



EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 14.1.2026
COM(2026) 21 final

2025/3500 (APP)

Gewijzigd voorstel voor een

VERORDENING VAN DE RAAD

**tot wijziging van Verordening (EU, Euratom) 2020/2093 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 vaststelling van het instrument voor de steunlening aan Oekraïne en tot wijziging van Verordening (EU) 2024/792 tot instelling van de faciliteit voor Oekraïne².

Na de niet-uitgelokte en ongerechtvaardigde Russische invasie van Oekraïne heeft de Unie middels financiële maatregelen Oekraïne aanzienlijke steun verleend. Oekraïne blijft nood hebben aan verdere bijstand, die moet worden verleend op grond van de voorgestelde nieuwe verordening tot vaststelling van de steunlening aan Oekraïne.

De wijziging van Verordening (EU, Euratom) 2020/2093 zal de begrotingsgarantie die momenteel in de regel wordt toegepast op leningen aan Oekraïne in het kader van het instrument voor macrofinanciële bijstand³, de faciliteit voor Oekraïne⁴ en de macrofinanciële bijstand aan Oekraïne in het kader van het samenwerkingsmechanisme voor leningen aan Oekraïne⁵, uitbreiden tot financiële bijstand aan Oekraïne op grond van Verordening (EU) XXX/XXX van het Europees Parlement en de Raad. Die garantie moet waarborgen dat de nodige middelen altijd tijdig beschikbaar zijn opdat de Unie al haar financiële verplichtingen jegens haar schuldeisers kan nakomen. Indien de Unie moet voldoen aan terugbetalingsverplichtingen met middelen uit de begroting van de Unie - in het geval een begunstigde staat niet tijdig het verschuldigde bedrag overmaakt - zouden de nodige bedragen dus ter beschikking worden gesteld boven de MFK-maxima en met inachtneming van het maximum van de eigen middelen (de zogenaamde “begrotingsruimte”).

De budgettaire dekking van de begrotingsruimte moet van toepassing zijn op financiële bijstand in de vorm van een lening aan Oekraïne ten bedrage van 90 000 000 000 euro, die middels een nauwere samenwerking ten uitvoer moet worden gelegd.

Steun onder gunstige voorwaarden aan Oekraïne

Om steun onder gunstige voorwaarden te verlenen aan Oekraïne en te vermijden dat de overheidsfinanciën van Oekraïne nog meer onder druk komen te staan, dekt de begroting van de Unie de kosten die voortvloeien uit de lening door een subsidie voor financieringskosten te

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 Verordening (EU) XXX/XXX van het Europees Parlement en de Raad van XXX tot vaststelling van de steunlening aan Oekraïne (PB XXX).

³ Verordening (EU) 2022/2463 van het Europees Parlement en de Raad van 14 december 2022 tot vaststelling van een instrument voor de toekenning van steun aan Oekraïne voor 2023 (macrofinanciële bijstand +) (PB L 322 van 16.12.2022, blz. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2022/2463/oj>).

⁴ Verordening (EU) 2024/792 van het Europees Parlement en de Raad van 29 februari 2024 tot instelling van de faciliteit voor Oekraïne (PB L 2024/792, 29.2.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/792/oj>).

⁵ Verordening (EU) 2022/2463 van het Europees Parlement en de Raad van 14 december 2022 tot vaststelling van een instrument voor de toekenning van steun aan Oekraïne voor 2023 (macrofinanciële bijstand +) (PB L 322 van 16.12.2022, blz. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2022/2463/oj>).

verstrekken. Deze kosten omvatten de schuldafllossingskosten (de financieringskosten, de emissiekosten en de liquiditeitsbeheerskosten) en de daarmee verband houdende administratieve kosten. De schuldafllossingskosten worden gefinancierd in het kader van een nieuw thematisch speciaal instrument, het instrument voor de steunlening aan Oekraïne, boven de desbetreffende MFK-maxima. Als het instrument voor de steunlening aan Oekraïne wordt ingezet in het kader van de begrotingsprocedure, wordt rekening gehouden met de beschikbaarheid van begrotingsmiddelen in andere speciale instrumenten, de toepasselijke sectorale regels, eventuele wettelijke of andere verplichtingen, onder meer in het kader van het EURI-instrument, prioriteiten, een voorzichtige begrotingsaanpak en goed financieel beheer.

2. RECHTSGRONDSLAG, SUBSIDIARITEIT EN EVENREDIGHEID

- **Rechtsgrondslag**

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

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

Het initiatief betreft een beleidsterrein waarvoor de EU exclusief bevoegd is (krachtens artikel 312 VWEU). Het subsidiariteitsbeginsel is dus niet van toepassing.

- **Evenredigheid**

De wijzigingen staan in verhouding tot de dringende noodzaak om een instrument voor het verlenen van steun aan Oekraïne op te zetten, dat pas kan worden uitgevoerd nadat de begrotingsdekking voor leningen aan Oekraïne is vastgesteld.

- **Artikelsgewijze toelichting**

Hoofdstuk I – Algemene bepalingen

Artikel 2 - Inachtneming van de maxima van het MFK

Op grond van het bestaande 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 aan haar terugbetalingsverplichtingen te voldoen indien zij de verschuldigde betaling niet tijdig van de begunstigde staat ontvangt (dat wil zeggen dat gebruik wordt gemaakt van een garantie voor financiële bijstand aan lidstaten en Oekraïne), ter beschikking worden gesteld boven de MFK-maxima.

De terbeschikkingstelling van het bedrag mag niet leiden tot een 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 krachtens de verordening inzake een instrument voor de steunlening 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.

Hoofdstuk 3 - Speciale instrumenten

Hoofdstuk 1 - Thematische speciale instrumenten

Artikel 10 quater - Instrument voor de steunlening aan Oekraïne

Dit nieuwe artikel wordt ingevoegd om te voorzien in het “instrument voor de steunlening aan Oekraïne”, een nieuw thematisch speciaal instrument.

De specifieke uitgaven waarvoor het instrument voor de steunlening aan Oekraïne mag worden gebruikt, zijn de schuldafllossingskosten, die de financieringskosten, de emissiekosten en de liquiditeitsbeheerskosten omvatten, welke verschuldigd zijn ten aanzien van de op de kapitaalmarkten geleende middelen voor een lening aan Oekraïne die middels een nauwere samenwerking ten uitvoer moet worden gelegd.

4. GEVOLGEN VOOR DE BEGROTING

Door de beschikbaarstelling van een garantie voor financiële bijstand boven de MFK-maxima uit te breiden tot Oekraïne voor de voorgestelde financiële bijstand in aanvulling op de financiële bijstand aan EU-lidstaten, en tot Oekraïne in het kader van het MFB+-instrument, de faciliteit voor Oekraïne en de MFB aan Oekraïne in het kader van het samenwerkingsmechanisme voor leningen aan Oekraïne, kunnen de begrotingsmiddelen onder de MFK-maxima door het voorstel efficiënter worden gebruikt. De mogelijkheid om een garantie te gebruiken boven de MFK-maxima zou zorgen voor een volledige dekking van de financiële bijstand aan Oekraïne die overeenkomstig Verordening (EU) XXX/XXX van het Europees Parlement en de Raad voor de komende jaren beschikbaar is, conform het beginsel van goed financieel beheer.

Het in dit voorstel bedoelde speciale instrument “instrument voor de steunlening aan Oekraïne” wordt ingezet in het kader van de begrotingsprocedure van artikel 314 VWEU, voor bedragen die zijn vastgesteld overeenkomstig de toepasselijke procedures van de relevante basishandelingen. Tijdens de huidige MFK-periode zullen de middelen die zijn geleend voor de financiering van de lening aan Oekraïne naar verwachting leiden tot schuldafllossingskosten, die in 2027 in rekening worden gebracht, waarvoor het speciaal instrument “instrument voor de steunlening aan Oekraïne” mogelijk moet worden ingezet. Als het instrument voor de steunlening aan Oekraïne wordt ingezet in het kader van de jaarlijkse begrotingsprocedure, wordt rekening gehouden met de beschikbaarheid van begrotingsmiddelen in andere speciale instrumenten, de toepasselijke sectorale regels, eventuele wettelijke of andere verplichtingen, onder meer in het kader van het EURI-instrument, prioriteiten, een voorzichtige begrotingsaanpak en goed financieel beheer.

Aangezien uitgaven met betrekking tot speciale instrumenten in de begroting worden opgenomen boven de desbetreffende MFK-maxima, heeft dit voorstel geen gevolgen voor de MFK-maxima.

Gewijzigd voorstel voor een

VERORDENING VAN DE RAAD

tot wijziging van Verordening (EU, Euratom) 2020/2093 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 Parlement⁶,

Handelend volgens een bijzondere wetgevingsprocedure,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Na de niet-uitgelokte en ongerechtvaardigde aanvalsoorlog van Rusland tegen Oekraïne heeft de Unie Oekraïne met financiële maatregelen gesteund.
- (2) Oekraïne heeft op voorspelbare, gestage, ordelijke, flexibele en tijdige wijze verdere financiële en economische bijstand nodig om aan zijn financieringsbehoeften te voldoen, met name vanwege de Russische aanvalsoorlog. ~~Daartoe heeft de Unie een nieuw instrument krachtens Verordening (EU) XXX/XXX van het Europees Parlement en de Raad ingesteld. Overeenkomstig dat instrument wordt de beoogde financiële bijstand verstrekt in de vorm van leningen.~~
- (3) **Bij Besluit (EU) XXX van de Raad⁶ wordt een nauwere samenwerking toegestaan voor de vaststelling van een instrument voor de steunlening aan Oekraïne ten bedrage van 90 000 000 000 euro. . Krachtens artikel 332 VWEU komen de uitgaven die voortvloeien uit de uitvoering van een nauwere samenwerking ten laste van de deelnemende lidstaten. De administratieve kosten in verband met de uitvoering van een nauwere samenwerking komen ten laste van de begroting van de Unie.**
- (4) ~~Daartoe moet de~~ De Uniebegrotingsgarantie **moet** worden uitgebreid tot de financiële bijstand aan Oekraïne in de vorm van een lening aan Oekraïne ten bedrage van 90 000 000 000 euro, die middels een nauwere samenwerking ten uitvoer moet worden gelegd krachtens Verordening (EU) XXX/XXX van het Europees Parlement en de Raad. Die garantie moet waarborgen dat altijd de nodige middelen tijdig beschikbaar zijn opdat de Unie al haar financiële verplichtingen jegens haar schuldeisers kan nakomen.
- (5) De nodige kredieten moeten in de begroting van de Unie ter beschikking kunnen worden gesteld boven de maxima van het meerjarig financieel kader voor

⁶ Besluit (EU) 2026/... van de Raad (PB L ..., ELI: ...).

aanvullende financiële bijstand aan Oekraïne. Die mogelijkheid moet de verplichting onverlet laten om het in artikel 3, lid 1, van Besluit (EU, Euratom) 2020/2053 van de Raad vastgestelde maximum van de eigen middelen in acht te nemen.

- (6) **Teneinde steun te verlenen aan Oekraïne onder zeer gunstige voorwaarden, is het passend een nieuw thematisch speciaal instrument vast te stellen - het “instrument voor de steunlening aan Oekraïne” - dat het mogelijk maakt de schuldafllossingskosten te financieren. De schuldafllossingskosten omvatten de financieringskosten, de emissiekosten en de liquiditeitsbeheerskosten, welke verschuldigd zijn ten aanzien van de op de kapitaalmarkten geleende middelen voor een lening aan Oekraïne die middels een nauwere samenwerking ten uitvoer moet worden gelegd.** Aangezien de schuldafllossingskosten van de lening aan Oekraïne naar verwachting vanaf het laatste jaar van het meerjarig financieel kader 2021-2027 in rekening zullen worden gebracht, is het passend de beschikbaarheid van begrotingsmiddelen in andere speciale instrumenten te overwegen, rekening houdend met de toepasselijke sectorale regels, eventuele wettelijke of andere verplichtingen, onder meer uit hoofde van artikel 10 bis van Verordening (EU, Euratom) 2020/2093 van de Raad⁷, prioriteiten, een voorzichtige begrotingsaanpak en goed financieel beheer, wanneer het instrument voor de steunlening aan Oekraïne wordt ingezet in het kader van de begrotingsprocedure.
- (7) Gezien de urgentie die voortvloeit uit de uitzonderlijke behoeften van Oekraïne in de context 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 overeenkomstig 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) Verordening (EU, Euratom) 2020/2093 ~~van de Raad~~ moet daarom dienovereenkomstig worden gewijzigd.
- (9) In het licht van de situatie in Oekraïne en om een snelle toepassing van de maatregelen van deze verordening mogelijk te maken, moet deze verordening met spoed in werking treden op de dag na die van de bekendmaking ervan in het Publicatieblad van de Europese Unie,

HEEFT DE VOLGENDE VERORDENING VASTGESTELD:

Artikel 1

Verordening (EU) 2020/2093 wordt als volgt gewijzigd:

(1) Artikel 2 wordt als volgt gewijzigd:

(a) lid 2, eerste alinea, wordt vervangen door:

“2. Indien een beroep moet worden gedaan op de middelen van de in de artikelen 8, 9, 10, 10 bis, 10 ter, 10 quater en 12 bedoelde speciale instrumenten, worden in de begroting vastleggingskredieten en bijbehorende betalingskredieten opgenomen boven de desbetreffende MFK-maxima.”;

⁷ 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 433 I van 22.12.2020, blz. 11](#)).

- (b) ~~aan lid 3~~ 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 in de vorm van een lening aan Oekraïne, die middels een nauwere samenwerking ten uitvoer moet worden gelegd, overeenkomstig Verordening (EU) XXX/XXX van het Europees Parlement en de Raad, en moet worden goedgekeurd overeenkomstig artikel 223, lid 1, van Verordening (EU, Euratom) 2024/2509 van het Europees Parlement en de Raad, wordt het benodigde bedrag ter beschikking gesteld boven de MFK-maxima. ”;

- (2) het volgende artikel 10 quater wordt ingevoegd:

“Artikel 10 quater

Instrument voor de steunlening aan Oekraïne

Het instrument voor de steunlening aan Oekraïne mag uitsluitend worden gebruikt voor de financiering van de schuldaflossingskosten van een lening aan Oekraïne die middels een nauwere samenwerking ten uitvoer moet worden gelegd. Het Europees Parlement en de Raad kunnen het instrument voor de steunlening aan Oekraïne inzetten in het kader van de in artikel 314 VWEU beschreven begrotingsprocedure.”.

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*