



Brussel, 9.11.2022
COM(2022) 595 final

2022/0369 (APP)

Voorstel voor een

VERORDENING VAN DE RAAD

**tot wijziging van Verordening (EU, Euratom) 2020/2093 van de Raad van 17 december
2020 tot bepaling van het meerjarig financieel kader voor de jaren 2021-2027**

TOELICHTING

1. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

• **Motivering en doel van het voorstel**

Dit voorstel tot wijziging van Verordening (EU, Euratom) 2020/2093¹ wordt ingediend samen met het voorstel voor een verordening tot instelling van een instrument om steun te verlenen aan Oekraïne² en het voorstel tot wijziging van Verordening (EU, Euratom) 2018/1046³ met betrekking tot de vaststelling van een gediversifieerde financieringsstrategie als algemene leenmethode.

Na Ruslands niet-uitgelokte en ongerechtvaardigde militaire invasie in Oekraïne heeft de Unie Oekraïne aanzienlijke steun verleend om de weerbaarheid van het land te versterken en humanitaire bijstand, militaire hulp en andere steun te verlenen. Oekraïne zal verdere bijstand nodig hebben om het goede functioneren van de staat te ondersteunen.

De macrofinanciële bijstand (MFB) van de Unie aan Oekraïne is tot dusver genereus en doeltreffend geweest, maar is telkens verleend op ad-hocbasis en voor een paar maanden en heeft in elke financieringsronde aanzienlijke voorzieningen uit de begroting van de Unie en nationale garanties vereist. De ervaring met MFB-leningen aan Oekraïne leert dat er beperkingen verbonden zijn aan het financieren van de voorziening voor nieuwe leningprogramma's onder de maxima van het meerjarig financieel kader (MFK) 2021-2027. Ook aan garanties van de lidstaten ter aanvulling van de begrotingsmiddelen kleefden heel wat operationele en financiële nadelen. De versnipperde benadering die voor de recente MFB-leningen aan Oekraïne moest worden toegepast, is in de huidige situatie niet langer houdbaar. Er moet in de begroting van de Unie een structurele oplossing komen om de financiële steun aan Oekraïne voort te zetten.

Met de wijziging van Verordening (EU, Euratom) 2020/2093 zal de huidige budgettaire dekking niet alleen betrekking hebben op de leningen aan de lidstaten, maar ook op leningen aan Oekraïne die beschikbaar zijn voor de jaren 2023 en 2024, waarmee wordt verwezen naar financiële bijstand waarvoor in die jaren een besluit tot goedkeuring van de vrijgave wordt genomen. Indien de Unie moet voldoen aan terugbetalingsverplichtingen met middelen uit de begroting van de Unie, wanneer een begunstigde staat (een lidstaat of Oekraïne voor financiële bijstand die beschikbaar is voor de jaren 2023 en 2024) niet tijdig het verschuldigde bedrag overmaakt, zouden de nodige bedragen ter beschikking worden gesteld boven de MFK-maxima en met inachtneming van het maximum van de eigen middelen (de zogenaamde "begrotingsruimte").

De daarmee samenhangende wijziging van Verordening (EU, Euratom) 2018/1046 bepaalt dat voor leningen een gediversifieerde financieringsstrategie wordt gehanteerd. Dankzij deze

¹ Verordening (EU, Euratom) 2020/2093 van de Raad van 17 december 2020 tot bepaling van het meerjarig financieel kader voor de jaren 2021-2027 (PB L 433I van 22.12.2020, blz. 11).

² Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot instelling van een instrument om steun te verlenen aan Oekraïne (macrofinanciële bijstand +) (COM(2022) 597).

³ Verordening (EU, Euratom) 2018/1046 van het Europees Parlement en de Raad van 18 juli 2018 tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie, tot wijziging van Verordeningen (EU) nr. 1296/2013, (EU) nr. 1301/2013, (EU) nr. 1303/2013, (EU) nr. 1304/2013, (EU) nr. 1309/2013, (EU) nr. 1316/2013, (EU) nr. 223/2014, (EU) nr. 283/2014 en Besluit nr. 541/2014/EU en tot intrekking van Verordening (EU, Euratom) nr. 966/2012 (PB L 193 van 30.7.2018, blz. 1).

strategie zouden eventuele tijdelijke cashtekorten kunnen worden opgevangen door een beroep te doen op de liquiditeitspool waarmee deze oplossing wordt ondersteund. De combinatie van de gediversifieerde financieringsstrategie, enerzijds, en de afstemming van de budgettaire dekking van leningen aan Oekraïne voor financiële bijstand die beschikbaar is voor de jaren 2023 en 2024 op die van de lidstaten in de MFK-verordening, anderzijds, biedt daarom een robuust, flexibel en efficiënt kader voor financiële bijstand aan Oekraïne. De twee wijzigingen moeten tot een gestructureerde financieringsoplossing leiden om de EU-steun aan Oekraïne voor te zetten, zoals voorgesteld in de verordening tot instelling van een instrument om steun te verlenen aan Oekraïne.

De budgettaire dekking uit de begrotingsruimte mag alleen gelden voor nieuwe financiële bijstand aan Oekraïne die beschikbaar is voor de jaren 2023 en 2024 en die wordt toegestaan overeenkomstig artikel 220, lid 1, van het Financieel Reglement.

Om Oekraïne snel en efficiënt steun te kunnen verlenen, wordt voorgesteld dit specifieke voorstel voor een gerichte wijziging van Verordening (EU, Euratom) 2020/2093 te behandelen als een afzonderlijk voorstel, los van het voorstel van 22 december 2021 (COM(2021) 569).

2. JURIDISCHE ELEMENTEN VAN HET VOORSTEL

• Rechtsgrondslag

Artikel 312 VWEU vormt de rechtsgrondslag voor de vaststelling van het meerjarig financieel kader.

• Subsidiariteit (bij niet-exclusieve bevoegdheid)

Het initiatief valt onder een beleidsterrein waarop de EU (op grond van artikel 312 VWEU) exclusief bevoegd is. Het subsidiariteitsbeginsel is derhalve niet van toepassing.

• Evenredigheid

De wijzigingen staan in verhouding tot de dringende behoeften om een instrument in te stellen om steun te verlenen aan Oekraïne, hetgeen alleen mogelijk is als de budgettaire dekking die momenteel wordt toegepast op de leningen aan lidstaten boven de MFK-maxima en met inachtneming van het maximum van de eigen middelen, ook geldt voor financiële bijstand aan Oekraïne die beschikbaar is voor de jaren 2023 en 2024.

• Artikelsgewijze toelichting

Op grond van de bestaande bepalingen van artikel 2, lid 3, van Verordening (EU, Euratom) 2020/2093 moeten bedragen die de Unie nodig heeft om in het kader van opgenomen en verstrekte leningen te voldoen aan haar terugbetalingsverplichtingen indien zij de verschuldigde betaling niet tijdig ontvangt van de begunstigde lidstaat (dat wil zeggen dat gebruik wordt gemaakt van een garantie voor financiële bijstand aan lidstaten), ter beschikking worden gesteld boven de MFK-maxima. Deze bepaling is voor het eerst opgenomen in artikel 3, lid 2, van Verordening (EU, Euratom) nr. 1311/2013 van de Raad⁴ tot bepaling van het meerjarig financieel kader voor de jaren 2014-2020.

⁴ Verordening (EU, Euratom) nr. 1311/2013 van de Raad van 2 december 2013 tot bepaling van het meerjarig financieel kader voor de jaren 2014-2020 (PB L 347 van 20.12.2013, blz. 884).

De terbeschikkingstelling van het bedrag mag niet leiden tot overschrijding van het maximum van de eigen middelen. De bepaling waarbij de budgettaire dekking van de begrotingsruimte wordt uitgebreid tot de garantie voor financiële bijstand aan Oekraïne, is derhalve verenigbaar met artikel 312, leden 1 en 3, VWEU, waarin is bepaald dat het MFK “beoogt een ordelijke ontwikkeling van de uitgaven van de Unie te waarborgen binnen de grenzen van haar eigen middelen” en “alle andere bepalingen die dienstig zijn voor het goede verloop van de jaarlijkse begrotingsprocedure” omvat.

3. GEVOLGEN VOOR DE BEGROTING

Door mogelijk te maken dat garanties voor financiële bijstand boven de MFK-maxima niet alleen worden gebruikt voor financiële bijstand aan EU-lidstaten, maar ook voor financiële bijstand aan Oekraïne die beschikbaar is voor de jaren 2023 en 2024, zal het voorstel zorgen voor een efficiënter gebruik van de begrotingsmiddelen onder de MFK-maxima. De mogelijkheid om een garantie te gebruiken boven de MFK-maxima zou zorgen voor een volledige dekking van de financiële bijstand aan Oekraïne die beschikbaar is voor de jaren 2023 en 2024, overeenkomstig het beginsel van goed financieel beheer. Het voorstel heeft geen gevolgen voor de uitgaven in het kader van het MFK 2021-2027.

Voorstel voor een

VERORDENING VAN DE RAAD

tot wijziging van Verordening (EU, Euratom) 2020/2093 van de Raad van 17 december 2020 tot bepaling van het meerjarig financieel kader voor de jaren 2021-2027

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 312,

Gezien het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie, en met name artikel 106 bis,

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Gezien de goedkeuring van het Europees Parlement⁵,

Na toezending van het ontwerp van wetgevingshandeling aan de nationale parlementen,

Handelend volgens een bijzondere wetgevingsprocedure,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) De Unie heeft Oekraïne na de niet-uitgelokte en ongerechtvaardigde agressie van Rusland ondersteund met een reeks financiële maatregelen. De steun is voor een beperkte periode op ad-hocbasis verleend en vereist een aanzienlijke voorziening uit de begroting van de Unie en nationale garanties.
- (2) Oekraïne zal verdere bijstand nodig hebben om het goede functioneren van de staat te ondersteunen. Van de Unie wordt verwacht dat zij samen met andere internationale partners bijdraagt tot de leniging van deze dringende behoeften. Daartoe heeft de Unie op grond van Verordening (EU) [XXX] van het Europees Parlement en de Raad⁶ een nieuw instrument ingesteld. Overeenkomstig dat instrument wordt een aanzienlijk deel van de beoogde financiële bijstand verstrekt in de vorm van leningen.
- (3) Gezien de toegenomen externe instabiliteit is het passend te voorzien in een gestructureerde financieringsoplossing voor de jaren 2023 en 2024 teneinde de financiële steun aan Oekraïne voort te kunnen zetten.
- (4) Het is daarom passend de Unie de mogelijkheid te geven om op een duurzame en oordeelkundige manier de nodige begrotingsmiddelen ter beschikking te stellen. Dit moet gebeuren door het bestaande mechanisme dat de vorm heeft van een EU-begrotingsgarantie uit te breiden tot de financiële bijstand die in de jaren 2023 en 2024 ter beschikking van Oekraïne wordt gesteld. Dit mechanisme moet het mogelijk maken om tot 100 % van de bedragen die nodig zijn om te voldoen aan de terugbetalingsverplichtingen van de Unie in het kader van opgenomen en verstrekte leningen, ter beschikking te stellen indien de Unie de verschuldigde betaling niet tijdig van het begunstigde land ontvangt.

⁵ PB C [...] van [...], blz. [...].

⁶ PB [...] van [...], blz. [...].

- (5) Het moet mogelijk zijn om de nodige kredieten in de begroting van de Unie ter beschikking te stellen boven de MFK-maxima, zowel voor de lidstaten als voor financiële bijstand aan Oekraïne die beschikbaar is voor de jaren 2023 en 2024. Deze mogelijkheid laat de verplichting onverlet om het in artikel 3, lid 1, van Besluit (EU, Euratom) 2020/2053 van de Raad⁷ vastgestelde maximum van de eigen middelen in acht te nemen.
- (6) Deze verordening moet alleen van toepassing zijn op programma's voor financiële bijstand aan Oekraïne die beschikbaar is voor de jaren 2023 en 2024.
- (7) Gezien de urgentie die voortvloeit uit de uitzonderlijke omstandigheden ten gevolge van de niet-uitgelokte en ongerechtvaardigde aanvalsoorlog van Rusland, wordt het passend geacht gebruik te maken van de uitzondering op de periode van acht weken waarin is voorzien door artikel 4 van Protocol nr. 1 betreffende de rol van de nationale parlementen in de Europese Unie, gehecht aan het Verdrag betreffende de Europese Unie, aan het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en aan het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie.
- (8) Gezien de huidige situatie in Oekraïne moet deze verordening met spoed in werking treden op de dag na die van de bekendmaking ervan in het Publicatieblad van de Europese Unie.
- (9) Verordening (EU, Euratom) 2020/2093 van de Raad moet daarom dienovereenkomstig worden gewijzigd,

HEEFT DE VOLGENDE VERORDENING VASTGESTELD:

Artikel 1

Aan artikel 2, lid 3, van Verordening (EU, Euratom) 2020/2093 wordt de volgende alinea toegevoegd:

“Indien gebruik moet worden gemaakt van een garantie voor financiële bijstand aan Oekraïne die beschikbaar is voor de jaren 2023 en 2024 en is goedgekeurd overeenkomstig artikel 220, lid 1, van het financieel reglement, wordt het benodigde bedrag ter beschikking gesteld boven de MFK-maxima.”

Artikel 2

Deze verordening treedt in werking op de dag na die van de bekendmaking ervan in het *Publicatieblad van de Europese Unie*.

Deze verordening is verbindend in al haar onderdelen en is rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad
De voorzitter

⁷ Besluit (EU, Euratom) 2020/2053 van de Raad van 14 december 2020 betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Unie en tot intrekking van Besluit 2014/335/EU, Euratom (PB L 424 van 15.12.2020, blz. 1).