EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 9.9.2025
COM(2025) 464 final

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

over de vooruitgang bij de verwezenlijking van de doelstellingen van Verordening (EU) 2024/792 van het Europees Parlement en de Raad van 29 februari 2024 tot instelling van de faciliteit voor Oekraïne

1. Inleiding

De **faciliteit voor Oekraïne** ("de faciliteit"), die is ingesteld bij Verordening (EU) 2024/792, is een belangrijk instrument van de strategie van de Europese Unie om de omvangrijke en complexe uitdagingen aan te pakken waarmee Oekraïne te maken heeft in het kader van de aanhoudende aanvalsoorlog van Rusland. In de faciliteit wordt de begrotingssteun van de EU aan Oekraïne in één steunmechanisme gebundeld met als doel Oekraïne in de periode 2024-2027 50 miljard EUR aan coherente, voorspelbare en flexibele financiering te verstrekken. De belangrijkste doelstellingen van de faciliteit zijn het ondersteunen van de financieringsbehoeften en de wederopbouw van Oekraïne, het mobiliseren van investeringen en het bevorderen van de hervormingen die nodig zijn om toe te treden tot de EU.

De faciliteit weerspiegelt de grote inzet van de EU om Oekraïne veerkrachtiger te maken en beter in staat te stellen externe dreigingen het hoofd te bieden, het herstel van het land te bevorderen en de weg naar duurzame ontwikkeling en toetreding tot de EU te plaveien. De faciliteit is ook een strategische investering in een sterk en economisch levensvatbaar Oekraïne, dat van cruciaal belang is voor de stabiliteit van de EU en voor het bestrijden van de destabiliserende invloed van Rusland.

De faciliteit is een **instrument dat uit drie belangrijke pijlers bestaat**.

- **Pijler I:** In het Oekraïneplan wordt de visie van Oekraïne op zijn herstel, wederopbouw en modernisering uiteengezet, alsook de hervormingen die voor de periode 2024-2027 gepland zijn als onderdeel van het EU-toetredingsproces. In het kader van het plan moet tot **38,3 miljard EUR** aan leningen en subsidies beschikbaar worden gesteld aan Oekraïne zodra het land heeft voldaan aan de voorwaarden die de EU en Oekraïne met elkaar zijn overeengekomen.

- **Pijler II:** Het investeringskader voor Oekraïne ("het investeringskader") ondersteunt overheidsinvesteringen, rechtstreekse transacties van de particuliere sector en kapitaaltransacties via tussenpersonen. In de EU gevestigde particuliere ondernemingen kunnen dankzij dit kader een belangrijke bijdrage leveren aan de investeringen in het herstel van de Oekraïense infrastructuur, de energiesector en belangrijke industrieën. Deze investeringen helpen Oekraïne bij de wederopbouw van een moderne en veerkrachtige economie en leveren tegelijkertijd economische voordelen op voor Europese bedrijven.

- **Pijler III:** De derde pijler betreft de verlening van technische bijstand en steunmaatregelen om de aanpassing van Oekraïne aan de wet- en regelgeving van de EU te bevorderen. De pijler omvat initiatieven voor capaciteitsopbouw (met inbegrip van het maatschappelijk middenveld en organisaties, lokale en regionale overheden) en bijstand aan Oekraïne bij het doorvoeren van de voor toetreding tot de EU benodigde hervormingen.

Nu het eerste jaar van uitvoering achter de rug ligt, **wordt in dit verslag de vooruitgang met betrekking tot elk van de drie pijlers van de faciliteit uitvoerig beoordeeld**. In het verslag wordt stilgestaan bij de vooruitgang bij het bereiken van de doelstellingen van de verordening tot instelling van de faciliteit voor Oekraïne en worden enkele belangrijke verwezenlijkingen uitgelicht. In het verslag wordt voorts het door Oekraïne opgezette beheers- en controlesysteem beschreven en de maatregelen die zijn genomen om de financiële belangen van de EU te beschermen, alsook de eerste dialoog over de faciliteit voor Oekraïne met het Europees Parlement.

Hoewel de uitvoering pas net is begonnen, heeft de faciliteit al bewezen een geschikt instrument te zijn om Oekraïne de nodige steun te verlenen en tegelijkertijd de hervormingen en investeringen te bevorderen die zullen bijdragen tot het herstel, de wederopbouw en de modernisering van het land. Zij blijft het belangrijkste instrument waarmee de EU het land op middellange termijn kan ondersteunen en kan bijdragen tot de voor beide partijen voordelige economische wederopbouw en de afstemming op de EU. De succesvolle uitvoering in 2024 bevestigt de inzet van de EU en Oekraïne op dit pad.

In het eerste jaar van uitvoering heeft de faciliteit 19,6 miljard EUR aan EU-steun voor Oekraïne vrijgemaakt, waarvan 16,1 miljard EUR in het kader van het Oekraïneplan. De faciliteit heeft ook bijgedragen tot een van de grootste buitenlandse investeringen in Oekraïne sinds het land onafhankelijk werd, met als doel de telecommunicatie-infrastructuur van Oekraïne te moderniseren en uit te breiden.

Ook de uitvoering van het **investeringskader voor Oekraïne** verloopt opmerkelijk snel. De Commissie kondigde aan 1,4 miljard EUR aan EU-garanties en -subsidies met financiële partnerinstellingen te ondertekenen, die 6 miljard EUR aan investeringen in wederopbouw- en moderniseringsgebieden zoals energie en gemeentelijke infrastructuur kunnen ontsluiten. Sinds de sluiting van deze overeenkomsten zijn er in Oekraïne al verschillende transacties verricht. In het kader van **pijler III** is de faciliteit voor technische samenwerking voor Oekraïne 2024 opgericht en soepel van start gegaan.

2. Stand van zaken betreffende de uitvoering van de faciliteit

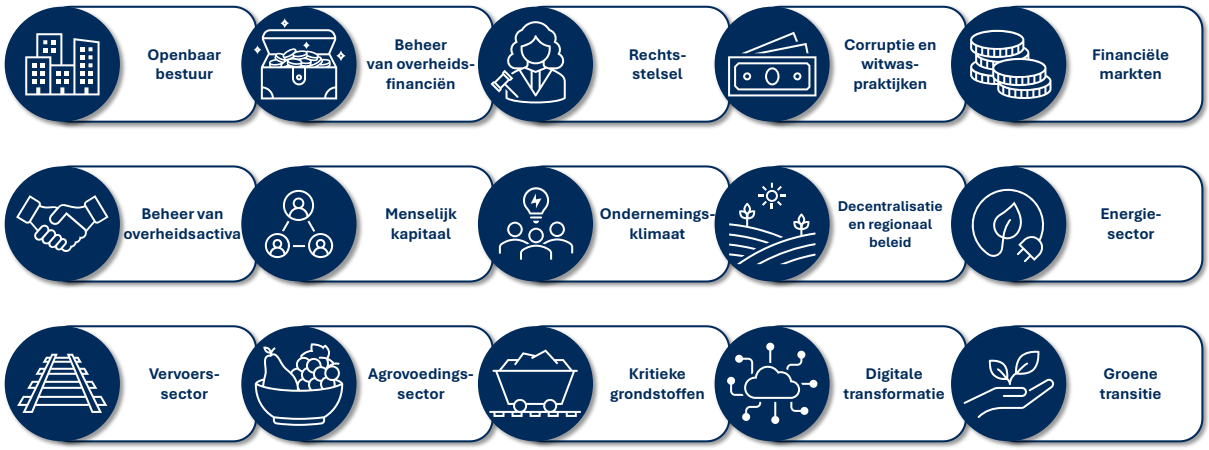
2.a. Pijler I — Oekraïneplan

In het Oekraïneplan, in het kader van de eerste pijler van de faciliteit, wordt de **hervormings- en investeringsstrategie voor het land voor de periode 2024-2027** uiteengezet. Het plan schetst de visie van de regering op wederopbouw, modernisering en hervormingen, in de sectoren met het grootste groeipotentieel, als onderdeel van zijn EU-toetredingsproces. Het plan is opgesteld door de regering van Oekraïne, in overleg met het Oekraïense parlement (de Verchovna Rada) en het Oekraïense maatschappelijk middenveld, en is op 20 maart 2024 bij de Commissie ingediend. Na een positieve beoordeling door de Commissie[1] heeft de Raad op 14 mei 2024 een uitvoeringsbesluit vastgesteld[2].

Het plan heeft betrekking op verbeteringen van het openbaar bestuur, met de nadruk op goed bestuur, de groene transitie, de eerbiediging van de rechtsstaat en de bestrijding van corruptie en fraude. De in het kader van het plan voorgestelde hervormingen hebben betrekking op 15 gebieden, waaronder energie, landbouw, vervoer, de groene en de digitale transitie, menselijk kapitaal alsook staatsbedrijven, het ondernemingsklimaat, overheidsfinanciën en decentralisatie.

Figuur 1: Hoofdstukken van het Oekraïneplan

[1] COM(2024) 172 final.
[2] Uitvoeringsbesluit (EU) 2024/1447 van de Raad.



[1]

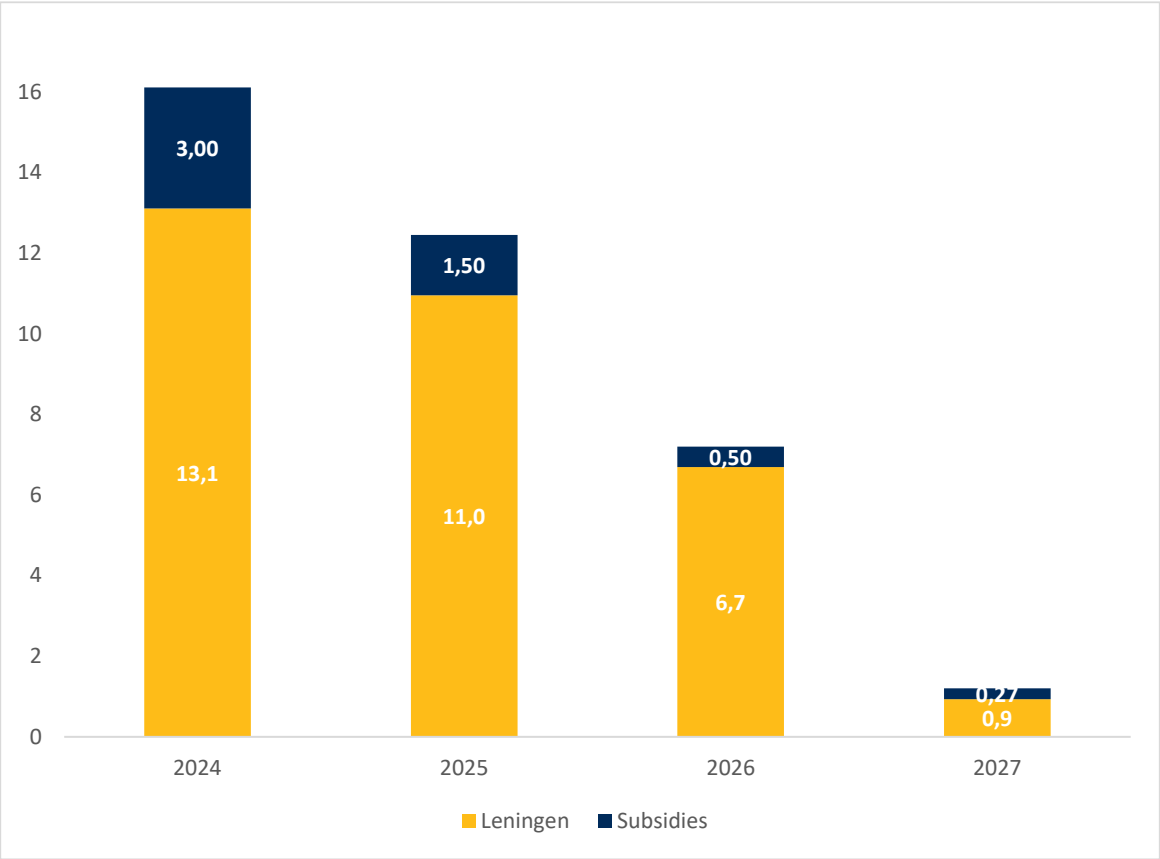
Het uitvoeringsbesluit van de Raad betreffende de goedkeuring van de positieve beoordeling door de Commissie van het Oekraïneplan bevat een tijdschema met voorwaarden (d.w.z. kwalitatieve en kwantitatieve indicatoren) waaraan Oekraïne elk kwartaal tot en met het vierde kwartaal van 2027 moet voldoen. Die voorwaarden weerspiegelen de vooruitgang die is geboekt met de door Oekraïne in het plan voorgestelde investeringen en hervormingen.

De Commissie was van oordeel dat **de hervormingen en investeringen in het Oekraïneplan veel potentie hebben om groei te stimuleren, de macro-economische stabiliteit te handhaven, de begrotingssituatie te verbeteren en het traject van Oekraïne naar toetreding tot de EU te versterken**. Bij de beoordeling van het plan in april 2024 werd geschat dat het bbp van Oekraïne tegen 2027 met 6,2 % en tegen 2040 met 14,2 % zou stijgen indien alle voorgestelde hervormingen en investeringen volledig zouden worden uitgevoerd. De uitvoering van het plan zou voorts de schuld tegen 2033 met ongeveer 10 procentpunt van het bbp kunnen verminderen ten opzichte van een alternatief scenario zonder de faciliteit.

In het kader van pijler I van de faciliteit (zie figuur 2) wordt tot **38,3 miljard EUR** aan leningen en subsidies toegewezen om Oekraïne te helpen de begrotingskloof te dichten en de uitvoering van de hervormingen en investeringen te ondersteunen.

Voor alle betalingen uit hoofde van de faciliteit geldt de voorwaarde dat Oekraïne de instandhouding en eerbiediging van doeltreffende democratische mechanismen, waaronder een parlementair meerpartijenstelsel en de rechtsstaat, voortzet en dat het de eerbiediging van de mensenrechten, waaronder de rechten van tot minderheden behorende personen, blijft garanderen.

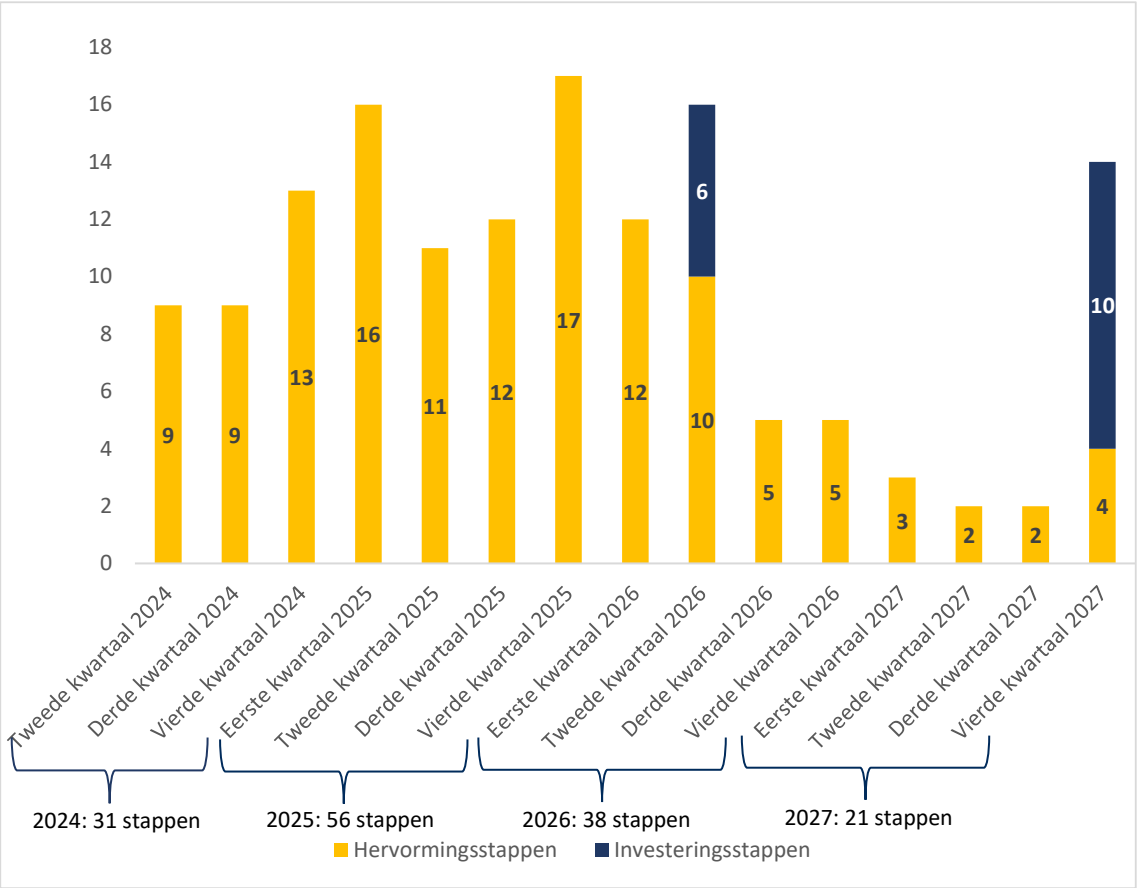
Figuur 2: Pijler I van de faciliteit voor Oekraïne — Indicatieve vastleggingen per jaar in miljard EUR



Betalingen in het kader van pijler I van de faciliteit

Het Oekraïneplan omvat 69 hervormings- en 10 investeringsstappen, of indicatoren, die zijn uitgesplitst in 146 kwalitatieve en kwantitatieve stappen (de verdeling van de hervormingen per jaar wordt geïllustreerd in figuur 3). In het licht van de macro-economische situatie en de houdbaarheid van de schuld van Oekraïne worden de middelen van het Oekraïneplan vervroegd beschikbaar gesteld in het eerste en tweede uitvoeringsjaar. De vervroegde terbeschikkingstelling komt ook tot uiting in het aantal hervormingen dat moet worden afgerond.

Figuur 3: Betalingsprofiel: Hervormingen en investeringen in de loop der tijd



Op 20 maart 2024 heeft de Commissie de eerste 4,5 miljard EUR aan buitengewone overbruggingsfinanciering uitbetaald om Oekraïne de broodnodige liquiditeit te verschaffen. Op 24 april werd een tweede tranche van 1,5 miljard EUR aan buitengewone overbruggingsfinanciering uitbetaald. De uitbetaling geschiedde nadat de Commissie had geoordeeld dat was voldaan aan de beleidsvoorwaarden van een memorandum van overeenstemming dat Oekraïne en de Commissie op 13 maart hadden ondertekend. De Commissie heeft ook positief geoordeeld over de voorwaarde dat er doeltreffende democratische mechanismen in stand worden gehouden. De overbruggingsfinanciering had betrekking op vijf in het memorandum van overeenstemming vastgelegde beleidsvoorwaarden die ook waren opgenomen in het Oekraïneplan dat Oekraïne bij de Commissie had ingediend.

1. Oprichting van een selectiecommissie voor de uitvoering van een vergelijkend onderzoek voor de dienst van tuchtrechtelijk inspecteurs van de Hoge Raad voor Justitie.
2. Vaststelling van een actieplan om de in de nationale risicobeoordeling vastgestelde risico's aan te pakken.
3. Vaststelling van een nationale inkomstenstrategie 2024-2030.
4. Vaststelling van procedures voor de toewijzing van overheidsmiddelen voor de oprichting van bedrijventerreinen.
5. Invoering van automatische gegevensoverdracht tussen het kadaster en het overheidsregister inzake eigendomsrechten op onroerend goed.

Op 27 juni heeft de Commissie 1,9 miljard EUR aan **voorfinanciering** uitbetaald, wat overeenkomt met 7 % van de leningsteun waar Oekraïne voor in aanmerking kwam, ter ondersteuning van de uitvoering van het plan. Ten behoeve van de uitbetaling van de voorfinanciering heeft de Verchovna Rada op 6 juni een kaderovereenkomst geratificeerd die

op 19 juni door de president van Oekraïne werd ondertekend, waarna op 24 juni een leningsovereenkomst werd ondertekend.

Na het betalingsverzoek van Oekraïne op 9 juli, de positieve beoordeling door de Commissie op 18 juli en de goedkeuring door de Raad op 6 augustus, werd **de eerste betaling van bijna 4,2 miljard EUR in het kader van het Oekraïneplan** op 13 augustus verricht. Van dit bedrag werd 1,5 miljard EUR verstrekt in de vorm van niet-terugbetaalbare financiële steun en meer dan 2,6 miljard EUR in de vorm van leningen. De Commissie was van oordeel dat de regering op bevredigende wijze had voldaan aan de negen hervormingsindicatoren of -stappen in het plan[3] met betrekking tot de eerste reguliere betaling.

Deze **negen stappen** zijn in het tweede kwartaal van 2024 uitgevoerd:

Beheer van de overheidsfinanciën

1. Vaststelling van het plan voor de digitalisering van de nationale douanedienst.
2. Goedkeuring van de begrotingsverklaring 2025-2027.
3. Vaststelling van het actieplan voor de uitvoering van de routekaart voor de hervorming van het beheer van de overheidsinvesteringen.

Bestrijding van corruptie en witwaspraktijken

4. Benoeming van een nieuw hoofd van het nationale agentschap voor corruptiebestrijding.

Beheer van overheidsactiva en ondernemingsklimaat

5. Inwerkingtreding van de wetgeving ter verbetering van de normen voor goed ondernemingsbestuur van staatsbedrijven, rekening houdend met internationale normen.
6. Inwerkingtreding van de wet inzake de herziening van de rechtsgrond van het Oekraïense bureau voor economische zekerheid.

Energie- en agrovoedingssector

7. Goedkeuring van het geïntegreerde nationale energie- en klimaatplan.
8. Goedkeuring van de strategie voor de modernisering van de verwarming van gebouwen tot 2050.
9. Het actieplan en de vaststelling van het strategisch document inzake mijnbestrijding voor de periode tot 2033.

Nadat de Commissie het betalingsverzoek van Oekraïne van 10 oktober positief had beoordeeld[4] en de Raad zijn goedkeuring eraan had gehecht, is een uitvoeringsbesluit van de Raad vastgesteld. Hierdoor kon de **tweede betaling van bijna 4,1 miljard EUR in het kader van het Oekraïneplan** op 18 december plaatsvinden. Van dit bedrag werd 1,5 miljard EUR verstrekt in de vorm van niet-terugbetaalbare financiële steun en meer dan 2,5 miljard EUR in de vorm van leningen.

De Commissie kwam tot haar positieve oordeel omdat Oekraïne in het derde kwartaal van 2024 aan de vereiste negen **stappen** voldeed.

Bestrijding van corruptie en witwaspraktijken

[3] COM(2024) 321 final.
[4] COM(2024) 544 final.

1. Toename van het personeelsbestand van het bijzonder openbaar ministerie voor corruptiebestrijding.
2. Wijziging van het wetboek van strafrecht en het wetboek van strafvordering.
3. Vaststelling van het actieplan voor de uitvoering van de strategie voor de ontneming van vermogensbestanddelen voor 2023-2027.

Menselijk kapitaal

4. Goedkeuring van de demografische strategie van Oekraïne voor de periode tot 2040.

Ondernemingsklimaat en regionaal beleid

5. Goedkeuring van het actieplan voor de deregulering en verbetering van het ondernemingsklimaat.
6. Wijziging van de nationale strategie voor regionale ontwikkeling 2021-2027.

Energiesector en milieu

7. Inwerkingtreding van de secundaire wetgeving inzake de verordening betreffende de integriteit en transparantie van de groothandelsmarkt voor energie.
8. Inwerkingtreding van de wetgeving inzake de preventie, vermindering en beheersing van industriële verontreiniging.
9. Ontwikkeling van een conceptnota waarin het toepassingsgebied van de afwijkingen van de regels betreffende de milieueffectbeoordeling en de strategische milieueffectbeoordeling worden vastgesteld.

2.a.i. Begunstigden van financiering in het kader van het Oekraïneplan

In artikel 27 van de verordening tot instelling van de faciliteit voor Oekraïne is bepaald dat Oekraïne actuele **gegevens publiceert over personen en entiteiten**, waaronder contractanten, die over een periode van vier jaar financieringsbedragen ontvangen van cumulatief meer dan het equivalent van 100 000 EUR voor de uitvoering van hervormingen en investeringen gespecificeerd in het Oekraïneplan.

Oekraïne moet deze informatie in een machineleesbaar formaat op een webpagina bekendmaken, in volgorde van de omvang van het totale ontvangen bedrag, met inachtneming van de geheimhouding en beveiliging, met name inzake de bescherming van persoonsgegevens. In het geval van rechtspersonen omvat deze informatie de volledige officiële naam en het btw- of fiscaal identificatienummer van de ontvanger, of een ander uniek identificatiemiddel op nationaal niveau.

In het geval van een natuurlijke persoon, de voor- en achterna(a)m(en) van de ontvanger. Om de bescherming van de financiële belangen van de EU te waarborgen overeenkomstig artikel 35 van de verordening tot instelling van de faciliteit voor Oekraïne, moet Oekraïne bovendien zorgen voor de verzameling van en toegang tot adequate gegevens over personen en entiteiten die financiering ontvangen, met inbegrip van informatie over uiteindelijk belang. Dit is in overeenstemming met de EU-gegevensbeschermingsbeginselen en de toepasselijke gegevensbeschermingsregels. Dit vereiste omvat met name ook informatie over relevante (sub)contractanten en hun uiteindelijk begunstigden.

Oekraïne heeft actief vooruitgang geboekt met de werkzaamheden op het gebied van transparantie en heeft in dat verband vereisten inzake gegevensverzameling opgenomen in het nationale rechtskader en alle relevante autoriteiten betrokken om te zorgen voor een alomvattende verzameling van gegevens over eindontvangers. Oekraïne treft voorbereidingen om deze informatie op te nemen in een geconsolideerde databank. Op de webpagina van het ministerie van Economische Zaken[5] is een lijst bekendgemaakt van eindontvangers die meer dan 100 000 EUR hebben ontvangen.

Oekraïne moet voldoen aan artikel 11 van de verordening tot instelling van de faciliteit voor Oekraïne inzake de subsidiabiliteit van personen en entiteiten en de oorsprong van leveringen en materialen bij het plaatsen van overheidsopdrachten in het kader van de faciliteit. Deze vereisten zijn opgenomen in de kaderovereenkomst tussen de EU en Oekraïne inzake specifieke regelingen voor de uitvoering van de financiering van de Unie in het kader van de faciliteit voor Oekraïne. Overeenkomstig deze vereisten zet Oekraïne voor de investeringen in het kader van pijler I een monitoring- en controlesysteem op om ervoor te zorgen dat de vereisten worden nageleefd en om alle aanbestedingen waarbij gebruik wordt gemaakt van de vrijstellingen uit hoofde van artikel 11 van de verordening tot instelling van de faciliteit voor Oekraïne, te registreren en te melden. In 2024 hoefde de Commissie geen kwesties met betrekking tot overheidsopdrachten te beoordelen.

2.b. Pijler II — Investeringskader voor Oekraïne

Het investeringskader voor Oekraïne is het vlaggenschipinstrument van de EU om het herstel, de wederopbouw en de modernisering van Oekraïne te stimuleren. Het programma kan bogen op **9,3 miljard EUR**, waaronder **7,8 miljard EUR aan garanties** en **1,5 miljard EUR aan blendingverrichtingen**, en heeft tot doel **tot 40 miljard EUR aan investeringen** te ontsluiten. Daarmee speelt de EU een leidende rol in de internationale inspanningen voor de wederopbouw van Oekraïne.

EU-garanties spelen een cruciale rol bij het verminderen van de risico's van zowel publieke als particuliere investeringen, en dat is van essentieel belang voor een **succesvol herstel** van Oekraïne. Door de financiële risico's te beperken, stimuleren deze garanties een grotere betrokkenheid van particuliere investeerders, financiële instellingen en ontwikkelingspartners, die stuk voor stuk nodig zijn om de Oekraïense economie en infrastructuur in de nasleep van de oorlog weer op te bouwen.

Evenzo combineren **EU-blendingmechanismen subsidies met andere financieringsvormen**, zoals **leningen**, **eigen vermogen** en **garanties** van financiële instellingen, alsook **commerciële leningen** en **investeringen**. Met deze innovatieve aanpak worden overheidsmiddelen ingezet als vliegwiel om extra investeringen in de particuliere sector aan te trekken, waardoor een groot **effect op de ontwikkeling** wordt gesorteerd. Aan de hand van blendingverrichtingen maximaliseert de EU de opbrengst van elke uitgegeven euro, waardoor grotere, effectievere projecten mogelijk worden die rechtstreeks bijdragen tot het herstel en de veerkracht van Oekraïne op lange termijn.

Het **investeringskader voor Oekraïne** vormt de kern van deze inspanning, die specifiek bedoeld is om **de kritieke infrastructuur van Oekraïne te helpen herstellen en de economie van Oekraïne weer op gang te brengen**. De nadruk ligt daarbij op belangrijke sectoren zoals **energie, industrie, onderwijs, ziekenhuiszorg** en **gemeentelijke**

[5] https://me.gov.ua/view/d9c13c33-a438-406f-8daf-3145852df99a.

dienstverlening, met als doel een veerkrachtiger, duurzamer en moderner Oekraïne tot stand te brengen. Bovendien voorziet het investeringskader ook in de behoeften van **kleine bedrijven**, **door de oorlog getroffen bevolkingsgroepen** en **kwetsbare groepen**, zodat de zwaarst getroffen gemeenschappen niet aan hun lot worden overgelaten.

Op **31 december 2024**, ongeveer drie jaar nadat Rusland zijn aanvalsoorlog tegen Oekraïne startte, werd in een geactualiseerde **snelle gezamenlijke schade- en behoeftenbeoordeling (RDNA4)** geraamd dat **de wederopbouw en het herstel** van Oekraïne de komende tien jaar in totaal **506 miljard EUR** zullen kosten. Deze uitgebreide beoordeling laat zien welke enorme uitdagingen de wederopbouw van de economie, infrastructuur en instellingen met zich meebrengt voor Oekraïne.

In dit verband is het **investeringskader voor Oekraïne** van essentieel belang om het aanzienlijke **financieringstekort** voor de wederopbouw van Oekraïne te overbruggen. Het voorziet in een gestructureerd, gecoördineerd mechanisme om de financiële middelen te richten op de **meest dringende prioritaire gebieden** die in het **Oekraïneplan** zijn vastgesteld. De gerichte steun van het investeringskader zorgt ervoor dat Oekraïne over de nodige middelen beschikt om in kritieke behoeften te voorzien en tegelijkertijd de weg vrij te maken voor herstel en groei op lange termijn.

Het investeringskader voor Oekraïne is ook een belangrijke aanjager van particuliere investeringen in de wederopbouw van het land. Door **risicobeperkingsinstrumenten aan te bieden**, **oorlogsrisico's te dekken** en **particulier eigen vermogen te mobiliseren** creëert het nieuwe financieringsmogelijkheden voor zowel Oekraïense als EU-bedrijven.

Pijler II is nauw verbonden met het hervormings- en toetredingstraject van Oekraïne. De investeringen in de Oekraïense economie en infrastructuur die door het investeringskader mogelijk worden gemaakt, versnellen voorts de integratie van Oekraïne in de eengemaakte markt van de EU, **waarbij het land wordt opgenomen in de trans-Europese energie- en vervoersinfrastructuur en de waardeketens van de EU, en de EU-normen en bedrijfspraktijken worden omgezet**. Door de Oekraïense economie te verankeren in die van de EU, fungeert het investeringskader als strategische aanjager om de geopolitieke en economische positie van de EU te versterken.

Het investeringskader voor Oekraïne is voorts een uniek **platform om de opzet van het herstel van Oekraïne te coördineren**. Het brengt de regering van Oekraïne, de EU-lidstaten en belangrijke financiële instellingen zoals de Europese Investeringsbank (EIB), de Europese Bank voor Wederopbouw en Ontwikkeling (EBWO), de Wereldbank, de ontwikkelingsbanken van de lidstaten enz. bijeen om een gezamenlijke operationele respons vast te stellen die is afgestemd op de behoeften van Oekraïne op het gebied van herstel en wederopbouw.

Het investeringskader is **in recordtijd opgezet**. Na de inwerkingtreding van de verordening tot instelling van de faciliteit voor Oekraïne in maart 2024 is het eerste bestuur van het investeringskader in april 2024 bijeengekomen en hechtte het zijn goedkeuring aan de eerste reeks investeringsprogramma's. In juni 2024 meldde de Commissie tijdens de conferentie over het herstel van Oekraïne in Berlijn dat zij de eerste investeringsprogramma's onder de vlag van het investeringskader zou ondertekenen, goed voor **1,4 miljard EUR** aan nieuwe garantie- en subsidieovereenkomsten om het herstel en de wederopbouw van Oekraïne te ondersteunen.

Deze overeenkomsten, die met verschillende uitvoerende partners zoals de EBWO, de EIB, de Internationale Financieringsmaatschappij (IFC), de Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) en de Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK) werden gesloten, bestrijken **1 miljard EUR aan**

EU-leninggaranties en **400 miljoen EUR aan subsidies**. Zij komen ten goede aan particuliere ondernemingen, waaronder kleine en middelgrote ondernemingen, gemeenten en Oekraïense staatsbedrijven. De transacties ondersteunen prioritaire sectoren zoals energie, vervoer, gemeentelijke infrastructuur, toegang tot financiering en door oorlog getroffen ondernemingen, en het is de bedoeling dat ze **6 miljard EUR aan investeringen** ontsluiten.

Dankzij de garanties van het investeringskader voor Oekraïne, die van groot belang waren om de investeringsrisico's te beperken, zijn in 2024 al veel transacties verricht in Oekraïne.

- Een van de **grootste buitenlandse investeringen in Oekraïne sinds het land onafhankelijk werd** betreft de overname van twee telecomproviders (Lifecell en Datagroup Volia) door een Franse investeerder. Daarbij ontstond een toonaangevende geïntegreerde provider met een robuust investeringsplan voor telecommunicatie-infrastructuur en verbetering van de digitale connectiviteit. Deze transactie werd medegefinancierd door de Internationale Financieringsmaatschappij, ondersteund door een garantie van het investeringskader voor Oekraïne.
- In het kader van een **baanbrekende greenfieldinvestering in hernieuwbare energie** werd de bouw van een nieuw windmolenpark in de regio Volyn met een capaciteit van 147 MW medegefinancierd door de EBWO en de IFC, met een door de EU gesteunde garantie.
- Door een garantie te verstrekken voor een EBWO-lening zorgde het investeringskader ervoor dat de stad Kyiv de beschikking kreeg over een cruciale lening, die noodliquiditeitssteun bood om **tijdens de winter van 2024-2025 de ononderbroken levering van stadsverwarming te waarborgen**.
- Een nieuwe lening van de EBWO aan Nova Poshta, die vrijkwam dankzij een garantie van het investeringskader, dient ter financiering van de uitbreiding en modernisering van het **netwerk van pakketterminals en filialen**, in combinatie met maatregelen met een grote maatschappelijke impact, waarbij **meer dan 600 schuilkelders tegen bomaanvallen worden gebouwd** en programma's worden uitgevoerd om **banen te creëren voor oorlogsveteranen en kwetsbare vrouwen**.

Voortbouwend op dit momentum is in september 2024 als onderdeel van het investeringskader een nieuwe ronde **oproepen tot het indienen van voorstellen gelanceerd voor overheidsinvesteringen, rechtstreekse transacties van de particuliere sector en kapitaaltransacties via tussenpersonen**, met een indicatieve toewijzing van **2,75 miljard EUR**. De oproep blijft ten minste een jaar open, met tussentijdse termijnen.

De acties in het kader van **pijler II** zijn uitgevoerd in overeenstemming met de inkoop- en aanbestedingsbeginselen van **artikel 11 van Verordening (EU) 2024/792**. In juni 2024 zijn aanvullende garantieovereenkomsten en blendingverrichtingen ondertekend, die met urgentie werden uitgevoerd om dringende wederopbouw- en herstelwerkzaamheden te verrichten, met name in de energiesector.

2.c. Pijler III

Pijler III betreft de verlening van **technische bijstand en steunmaatregelen om de aanpassing van Oekraïne aan de wet- en regelgeving van de EU te vergemakkelijken**. De pijler financiert over meerdere jaren uitgevoerde technische samenwerking, zoals initiatieven voor capaciteitsopbouw met sociale partners, maatschappelijke organisaties en lokale en regionale overheden, en bijstand aan Oekraïne bij de uitvoering van de hervormingen die

nodig zijn om toe te kunnen treden tot de EU en te zorgen voor een doeltreffende benutting van de financiële bijstand.

Pijler III financiert ook de **rentesubsidies voor de kosten van leningen** die zijn verstrekt in het kader van pijler I van de faciliteit en uit hoofde van eerdere macrofinanciële bijstand. Bovendien financiert deze pijler de **werking van het auditcomité van de faciliteit voor Oekraïne** en ondersteunt hij andere initiatieven in respons op de Russische agressie tegen Oekraïne, waaronder de handhaving van het internationaal recht wat betreft misdrijven die Rusland op Oekraïens grondgebied pleegt.

In 2024 werd het eerste jaarlijkse werkprogramma in het kader van pijler III van de faciliteit goedgekeurd, **waardoor meer dan 488 miljoen EUR werd vrijgemaakt**.

2.c.i Uitvoering van de faciliteit voor technische samenwerking

De actie "Faciliteit voor technische samenwerking voor Oekraïne 2024 (TCF 2024)", met een vastgelegd budget van ongeveer 248 miljoen EUR, is bedoeld om de geleidelijke aanpassing van Oekraïne aan het EU-acquis te vergemakkelijken met het oog op toekomstige toetreding tot de EU en om de uitvoering van het Oekraïneplan te ondersteunen. Tegelijkertijd versterkt de actie de veerkracht en het vermogen van Oekraïne om te reageren op de verwoestende gevolgen van de Russische aanvalsoorlog.

Als flexibel en responsief instrument biedt de TCF 2024 **bijstand op maat** die wordt aangepast aan de veranderende behoeften van Oekraïne. Deze faciliteit ondersteunt ook **strategische communicatie, publieksdiplomatie** en **samenwerking met het maatschappelijk middenveld en de culturele sector**, zaken die stuk voor stuk van essentieel belang zijn om **de positieve zichtbaarheid van de EU** in Oekraïne te versterken.

In november 2024 werd het budget van de TCF 2024 met **105 miljoen EUR** verhoogd, bestaande uit **103 miljoen EUR** aan winst uit bevroren Russische activa en een aanvullende bijdrage van **Denemarken** van **2 miljoen EUR**. Dankzij deze wijziging heeft de faciliteit veel meer capaciteit om prioriteiten zoals het **herstel van kritieke energie-infrastructuur** te ondersteunen.

De uitvoering van de TCF 2024 vordert goed, en in 2024 is reeds meer dan **136 miljoen EUR** vastgelegd, d.w.z. meer dan 50 % van het totale budget. De fondsen worden gericht op belangrijke prioriteiten: **veerkracht op energiegebied**, **decentralisatie** en **steun voor het toetredingsproces van Oekraïne tot de EU**.

- In de **energiesector** draagt de EU aan de veerkracht van Oekraïne op energiegebied bij door steun te verlenen aan het **energiesteunfonds voor Oekraïne**, dat wordt beheerd door het **secretariaat van de Energiegemeenschap**. Dit fonds vergemakkelijkt de levering van nooduitrusting en essentiële goederen om het energiesysteem van Oekraïne te stabiliseren.

- Wat de **decentralisatiehervorming** betreft, vordert de volgende fase van het door **Duitsland en Denemarken** medegefinancierde **Team Europa-vlaggenschipinitiatief "U-LEAD with Europe"**. Het doel ervan is om transparant, verantwoordelijk lokaal en regionaal bestuur te ondersteunen en zo direct bij te dragen aan de wederopbouw van Oekraïne.

- Om de **EU-toetredingsinspanningen** verder te ondersteunen, versterkt het onlangs opgezette **Team Europa-initiatief "Ukraine 2EU — EU Integration Support Programme for Ukraine"** (medegefinancierd door **Denemarken en Litouwen**) de

capaciteit van belangrijke Oekraïense instellingen. Dit omvat steun voor het **Oekraïense parlement**, de **vertaling van het EU-acquis**, strategische communicatie en de coördinatie van het algemene toetredingsproces.

De acties in het kader van **pijler III** zijn uitgevoerd in overeenstemming met de inkoop- en aanbestedingsbeginselen van **artikel 11 van Verordening (EU) 2024/792**, waarbij prioriteit is gegeven aan subsidiabele landen. In overeenstemming met de wettelijke bepalingen zijn er afwijkingen toegepast, met name in verband met dringend noodzakelijke kritieke energie-uitrusting, eisen inzake de compatibiliteit met de bestaande systemen van Oekraïne en crisisomstandigheden ter plaatse.

2.c.ii Bijdrage aan verantwoordingsmechanismen en financiering van het auditcomité

De Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne heeft in het hele land vele doden en veel leed en vernietiging veroorzaakt. Op 14 november 2022 heeft de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties een resolutie aangenomen waarin de noodzaak wordt erkend van de instelling van een internationaal mechanisme voor de vergoeding van schade, verlies of letsel als gevolg van de internationaal onrechtmatige daden van Rusland tegen Oekraïne. De EU heeft het voortouw genomen bij internationale inspanningen om Rusland ter verantwoording te roepen door zich in mei 2023 aan te sluiten bij het **register van schade** als gevolg van de agressie van de Russische Federatie tegen Oekraïne en in juli 2024 een volwaardige deelnemer te worden. Momenteel zijn 43 staten en de EU aangesloten bij het register.

In 2024 heeft de EU ongeveer **846 000 EUR** bijgedragen aan het uitgebreid gedeeltelijk akkoord over het register van schade als gevolg van de agressie van de Russische Federatie tegen Oekraïne, waarmee de EU haar financiële verplichtingen als lid van dat akkoord nakomt.

In het register worden subsidiabele vorderingen wegens schade, verlies of letsel toegebracht aan alle betrokken natuurlijke en rechtspersonen en aan de staat Oekraïne geregistreerd, en het dient als een beveiligd digitaal platform waar bewijsmateriaal wordt verzameld en verwerkt. Het zal worden gebruikt door een toekomstige schadevorderingscommissie, die de vorderingen zal beoordelen en schadevergoeding zal vaststellen. Dit initiatief is een belangrijke stap om Rusland volledig verantwoordelijk te houden voor zijn acties.

Er zijn in totaal 44 aanvraagformulieren voorbereid voor verschillende soorten schade, waaronder vernietiging van onroerend goed, persoonlijke schade en gedwongen verplaatsing. Eind 2024 had het register meer dan 13 000 vorderingen ontvangen en 832 beslissingen over de vernietiging van woningen geregistreerd, met een gemiddelde vordering van 54 000 EUR. Er wordt verder gewerkt aan de uitbreiding van de vorderingsprocedure.

Het **auditcomité van de faciliteit voor Oekraïne** werd in juni 2024 opgericht bij een uitvoeringsbesluit van de Commissie, waarin ook de ambtstermijn (die loopt tot en met 30 juni 2028) werd vastgesteld en de opdracht, de samenstelling, de benoeming van leden en de voorzitter, het secretariaat en de taken ervan werden vastgesteld. In het kader van de faciliteit voor Oekraïne is ongeveer **11 miljoen EUR** verstrekt ter ondersteuning van deze actie.

De belangrijkste taak van het auditcomité is toezicht te houden op het transparante en doeltreffende gebruik van maximaal 50 miljard EUR aan financiële bijstand van de EU aan Oekraïne tussen 2024 en 2027. Het comité heeft met name tot taak te beoordelen of de beheers- en controlesystemen van de publieke sector in Oekraïne ervoor zorgen dat de EU-middelen worden gebruikt in overeenstemming met het beginsel van goed financieel beheer,

d.w.z. doeltreffend, zuinig, efficiënt en transparant, en dat daarbij fraude, corruptie, belangenconflicten en andere onregelmatigheden worden voorkomen.

Het auditcomité is in Brussel gevestigd en beschikt over een secretariaat in Kyiv. Via een oproep tot het indienen van blijken van belangstelling werden in 2024 drie onafhankelijke leden van het auditcomité geselecteerd — allen EU-burgers die veel ervaring hadden met audits en fraudebestrijdingsmaatregelen.

2.c.iiii. Financieringskosten en kosten uit het verleden

In juni 2024 is een financieringsbesluit vastgesteld om de jaarlijkse kosten in verband met eerdere leningen in het kader van de in 2022 verstrekte buitengewone macrofinanciële bijstand van de EU (tranches 1 en 2) te dekken en om bij te dragen aan de voorziening die in verband met die leningen in het gemeenschappelijke voorzieningsfonds wordt gestort, ten belope van in totaal meer dan 227 miljoen EUR.

De buitengewone macrofinanciële bijstand van de EU ten belope van 6 miljard EUR, die werd uitbetaald in augustus 2022 (tranche 1) en tussen oktober en december 2022 (tranche 2), bood de Oekraïense begroting snelle en dringende steun. De EU kan de rente dragen door voor dergelijke leningen een rentesubsidie toe te kennen.

In februari 2024 heeft Oekraïne formeel verzocht om een rentesubsidie voor de in 2024 verschuldigde lasten. De voorwaarden voor de uitbetaling van de tranches in het kader van de buitengewone macrofinanciële bijstand van de EU werden geacht te zijn vervuld in 2022.

3. Voortgang bij de uitvoering van de faciliteit

3.a. Vooruitgang met betrekking tot de doelstellingen van de verordening tot instelling van de faciliteit voor Oekraïne

De verordening tot instelling van de faciliteit voor Oekraïne bevat drie strategische doelen met betrekking tot kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's), de groene transitie en gemeenten — drie dimensies die van essentieel belang zijn voor het herstel, de wederopbouw en de modernisering op lange termijn van Oekraïne.

3.a.i Steun voor kleine en middelgrote ondernemingen (artikel 28, lid 6)

Kmo's vormen de ruggengraat van de Oekraïense economie en spelen een cruciale rol bij het aanjagen van economische veerkracht, innovatie en het scheppen van banen. In de verordening tot instelling van de faciliteit voor Oekraïne wordt dit erkend en wordt vereist dat ten minste 15 % van de EU-garanties ondersteuning biedt aan micro-, kleine en middelgrote ondernemingen (mkmo's), met inbegrip van startende ondernemingen.

In 2024 heeft de EU aanzienlijke vooruitgang geboekt op weg naar het halen van deze doelstelling. Er werden twee overeenkomsten ondertekend, waardoor tot 290 miljoen EUR aan EU-garanties werd gedekt, met name voor leningen aan mkmo's. Daarnaast werd 20 miljoen EUR gemobiliseerd door middel van blendingverrichtingen. Deze initiatieven zijn bedoeld om financiering voor kleine bedrijven te ontsluiten en door oorlog getroffen ondernemingen te ondersteunen, zodat zij kunnen blijven functioneren en kunnen bijdragen aan de economie.

Voortbouwend op dit momentum zal de EU in 2025 een op maat gesneden oproep tot het indienen van voorstellen lanceren om via banken en financiële tussenpersonen meer gerichte

steun te verlenen aan kmo's. Daarbij zal prioriteit worden verleend aan de toegang van kleine bedrijven tot financiering en zal de particuliere sector van Oekraïne tijdens deze kritieke fase van de wederopbouw worden versterkt.

3.a.ii Bevordering van de groene transitie (artikel 28, lid 9)

De faciliteit is afgestemd op de doelstellingen van de Europese Green Deal en ondersteunt de transitie van Oekraïne naar een klimaatneutrale, klimaatbestendige en ecologisch duurzame economie. Pijler I van de faciliteit zal naar verwachting voldoen aan de beginselen van "geen ernstige afbreuk doen", voor zover dat mogelijk is tijdens een oorlog of tijdens de herstel- en wederopbouwfase na de oorlog. Ten minste 20 % van de investeringen in het kader van het Oekraïneplan en het investeringskader voor Oekraïne zal naar verwachting bijdragen tot klimaatmitigatie en -adaptatie, milieubescherming, met inbegrip van de instandhouding van de biodiversiteit, en de bredere groene transitie.

In het kader van het Oekraïneplan zal naar verwachting ten minste 80 % van de investeringen in vervoersinfrastructuur en ten minste 60 % van de investeringen in energie-infrastructuur ten goede komen aan groene doelstellingen. De meeste pijler I-investeringen in verband met de groene transitie zullen tegen het vierde kwartaal van 2027 worden uitgevoerd. Of het streefdoel inzake de groene transitie is gehaald, zal worden beoordeeld in het kader van het definitieve betalingsverzoek dat tegen eind 2027 moet worden ingediend.

Daarnaast zullen de eerste transacties in het kader van pijler II — die medio 2024 zijn aanbesteed — naar verwachting ook aanzienlijk bijdragen. Het gaat onder meer om concrete transacties onder de vlag van het investeringskader voor Oekraïne gericht op het herstel en de modernisering van essentiële diensten zoals water- en elektriciteitsinfrastructuur.

3.a.iii Gemeenten (artikel 16, lid 4)

Er moet een bedrag gelijk aan ten minste 20 % van de niet-terugbetaalbare steun in het kader van pijler I worden toegewezen aan de behoeften van subnationale autoriteiten. Dit zal worden beoordeeld op basis van de verslagen van het ministerie van Financiën waarin wordt aangetoond dat ten minste dit bedrag in de nationale begroting is toegewezen aan dergelijke behoeften, overeenkomstig een door Oekraïne uit te werken en met de Commissie overeengekomen methode. Dit vereiste zal voor het eerst worden beoordeeld bij het negende betalingsverzoek in het kader van het Oekraïneplan, dat na het tweede kwartaal van 2026 wordt verwacht. Daarbij zal worden nagegaan of een bedrag gelijk aan ten minste 5 % is toegewezen. In het laatste betalingsverzoek van het Oekraïneplan, dat tegen het einde van het vierde kwartaal van 2027 moet worden ingediend, zal het volledige streefcijfer worden beoordeeld.

3.b. Bijdrage aan het toetredingsproces van Oekraïne

De faciliteit koppelt de financiële steun aan Oekraïne aan een ambitieuze, op groei gerichte hervormingsagenda die de structurele transformatie moet faciliteren en tegelijkertijd het land moet ondersteunen op zijn toetredingstraject tot de EU. Het Oekraïneplan vormt de kern van de faciliteit om het economisch herstel, de wederopbouw en de modernisering van Oekraïne te stimuleren en tegelijkertijd de aanpassing aan het EU-acquis te bevorderen.

Om betekenisvolle vooruitgang te boeken, zijn in het plan specifieke stappen vastgesteld, waarvan er vele nauw verband houden met het EU-acquis op belangrijke prioritaire gebieden. Deze stappen omvatten een reeks essentiële maatregelen om Oekraïne op korte termijn nader tot het EU-acquis te brengen, waaronder de aanneming van wetgeving om de uitvoering van

het acquis te bevorderen, de uitvoering van EU-aanbevelingen en de aanneming van EU-normen in verschillende sectoren. Hoewel de succesvolle uitvoering van het Oekraïneplan de aanpassing van Oekraïne aan het EU-regelgevingskader ondersteunt, staat de uitvoering van de hervormingen in het kader van de faciliteit los van en loopt deze niet vooruit op de beoordeling van de aanpassing aan het EU-acquis in het kader van het lopende toetredingsproces.

In de twee in 2024 beoordeelde tranches zijn in totaal **vier stappen** voltooid (ongeveer 22 % van het totaal) die ook bijdragen tot de aanpassing aan het EU-acquis (zie tabel 1). De stappen hebben betrekking op decentralisatie, energie en milieu.

Tabel 1: In 2024 voltooide stappen van het Oekraïneplan met betrekking tot het EU-acquis

Volgnummer	Hervorming	Naam van de stap	Termijnbedrag
9.5	Hervorming 3. Ontwikkeling en uitvoering van regionaal beleid	Aanneming van resoluties tot wijziging van de nationale strategie voor regionale ontwikkeling voor 2021-2027	Derde kwartaal van 2024
10.8	Hervorming 3. Hervorming van de elektriciteitsmarkt	Inwerkingtreding van de secundaire wetgeving inzake de verordening betreffende de integriteit en transparantie van de groothandelsmarkt voor energie (Remit)	Derde kwartaal van 2024
15.1	Hervorming 1. Preventie, beperking en bestrijding van industriële verontreiniging	Inwerkingtreding van de wetgeving inzake preventie, beperking en bestrijding van industriële verontreiniging, met gedeeltelijke toepassing van de bepalingen.	Derde kwartaal van 2024
15.10	Hervorming 5. Milieueffectbeoordeling (MEB) en strategische milieueffectbeoordeling (SMEB)	Ontwikkeling van een conceptnota waarin het toepassingsgebied van de afwijkingen van de regels betreffende de milieueffectbeoordeling (MEB) en de strategische milieueffectbeoordeling (SMEB) worden vastgesteld	Derde kwartaal van 2024

3.c. Bijdrage aan de begrotingsstabiliteit van Oekraïne door middel van begrotingssteun

De grootschalige Russische invasie heeft ontwrichtende gevolgen gehad voor de Oekraïense economie, die in 2022 met bijna 30 % is gekrompen. Zowel de inflatie als de werkloosheid namen aanzienlijk toe. Het overheidstekort bedroeg in 2023 bijna 20 % van het bbp als gevolg van de hoge defensie-uitgaven. Nu Oekraïne geen toegang meer heeft tot de internationale

financiële markten, is het sterk afhankelijk van buitenlandse hulp. Het Internationaal Monetair Fonds heeft het gecumuleerde financieringstekort van de overheid tot 2027 geraamd op 143 miljard EUR.

In dit verband voorziet het Oekraïneplan in directe begrotingssteun in de vorm van niet-terugbetaalbare steun en leningen tegen zeer gunstige voorwaarden. De totale financiële steun in het kader van pijler I bedraagt 38,3 miljard EUR. De middelen zijn vervroegd beschikbaar gesteld in het eerste en tweede uitvoeringsjaar van het Oekraïneplan.

Directe begrotingssteun helpt Oekraïne **de overheidsfuncties in stand te houden en essentiële openbare diensten te verlenen**, wat cruciaal is in een periode van toenemende, maar ontoereikende binnenlandse inkomsten. Deze steun maakt de betaling van overheidssalarissen, pensioenen en de voortzetting van diensten zoals onderwijs en gezondheidszorg mogelijk en helpt tegelijkertijd de macrofinanciële stabiliteit te waarborgen door de behoefte aan buitensporige binnenlandse leningen te verminderen.

Het Oekraïneplan omvat **maatregelen om het begrotingsbeheer te versterken**, zoals de herinvoering van jaarlijkse begrotingsevaluaties en het verbeteren van de doeltreffendheid van de overheidsuitgaven. Voorts stimuleert het de mobilisering van inkomsten en het beheer van de overheidsschuld met het oog op de financiële houdbaarheid op lange termijn. Daarnaast helpt de rentesubsidie voor leningen uit de buitengewone macrofinanciële bijstand van de EU in 2022 Oekraïne om de stabiliteit te bewaren doordat het land wordt gevrijwaard van de opgebouwde rentebetalingen voor dat jaar.

3.d. Steun voor het vergroten van de gendergelijkheid

De uitvoering van de faciliteit stoelt op de beginselen van gendergelijkheid en de empowerment van vrouwen, zoals gespecificeerd in de verordening. De uitvoering is evenwel te recent van start gegaan om concrete resultaten op dit gebied te kunnen noemen.

In het Oekraïneplan worden de beginselen van inclusiviteit, gendergelijkheid en sociale cohesie genoemd als belangrijke horizontale aspecten waarmee rekening moet worden gehouden. Ook worden kwesties in verband met menselijk kapitaal en het ondernemingsklimaat aan de orde gesteld. Om de in het plan uiteengezette stappen te verwezenlijken, heeft Oekraïne in 2024 de nieuwe strategie inzake demografische ontwikkeling tot 2040 vastgesteld. De nieuwe wet ter verbetering van het ondernemingsbestuur van staatsbedrijven en de nationale mijnbestrijdingsstrategie tot 2033 bevatten ook maatregelen ter bevordering van gendergelijkheid.

Het investeringskader voor Oekraïne wordt uitgevoerd door middel van partnerschappen met financiële instellingen die zich houden aan de internationale en de EU-verbintenissen op het gebied van gendergelijkheid en de empowerment van vrouwen. De ondersteuning van gendergelijkheid en de empowerment van vrouwen maakt ook deel uit van de strategische koers van het investeringskader voor Oekraïne.

In het kader van pijler III wordt langs één kanaal — de faciliteit voor technische samenwerking (Technical Cooperation Facility, TCF) — projectmatige bijstand verleend. De TCF voert projecten uit waarvan de doelstellingen zijn gericht op versterking van gendergelijkheid en de empowerment van vrouwen, waarbij sprake is van gendermainstreaming.

3.e. Voornaamste punten

Hoewel de uitvoering van de faciliteit zich nog in een vroeg stadium bevindt, heeft de faciliteit op vele terreinen al aanzienlijke resultaten geboekt.

- **Grotere capaciteit om corruptie te bestrijden:** als onderdeel van de hervormingen in het kader van het Oekraïneplan heeft Oekraïne het personeel van het bijzonder openbaar ministerie voor corruptiebestrijding uitgebreid en het wetboek van strafrecht en het wetboek van strafvordering gewijzigd om corruptie efficiënter te bestrijden. Met name het rechtskader inzake schikkingen met voorafgaande schuldbekentenis is aanzienlijk verbeterd.

- **Verbetering van de normen inzake goed ondernemingsbestuur:** Oekraïne heeft in het kader van het Oekraïneplan een wet aangenomen om de normen inzake goed ondernemingsbestuur bij staatsbedrijven te verbeteren en beter af te stemmen op de internationale normen. De nieuwe wet verleent de raden van toezicht van staatsbedrijven exclusieve bevoegdheden om de algemeen directeur te benoemen en te ontslaan en om de strategische investerings- en financiële plannen van staatsbedrijven goed te keuren. De wet vereist dat de meeste leden van de raad van toezicht onafhankelijk zijn en voert een jaarlijkse evaluatieprocedure voor de raden van toezicht in.

- **Economische zekerheid en bestrijding van belastingontduiking:** Oekraïne heeft de nodige wetgeving aangenomen om zijn bureau voor economische zekerheid te hervormen. De nieuwe wet vormt een stevige basis om het bureau om te vormen tot een toezichthoudende autoriteit die doeltreffender kan optreden tegen belastingontduiking en economische delicten. Er worden open en op verdiensten gebaseerde aanwervingsprocedures ingevoerd, onder meer voor een nieuw hoofd, dat zal worden gekozen door een commissie van zes leden, die voor de helft uit internationale deskundigen zal bestaan. De wet zal ook helpen garanderen dat het personeel integer en voldoende vakbekwaam is.

- **Energie en klimaat:** Oekraïne heeft zijn eerste kaderwet inzake klimaat vastgesteld, met onder meer de doelstelling om tegen 2050 klimaatneutraliteit te bereiken, alsook zijn nationale energie- en klimaatplan, waarin het energie- en klimaatbeleid tegen 2030 wordt gecoördineerd en gepland, met specifieke streefcijfers, waaronder een aanzienlijke vermindering van de broeikasgasemissies en een groter aandeel hernieuwbare energie.

- **Verbeterd regelgevingsklimaat:** Oekraïne heeft een actieplan aangenomen om de lasten voor bedrijven te verlichten door overlappende regelgeving te herzien en te schrappen, economische activiteiten te dereguleren en administratieve procedures te digitaliseren.

- **Begrotingssteun:** de regelmatige uitbetalingen in verband met de volledige uitvoering van de hervormingen in het kader van het plan waren van cruciaal belang voor Oekraïne, omdat ze hielpen essentiële overheidsfuncties in stand te houden, zoals de betaling van salarissen en de verlening van openbare diensten zoals onderwijs en gezondheidszorg, ondanks ernstige inkomstentekorten. Met de uitbetalingen is voorts de macrofinanciële stabiliteit ondersteund door de behoefte aan binnenlandse leningen te beperken en is de basis gelegd voor een houdbare begroting op lange termijn door een beter beheer van de overheidsfinanciën.

- **Investeringen:** het investeringskader voor Oekraïne heeft bijgedragen tot een van de grootste buitenlandse investeringen in Oekraïne sinds het land onafhankelijk werd: de overname van twee telecomproviders (Lifecell en Datagroup Volia) door Franse en Oekraïense investeerders. Door deze transactie, ondersteund door de Internationale Financieringsmaatschappij en de Europese Bank voor Wederopbouw en Ontwikkeling, is een toonaangevende geïntegreerde provider in Oekraïne ontstaan met een robuust investeringsplan voor telecommunicatie-infrastructuur en verbetering van de digitale connectiviteit. De investering heeft tot doel de telecommunicatie-infrastructuur van Oekraïne te moderniseren en uit te breiden en zo de veerkracht van het netwerk en de connectiviteit in het hele land te verbeteren, ook in bevrijde gebieden. Daardoor zal de mobiele verbinding voor meer dan tien miljoen mensen in Oekraïne worden hersteld, gemoderniseerd en verbeterd en zullen vier miljoen woningen worden uitgerust met sneller internet.

4. Controles van de uitvoering van de faciliteit

Het systeem voor interne controle van de Oekraïense overheidssector zorgt voor doeltreffende monitoring en financieel toezicht en voldoet aan de EU-normen inzake transparantie en verantwoordingsplicht. De governancestructuur omvat de nationale coördinator bij het ministerie van Economische Zaken, die toezicht houdt op de uitvoering, terwijl het ministerie van Financiën en de nationale auditdienst de naleving controleren door middel van audits. De rekenkamer ondersteunt het parlementair toezicht.

In december 2024 werd een eerste audit voor de Commissie uitgevoerd. Ondanks de beperkte middelen heeft Oekraïne dankzij zijn ervaring met het beheer van internationale financiële steun voldoende administratieve capaciteit opgebouwd. Het Oekraïneplan omvat ook hervormingen om het beheer van de overheidsfinanciën te verbeteren, fraude te voorkomen en het risico op dubbele financiering te verminderen. Deze inspanningen worden ondersteund door de kaderovereenkomst tussen de EU en Oekraïne, waarin mechanismen voor financieel toezicht, fraudepreventie en wettelijke waarborgen ter bescherming van de financiële belangen van de EU worden beschreven.

4.a. Bescherming van de financiële belangen van de EU

Bij de uitvoering van de faciliteit nemen de Commissie en Oekraïne passende maatregelen om de financiële belangen van de EU te beschermen. Het controlekader van de Commissie bestaat uit twee lagen: i) waarborgen van de wettigheid en regelmatigheid van de driemaandelijkse uitbetalingen aan Oekraïne in het kader van pijler I van de faciliteit en ii) bescherming van de financiële belangen van de EU. Om de wettigheid en regelmatigheid te waarborgen, voert de Commissie uitgebreide voorafgaande controles uit voordat zij een door Oekraïne ingediend betalingsverzoek positief beoordeelt. Bij een positieve beoordeling houdt de Commissie rekening met het volgende:

- een beoordeling van de in artikel 5, lid 1, van de verordening tot instelling van de faciliteit voor Oekraïne gestelde voorwaarde dat Oekraïne de instandhouding en eerbiediging van doeltreffende democratische mechanismen voortzet en de eerbiediging van de mensenrechten blijft garanderen, rekening houdend met relevante aanbevelingen van internationale organen, zoals de Raad van Europa en zijn Commissie van Venetië;

- een analyse van de bevredigende uitvoering van de kwalitatieve en kwantitatieve stappen bij elk betalingsverzoek op basis van door Oekraïne overeenkomstig de kaderovereenkomst tussen de Commissie en Oekraïne verstrekte verificatiedocumenten.

Na de uitbetalingen zal de Commissie ook risicogebaseerde audits uitvoeren met betrekking tot de uitvoering van de stappen van het Oekraïneplan om aanvullende zekerheid te verkrijgen over de juistheid van de door Oekraïne verstrekte informatie. Voordat zij het Oekraïneplan positief beoordeelde, heeft de Commissie ook geconstateerd dat de door Oekraïne voorgestelde regelingen de financiële belangen van de EU naar verwachting adequaat zullen beschermen.

4.b. Het systeem voor interne controle van de Oekraïense overheidssector

Het systeem voor interne controle van de Oekraïense overheidssector zorgt voor doeltreffend financieel toezicht, in overeenstemming met de EU-normen inzake transparantie en verantwoordingsplicht. De nationale coördinator bij het ministerie van Economische Zaken houdt toezicht op de uitvoering, terwijl het ministerie van Financiën, ondersteund door de nationale auditdienst, audits en financiële controles uitvoert.

In december 2024 werden bij een eerste systeemaudit voor de Commissie verbeterpunten vastgesteld, waarbij begin 2025 aanbevelingen werden gedaan. Deze zullen worden uitgevoerd onder toezicht van het auditcomité van de faciliteit voor Oekraïne. Ondanks de beperkte middelen heeft Oekraïne dankzij zijn ervaring met het beheer van internationale financiële steun voldoende administratieve capaciteit opgebouwd.

Het Oekraïneplan vereist hervormingen met betrekking tot het beheer van de overheidsfinanciën en de transparantie van investeringen om de auditsystemen te versterken en fraude te voorkomen. Een kaderovereenkomst met de EU, aangevuld met financierings- en leningsovereenkomsten, omvat juridisch bindende maatregelen voor fondsbeheer, fraudepreventie en financiële waarborgen, waarmee ervoor wordt gezorgd dat verantwoording wordt afgelegd over het gebruik van EU-steun.

5. Communicatie en dialoog

Dialoog over de faciliteit voor Oekraïne met het Europees Parlement

Op grond van artikel 37 van de verordening tot instelling van de faciliteit voor Oekraïne voert de Commissie ten minste om de vier maanden een dialoog met het Europees Parlement om de vooruitgang met betrekking tot alle drie de pijlers van de faciliteit te evalueren.

De eerste dialoog met de Begrotingscommissie en de Commissie buitenlandse zaken vond plaats in december 2024 en had betrekking op belangrijke kwesties zoals de voortzetting van de steun na 2027, de mobilisering van investeringen uit de particuliere sector en het bieden van financiële waarborgen. De Commissie zet het lopende overleg voort om het Parlement op de hoogte te houden van de vorderingen, uitdagingen en uitvoeringsinspanningen.

6. Conclusies

In het eerste uitvoeringsjaar heeft de faciliteit al reeds enkele van haar doelstellingen verwezenlijkt. In 2024 werd 19,6 miljard EUR vrijgemaakt, waarvan 16,1 miljard EUR rechtstreeks aan de Oekraïense begroting werd uitbetaald, en daarmee heeft de faciliteit een doorslaggevende rol gespeeld als een van de belangrijkste factoren om Oekraïne te stabiliseren en als een van de voornaamste EU-instrumenten om het herstel, de wederopbouw en de modernisering van het land te ondersteunen.

De steun aan de staatsbegroting in het kader van pijler I van de faciliteit, het Oekraïneplan, **is cruciaal geweest voor de instandhouding van de macrofinanciële stabiliteit van Oekraïne**. Alle hervormingsstappen van het Oekraïneplan in 2024 zijn uitgevoerd, waarmee de basis is gelegd voor het herstel van Oekraïne op lange termijn, het toetredingsproces is versneld en de Oekraïense instellingen verder zijn afgestemd op de EU-normen. Het plan heeft belangrijke hervormingen bevorderd, op het gebied van zowel corruptiebestrijding, de verbetering van het ondernemingsklimaat, de groene transitie als milieubescherming.

Het is nu zaak het tempo waarmee de hervormingen en investeringen van het Oekraïneplan worden uitgevoerd, op peil te houden. Indien de hervormingen en investeringen worden verwezenlijkt, zullen zij naar verwachting aanzienlijk bijdragen tot meer groei, macro-economische stabiliteit, verbetering van de begrotingssituatie en versterking van het EU-toetredingstraject van Oekraïne.

Pijler II van de faciliteit — het investeringskader voor Oekraïne — speelt een sleutelrol bij het **aantrekken van de nodige investeringen voor de wederopbouw**, onder meer wat betreft groene wederopbouw. De uitvoering ervan vordert in recordtempo: programma's ten belope van 1,4 miljard EUR zijn al ter ondertekening voorgelegd en in het eerste jaar van uitvoering zijn oproepen tot het indienen van voorstellen gelanceerd. Er zijn al concrete stappen gezet, met name om dringende behoeften op gebieden als energie, verwarmingsdiensten en nieuwe investeringen in groene hernieuwbare energiebronnen te ondersteunen. Het investeringskader voor Oekraïne dient ook de strategische belangen van de EU door in de EU gevestigde bedrijven economische kansen te bieden om te investeren, handelskansen te creëren en groei op het hele continent te bevorderen.

In het kader van pijler III verleent de faciliteit **cruciale technische bijstand aan Oekraïne** om zijn geleidelijke aanpassing aan het EU-acquis te ondersteunen met het oog op toekomstig lidmaatschap, alsook voor de uitvoering van het Oekraïneplan. Daarnaast heeft projectmatige bijstand, onder meer in de vorm van dringende reparaties van energie-infrastructuur, de veerkracht en het reactievermogen van het land versterkt om het hoofd te bieden aan de gevolgen van de Russische aanvalsoorlog. In het kader van pijler III zijn voorts de rentelasten die Oekraïne in 2024 in verband met leningen uit eerdere instrumenten moest betalen, gesubsidieerd, waardoor ruimte werd gecreëerd in de overheidsbegroting.

De uitvoering van de faciliteit gaat vergezeld van **een sterk monitoring- en controlekader** dat ervoor moet zorgen dat de financiële belangen van de EU naar behoren worden beschermd. Naast de versterking van het systeem voor interne controle van de Oekraïense overheidssector omvat dit ook de werking van het auditcomité, dat de Commissie bijstaat door de beheers- en controlesystemen van de publieke sector in Oekraïne te beoordelen en aanbevelingen te doen.

In 2024 is met de faciliteit uitvoering gegeven aan de steun van de EU aan Oekraïne en is hierbij duidelijk gemaakt dat de EU vastberaden is Oekraïne en zijn bevolking te ondersteunen zolang dat nodig is. Het was een centraal onderdeel van de verleende financiële bijstand en bevorderde tegelijkertijd de hervormingsinspanningen van Oekraïne. In 2025 zal

de faciliteit dat blijven doen door de fase van volledige uitvoering in te zetten en steun te blijven verlenen voor het herstel, de wederopbouw en de modernisering van Oekraïne.