



EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 1.4.2022
COM(2022) 163 final

2022/0106 (NLE)

Voorstel voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

**betreffende de omwisseling van hryvniabiljetten in de valuta van lidstaten van ontvangst
ten behoeve van mensen die de oorlog in Oekraïne ontvluchten**

TOELICHTING

1. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

• Motivering en doel van het voorstel

In reactie op de Russische militaire invasie van Oekraïne die op 24 februari 2022 van start ging, veroordeelde de Europese Raad in zijn conclusies van diezelfde datum in de krachtigste bewoordingen de niet-uitgelokte en niet-gerechtvaardigde militaire agressie van de Russische Federatie (“Rusland”) tegen Oekraïne. Hij onderstreepte de flagrante schending van het internationaal recht en van de beginselen van het VN-Handvest en het gevaar voor de Europese en mondiale veiligheid en stabiliteit.

De Unie heeft blijk gegeven - en zal dat blijven doen - van haar vastberaden steun aan Oekraïne en zijn burgers, die worden geconfronteerd met een daad van ongekende agressie door Rusland. Dit voorstel maakt deel uit van de respons van de Unie op de vluchtelingenstromen als gevolg van de Russische militaire invasie van Oekraïne.

Sinds de Russische invasie van Oekraïne zijn op slechts enkele weken tijd meer dan vier miljoen mensen in de Unie aangekomen. Zowel het aantal mensen dat aankomt als de snelheid waarmee dat gebeurt, is ongezien. Deze aantallen zullen naar verwachting verder oplopen.

Bij Uitvoeringsbesluit (EU) 2022/382 van de Raad¹ is vastgesteld dat er sprake is van een massale toestroom in de Unie van ontheemden die Oekraïne hebben moeten verlaten als gevolg van een gewapend conflict, en is tijdelijke bescherming ingesteld voor ontheemden uit Oekraïne.

Ontheemden die, overeenkomstig Richtlijn 2001/55/EG² en Uitvoeringsbesluit (EU) 2022/382 van de Raad, tijdelijke bescherming of passende bescherming uit hoofde van het nationale recht genieten, hebben dringende liquiditeitsbehoeften om essentiële uitgaven te kunnen dekken. Velen van hen zijn aangekomen met hryvniabiljetten, maar ondervinden zeer grote moeilijkheden om die biljetten te laten omwisselen in de munt van de lidstaat van ontvangst. De Nationale Bank van Oekraïne heeft de contante omwisseling van hryvniabiljetten in buitenlandse valuta opgeschort om de beperkte valutareserves van Oekraïne te beschermen. De grote onzekerheid over wat een toekomstige wisselkoers tussen de valuta van de lidstaat van ontvangst en de hryvnia zou kunnen zijn, belet kredietinstellingen de facto de omwisseling van hryvniabiljetten, zelfs tegen een korting, te accepteren.

De lidstaten hebben aanzienlijke inspanningen geleverd om humanitaire bijstand te verlenen aan mensen die Oekraïne ontvluchtten. Een aantal lidstaten heeft geprobeerd die inspanningen aan te vullen met initiatieven die de omwisseling van hryvniabiljetten in de valuta van de lidstaat van ontvangst moeten vergemakkelijken, om zo ontheemden uit Oekraïne te helpen in hun behoeften te voorzien, met name wanneer zij in de Unie reizen.

Doel van dit voorstel is een gecoördineerde benadering te bevorderen voor mogelijke nationale regelingen, zodat de ontheemden uit Oekraïne, ongeacht de lidstaat die hen opvangt,

¹ Uitvoeringsbesluit (EU) 2022/382 van de Raad van 4 maart 2022 tot vaststelling van het bestaan van een massale toestroom van ontheemden uit Oekraïne in de zin van artikel 5 van Richtlijn 2001/55/EG, en tot invoering van tijdelijke bescherming naar aanleiding daarvan (PB L 71 van 4.3.2022, blz. 1).

² Richtlijn 2001/55/EG van de Raad van 20 juli 2001 betreffende minimumnormen voor het verlenen van tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom van ontheemden en maatregelen ter bevordering van een evenwicht tussen de inspanning van de lidstaten voor de opvang en het dragen van de consequenties van de opvang van deze personen (PB L 212 van 7.8.2001, blz. 12).

hun hryvniabiljetten tegen dezelfde voorwaarden in de lokale valuta kunnen laten omwisselen.

- **Verenigbaarheid met bestaande bepalingen op het beleidsterrein**

Dit voorstel is volledig in overeenstemming met het EU-acquis op het gebied van asiel, en met name met Richtlijn 2001/55/EG van de Raad van 20 juli 2001 betreffende minimumnormen voor het verlenen van tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom van ontheemden en maatregelen ter bevordering van een evenwicht tussen de inspanning van de lidstaten voor de opvang en het dragen van de consequenties van de opvang van deze personen, en met Uitvoeringsbesluit (EU) 2022/382 van de Raad van 4 maart 2022 tot vaststelling van het bestaan van een massale toestroom van ontheemden uit Oekraïne in de zin van artikel 5 van Richtlijn 2001/55/EG, en tot invoering van tijdelijke bescherming naar aanleiding daarvan. Het voorstel is tevens volledig in overeenstemming met de Uniedoelstelling om een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht tot stand te brengen die openstaat voor eenieder die, door omstandigheden gedwongen, rechtmatig internationale bescherming zoekt in de Unie.

De onderdelen van het voorstel zijn ook in overeenstemming met het in september 2020 aangenomen migratie- en asielpact en de daarbij behorende wetgevingsvoorstellen.

- **Verenigbaarheid met andere beleidsterreinen van de Unie**

Dit voorstel is in overeenstemming met het extern optreden van de Unie, zoals EU-sancties en andere beperkende maatregelen. Het maakt deel uit van een uitgebreide reeks EU-maatregelen die in reactie op de Russische militaire invasie van Oekraïne zijn getroffen.

2. RECHTSGRONDSLAG, SUBSIDIARITEIT EN EVENREDIGHEID

- **Rechtsgrondslag**

Dit voorstel is gebaseerd op artikel 292 VWEU, in samenhang met artikel 78, lid 1, en artikel 78, lid 2, punt c), VWEU. Overeenkomstig artikel 78, lid 1, VWEU ontwikkelt de Unie een gemeenschappelijk beleid inzake asiel, subsidiaire bescherming en tijdelijke bescherming, teneinde iedere onderdaan van een derde land die internationale bescherming behoeft, een passende status te verlenen en de naleving van het beginsel van non-refoulement te garanderen. Dit beleid moet in overeenstemming zijn met het Verdrag van Genève van 28 juli 1951 en het protocol van 31 januari 1967 betreffende de status van vluchtelingen, alsmede met de andere toepasselijke verdragen. Op grond van artikel 78, lid 2, punt c), VWEU stellen het Europees Parlement en de Raad, handelend volgens de gewone wetgevingsprocedure, maatregelen vast voor een gemeenschappelijk Europees stelsel voor tijdelijke bescherming van ontheemden in geval van een massale toestroom.

- **Subsidiariteit (bij niet-exclusieve bevoegdheid)**

Dit voorstel is in overeenstemming met het subsidiariteitsbeginsel van artikel 5, lid 3, VEU. Het voorstel bevordert een gecoördineerde benadering voor alle lidstaten om de ontheemden uit Oekraïne dezelfde behandeling te bieden voor de omwisseling van hun hryvniabiljetten in de lokale valuta, ongeacht de lidstaat die hen opvangt, om zodoende een gelijk speelveld tot stand te brengen voor de kredietinstellingen en eventuele speculatie op de markt te voorkomen.

- **Evenredigheid**

Dit voorstel is in overeenstemming met het evenredigheidsbeginsel van artikel 5, lid 4, VEU. Noch de inhoud noch de vorm van deze voorgestelde aanbeveling gaat verder dan wat nodig is om de doelstellingen ervan te verwezenlijken. De toezeggingen die lidstaten zouden doen, hebben een vrijwillig karakter en het blijft iedere lidstaat vrijstaan om te beslissen of hij dit soort mogelijke nationale regelingen wil opzetten.

- **Keuze van het instrument**

Een aanbeveling van de Raad is een passend instrument op dit gebied. Deze bouwt voort op de bestaande wetgeving van de Europese Unie en is in overeenstemming met het soort instrumenten dat beschikbaar is voor maatregelen van de Europese Unie op het gebied van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel. Deze aanbeveling legt maatregelen vast die lidstaten kunnen overwegen, maar biedt lidstaten flexibele houvast ten aanzien van de keuze en de opzet van de maatregelen.

3. EVALUATIE, RAADPLEGING VAN BELANGHEBBENDEN EN EFFECTBEOORDELING

- **Evaluatie van bestaande wetgeving en controle van de resultaatgerichtheid ervan**

(n.v.t.)

- **Raadplegen van belanghebbenden en bijeenbrengen en benutten van deskundigheid**

(n.v.t.)

- **Effectbeoordeling**

Het voorstel doet aanbevelingen voor het instellen van nationale regelingen die een oplossing moeten bieden voor de problemen waarmee ontheemden die Oekraïne hebben moeten verlaten als gevolg van de Russische invasie van Oekraïne, te maken krijgen bij het omwisselen van hryvniabiljetten in de lokale valuta van de lidstaat die deze personen opvangt. Aangezien het voorstel de lidstaten echter flexibele houvast biedt met betrekking tot de keuze en de opzet van de maatregelen, is geen effectbeoordeling vereist.

- **Resultaatgerichtheid en vereenvoudiging**

(n.v.t.)

- **Grondrechten**

Dit voorstel eerbiedigt de grondrechten en neemt de beginselen in acht die met name in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie zijn erkend, alsmede de verplichtingen die voortvloeien uit het internationaal recht, met inbegrip van het Verdrag van Genève van 28 juli 1951 betreffende de status van vluchtelingen, als gewijzigd bij het Protocol van New York van 31 januari 1967.

4. GEVOLGEN VOOR DE BEGROTING

Dit voorstel voor een aanbeveling vergt geen middelen uit de EU-begroting.

5. OVERIGE ELEMENTEN

- **Uitvoeringsplanning en regelingen betreffende controle, evaluatie en rapportage**

(n.v.t.)

- **Toelichtende stukken (bij richtlijnen)**

(n.v.t.)

- **Artikelsgewijze toelichting**

§ 1 geeft het doel en toepassingsbereik van deze aanbeveling.

Deze aanbeveling wil het voor ontheemden die tijdelijke bescherming of passende bescherming uit hoofde van het nationale recht genieten in de zin van artikel 2 van Uitvoeringsbesluit (EU) 2022/382 van de Raad, gemakkelijker maken om hryvniabiljetten om te wisselen in de lokale valuta van de lidstaat die deze personen opvangt.

§ 2 beveelt de lidstaten aan om nationale regelingen op te zetten voor het omwisselen van hryvniabiljetten in hun nationale valuta. Die regelingen zouden een maximumplafond moeten bepalen van 10 000 UAH per persoon, zonder kosten, tegen de door de Nationale Bank van Oekraïne bekendgemaakte officiële wisselkoers. De regelingen zouden een looptijd van ten minste drie maanden moeten hebben.

§ 3 beveelt de lidstaten aan om voor de uitvoering van de regeling optimaal gebruik te maken van een netwerk van deelnemende kredietinstellingen en om met die deelnemende kredietinstellingen afspraken te maken over de wijze waarop de identiteit van iedere ontheemde persoon die van de regeling gebruikmaakt, moet worden geregistreerd en gecontroleerd.

§ 4 beveelt de lidstaten aan om met de Nationale Bank van Oekraïne de concrete voorwaarden voor de omwisseling van de hryvniabiljetten overeen te komen.

Voorstel voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

betreffende de omwisseling van hryvniabiljetten in de valuta van lidstaten van ontvangst ten behoeve van mensen die de oorlog in Oekraïne ontvluchten

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 292, in samenhang met artikel 78, lid 1, en artikel 78, lid 2, punt c),

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Sinds de Russische invasie van Oekraïne zijn op slechts enkele weken tijd meer dan vier miljoen mensen in de Europese Unie aangekomen. Zowel het aantal mensen dat aankomt als de snelheid waarmee dat gebeurt, is ongezien.
- (2) Bij Uitvoeringsbesluit (EU) 2022/382 van de Raad¹ is vastgesteld dat er sprake is van een massale toestroom in de Unie van ontheemden die Oekraïne hebben moeten verlaten als gevolg van een gewapend conflict, en is voor ontheemden uit Oekraïne tijdelijke bescherming ingesteld.
- (3) Ontheemden die, overeenkomstig Richtlijn 2001/55/EG van de Raad² en Uitvoeringsbesluit (EU) 2022/382 van de Raad, tijdelijke bescherming of passende bescherming uit hoofde van het nationale recht genieten, hebben dringende liquiditeitsbehoeften om essentiële uitgaven te kunnen dekken. Velen van hen zijn aangekomen met hryvniabiljetten, maar ondervinden zeer grote moeilijkheden om die biljetten te laten omwisselen in de munt van de lidstaat van ontvangst.
- (4) De Nationale Bank van Oekraïne heeft de contante omwisseling van hryvniabiljetten in buitenlandse valuta opgeschort om de beperkte valuta-reserves van Oekraïne te beschermen.
- (5) Kredietinstellingen in de lidstaten zijn, door de beperkte inwisselbaarheid van hryvniabiljetten en de blootstelling aan valutarisico, niet bereid de wisseltransacties uit te voeren.
- (6) Sommige lidstaten overwegen nationale regelingen op te zetten om de omwisseling te ondersteunen van een beperkt bedrag aan hryvnia's per ontheemde tegen een vaste koers.

¹ Uitvoeringsbesluit (EU) 2022/382 van de Raad van 4 maart 2022 tot vaststelling van het bestaan van een massale toestroom van ontheemden uit Oekraïne in de zin van artikel 5 van Richtlijn 2001/55/EG, en tot invoering van tijdelijke bescherming naar aanleiding daarvan (PB L 71 van 4.3.2022, blz. 1).

² Richtlijn 2001/55/EG van de Raad van 20 juli 2001 betreffende minimumnormen voor het verlenen van tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom van ontheemden en maatregelen ter bevordering van een evenwicht tussen de inspanning van de lidstaten voor de opvang en het dragen van de consequenties van de opvang van deze personen (PB L 212 van 7.8.2001, blz. 12).

- (7) De omwisseling van hryvnia's in de lokale valuta van de lidstaten van ontvangst zou moeten worden gefaciliteerd om ontheemden uit Oekraïne te helpen in hun behoeften te voorzien, met name wanneer zij in de Unie reizen.
- (8) Het opzetten door de lidstaten van een gecoördineerde benadering voor nationale regelingen zou moeten worden bevorderd zodat de ontheemden uit Oekraïne, ongeacht de lidstaat die hen opvangt, dezelfde voorwaarden krijgen bij de omwisseling van hun hryvniabiljetten in de lokale valuta en zodoende een gelijk speelveld tot stand wordt gebracht voor de kredietinstellingen en eventuele speculatie op de markt wordt voorkomen.
- (9) De Nationale Bank van Oekraïne heeft een aantal lidstaten benaderd om dit soort regelingen op te zetten voor de aankoop van hryvniabiljetten tegen de officiële wisselkoers.
- (10) Overeenkomstig de artikelen 1 en 2 van Protocol nr. 21 betreffende de positie van het Verenigd Koninkrijk en Ierland ten aanzien van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, gehecht aan het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en onverminderd de artikelen 3 en 4 van dat protocol, neemt Ierland niet deel aan de vaststelling van deze aanbeveling en is deze niet van toepassing op deze lidstaat.
- (11) Overeenkomstig de artikelen 1 en 2 van Protocol nr. 22 betreffende de positie van Denemarken, gehecht aan het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, neemt Denemarken niet deel aan de vaststelling van deze aanbeveling en is deze niet van toepassing op deze lidstaat,

HEEFT DE VOLGENDE AANBEVELING VASTGESTELD:

DOELSTELLING EN TOEPASSINGSGEBIED

- 1. Deze aanbeveling beoogt het voor ontheemden die recht hebben op tijdelijke bescherming of passende bescherming uit hoofde van het nationale recht in de zin van artikel 2 van Uitvoeringsbesluit (EU) 2022/382 van de Raad, gemakkelijker te maken om hryvniabiljetten om te wisselen in de lokale valuta van de lidstaat die deze personen opvangt.

MET VOLLEDIGE INACHTNEMING VAN DE NATIONALE BEVOEGDHEDEN EN GELET OP NATIONALE OMSTANDIGHEDEN EN PRAKTIJKEN, BEVEELT AAN:

KERNAANBEVELINGEN

- 2. De lidstaten zouden om de omwisseling van hryvniabiljetten in de nationale valuta te vergemakkelijken, nationale regelingen moeten opzetten die de volgende kenmerken hebben:
 - (a) iedere ontheemde persoon die het bewijs levert recht te hebben op tijdelijke bescherming als bedoeld in Richtlijn 201/55/EG of passende bescherming uit hoofde van het nationale recht in de zin van artikel 2 van Uitvoeringsbesluit

(EU) 2022/382, als bedoeld in mededeling 2022/C 126I/01 van de Commissie³, zou hryvniabiljetten in de valuta van de lidstaat moeten kunnen omwisselen. In het geval van ontheemde niet-begeleide minderjarigen zou de omwisseling moeten gebeuren door de vertegenwoordiger als bedoeld in artikel 16, lid 1, van Richtlijn 2001/55/EG;

- (b) maximumplafonds per personen zouden moeten worden vastgesteld; rekening houdende met nationale omstandigheden zouden die maximumplafonds op 10 000 UAH per persoon, of minder, moeten worden vastgesteld;
- (c) die omwisseling zou zonder kosten moeten kunnen gebeuren;
- (d) de toepasselijke wisselkoers zou de door de Nationale Bank van Oekraïne bekendgemaakte officiële wisselkoers moeten zijn;
- (e) de looptijd van de regeling zou ten minste drie maanden moeten bedragen.

AANVULLENDE AANBEVELINGEN

- 3. Om daadwerkelijke toegang tot de wisselregeling te garanderen, zouden de lidstaten voor de uitvoering van de regeling ernaar moeten streven optimaal gebruik te maken van een netwerk van deelnemende kredietinstellingen. Om met name de inachtneming van het maximumplafond per ontheemde te garanderen, zouden de lidstaten moeten overwegen om met deelnemende kredietinstellingen overeen te komen hoe de identiteit van elke ontheemde persoon die van de regeling gebruikmaakt, moet worden geregistreerd en gecontroleerd.
- 4. Om een gezond financieel beheer te garanderen en voor zover nodig, zouden de lidstaten moeten overwegen om met de Nationale Bank van Oekraïne de concrete voorwaarden voor een toekomstige omwisseling van hryvniabiljetten overeen te komen.

Gedaan te Brussel,

*Voor de Raad
De voorzitter*

³ Mededeling van de Commissie over operationele richtsnoeren voor de uitvoering van Uitvoeringsbesluit (EU) 2022/382 van de Raad tot vaststelling van het bestaan van een massale toestroom van ontheemden uit Oekraïne in de zin van artikel 5 van Richtlijn 2001/55/EG, en tot invoering van tijdelijke bescherming naar aanleiding daarvan (PB C 126I van 21.3.2022, blz. 1).