹² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022DC0217&from=EN>.

¹³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:52022DC0133>.