

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS
EN SENAAT

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
ET SÉNAT
DE BELGIQUE

16 februari 2026

16 février 2026

**BRIEFING VAN
DE EUROPESE RAAD
VAN 18 EN 19 DECEMBER 2025**

**BRIEFING DU
CONSEIL EUROPÉEN
DES 18 ET 19 DÉCEMBRE 2025**

Verslag

namens het Federaal Adviescomité
voor Europese Aangelegenheden
uitgebracht door
de heren **Peter De Roover** (K.) en
Vincent Blondel (S.)

Rapport

fait au nom du Comité d'avis fédéral
chargé de questions européennes
par
MM. **Peter De Roover** (Ch.) et
Vincent Blondel (S.)

Inhoud

Blz.

I. Inleiding door de Kamervoorzitter	3
II. Uiteenzetting van de eerste minister	3
III. Gedachtewisseling	15

Sommaire

Pages

I. Introduction du président de la Chambre	3
II. Exposé du premier ministre	3
III. Échange de vues	15

FEDERAAL ADVIESCOMITÉ VOOR EUROPESE AANGELEGENHEDEN
COMITÉ D'AVIS FÉDÉRAL POUR LES QUESTIONS EUROPÉENNES**Samenstelling van het adviescomité op de datum van de indiening van het verslag /****Composition du comité d'avis à la date de dépôt du rapport**

Voorzitters/Présidents: Peter De Roover (K/Ch), Vincent Blondel (S)

AFVAARDIGING VAN DE KAMER / DÉLÉGATION DE LA CHAMBRE**A. — Vaste leden / Membres effectifs**

N-VA: Peter De Roover, Katrijn van Riet
 VB: Britt Huybrechts, Werner Somers
 MR: Benoît Piedboeuf
 PS: Paul Magnette
 PVDA-PTB: Raoul Hedebouw
 Les Engagés: Benoît Lutgen
 Vooruit: Annick Lambrecht
 cd&v: Phaedra Van Keymolen

B. — Plaatsvervangers / Membres suppléants

Kathleen Depoorter, Koen Metsu, Darya Safai
 Kurt Moons, Barbara Pas, Ellen Samyn
 Mathieu Michel, Denis Ducarme
 Hugues Bayet, Christophe Lacroix
 Nabil Boukili, Ayse Yigit
 Luc Frank, Anne Pirson
 Fatima Lamarti, Alain Yzermans
 Nathalie Muylle, Els Van Hoof

AFVAARDIGING VAN HET EUROPEES PARLEMENT / DÉLÉGATION DU PARLEMENT EUROPÉEN

N-VA: Kris Van Dijk, Johan Van Overtveldt
 Ecolo-Groen: Sara Matthieu
 PS: Estelle Ceulemans
 MR: Sophie Wilmès
 Vooruit: Bruno Tobback
 cd&v: Wouter Beke
 Onafhankelijk: Rudi Kennes

AFVAARDIGING VAN DE SENAAT / DÉLÉGATION DU SÉNAT**A. — Vaste leden / Membres effectifs**

N-VA: Alessia Claes, Karl Vanlouwe
 MR: Valérie De Bue, Viviane Teitelbaum
 VB: Johan Deckmyn, Anke Van dermeersch
 PVDA-PTB: Alice Bernard
 PS: Fatima Ahallouch
 cd&v: Peter Van Rompuy
 Les Engagés: Vincent Blondel

B. — Plaatsvervangers / Membres suppléants

Andries Gryffroy, Griet Vanryckegem
 Anne-Charlotte d'Ursel, Gaëtan Van Goidsenhoven
 Bob De Brabandere, Wim Verheyden
 Antonio Coccio
 Anne Lambelin
 Katrien Partyka
 Elhadj Moussa Diallo

N-VA	: Nieuw-Vlaamse Alliantie
VB	: Vlaams Belang
MR	: Mouvement Réformateur
PS	: Parti Socialiste
PVDA-PTB	: Partij van de Arbeid van België – Parti du Travail de Belgique
Les Engagés	: Les Engagés
Vooruit	: Vooruit
cd&v	: Christen-Democratisch en Vlaams
Ecolo-Groen	: Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
Anders.	: Anders.
DéFI	: Démocrate Fédéraliste Indépendant
ONAFH/INDÉP	: Onafhankelijk-Indépendant

Afkorting bij de nummering van de publicaties:		Abréviations dans la numérotation des publications:	
DOC 56 0000/000	Parlementair document van de 56 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer	DOC 56 0000/000	Document de la 56 ^e législature, suivi du numéro de base et numéro de suivi
QRVA	Schriftelijke Vragen en Antwoorden	QRVA	Questions et Réponses écrites
CRIV	Voorlopige versie van het Integraal Verslag	CRIV	Versio provisoire du Compte Rendu Intégral
CRABV	Beknopt Verslag	CRABV	Compte Rendu Analytique
CRIV	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaalde beknopt verslag van de toezpraken (met de bijlagen)	CRIV	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)
PLEN	Plenum	PLEN	Séance plénière
COM	Commissievergadering	COM	Réunion de commission
MOT	Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)	MOT	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)

DAMES EN HEREN,

Vergaderingen van de staatshoofden en regeringsleiders van de Europese Unie (EU of Unie) worden doorgaans voorafgegaan en/of gevolgd door een vergadering in het Federaal Parlement tussen de eerste minister en de leden van het Federaal Adviescomité voor Europese Aangelegenheden.

Op 18 december 2025 heeft de eerste minister een briefing gegeven met betrekking tot de Europese Raad van 18 en 19 december 2025,

I. — INLEIDING DOOR DE KAMERVOORZITTER

De Kamervoorzitter stipt aan dat vandaag nog de Europese Raad van staatshoofden en regeringsleiders zal vergaderen over het dossier “Oekraïne en de veiligheid op ons continent”.

Omdat het belangrijk is om een duidelijke toelichting van het Belgische standpunt voorafgaand aan de Europese Raad te krijgen, leek het hem wenselijk om hierover eerst nog een parlementaire gedachtewisseling te houden.

II. — UITEENZETTING VAN DE EERSTE MINISTER

De eerste minister benadrukt dat de informatie die hij nu aan de leden van het Federaal Adviescomité verschaft, wordt meegedeeld onder voorbehoud van ontwerp teksten die hij nog niet gezien heeft. Door de snelle opeenvolgende ontwikkelingen worden deze ontwerp teksten immers nog steeds aangepast.

Desondanks vindt de eerste minister het belangrijk om met de parlementsleden de meest actuele stand van zaken te delen over de financiering van Oekraïne. Dit is een belangrijk onderwerp voor België en Europa, dat een grote impact heeft op de vrede, de veiligheid en de welvaart op het Europese continent.

De eerste minister merkt op dat hij het niet zal hebben over de andere agendapunten van de Europese Raad, met name het volgende Meerjarig Financieel

MESDAMES, MESSIEURS,

Les réunions des chefs d’État ou de gouvernement de l’Union européenne (UE ou Union) sont généralement précédées et/ou suivies d’une réunion au Parlement fédéral entre le premier ministre et les membres du Comité d’avis fédéral chargé des questions européennes.

Le 18 décembre 2025, le premier ministre a fait un briefing sur le Conseil européen des 18 et 19 décembre 2025.

I. — INTRODUCTION DU PRÉSIDENT DE LA CHAMBRE

Le président de la Chambre souligne que le Conseil européen des chefs d’État ou de gouvernement se réunira aujourd’hui encore pour débattre du dossier relatif à l’Ukraine et à la sécurité sur notre continent.

Étant donné qu’il est important de définir clairement la position belge avant ce Conseil européen, il lui a semblé souhaitable d’organiser d’abord un échange de vues parlementaire à ce sujet.

II. — EXPOSÉ DU PREMIER MINISTRE

Le premier ministre souligne que les informations qu’il fournit séance tenante aux membres du Comité d’avis fédéral leur sont communiquées sous réserve de projets de textes dont il n’a pas encore pu prendre connaissance. En effet, en raison de l’évolution rapide de la situation, ces projets de textes ne cessent d’être modifiés.

Malgré tout, le premier ministre estime important de partager avec les parlementaires les informations les plus récentes concernant le dossier du financement de l’Ukraine. Il s’agit d’un sujet important pour la Belgique et l’Europe, qui a un impact considérable sur la paix, la sécurité et la prospérité du continent européen.

Le premier ministre fait observer qu’il n’abordera pas les autres points inscrits à l’ordre du jour du Conseil de l’Union européenne, à savoir le prochain Cadre financier

Kader (MFK), de toestand in het Midden-Oosten en de uitbreidingsagenda van de Europese Unie.

*
* *

Niemand zal tegenspreken dat Oekraïne de volledige steun van België verdient in de strijd tegen de Russische agressie. Het ondersteunen van Oekraïne is niet alleen een morele plicht, maar ook een investering in onze eigen veiligheid, misschien wel de beste investering.

Hoewel hierover geen volledige consensus bestaat in Europa, is er wel een grote eensgezindheid. Dit blijkt uit de conclusies van de vorige Europese Raad over Oekraïne, die door alle lidstaten zijn aangenomen, met uitzondering van Hongarije.

Luidens de conclusies onderstreept de Europese Raad dat het van cruciaal belang is ervoor te zorgen dat Oekraïne weerbaar blijft en over de budgettaire en militaire middelen beschikt om zijn inherente recht op zelfverdediging te blijven uitoefenen en Ruslands agressie te blijven tegengaan en te blijven ontmoedigen, ook op de lange termijn.

België werkt constructief samen in verschillende gremia om de steun aan Oekraïne op te voeren en om ervoor te zorgen dat Oekraïne in staat is zichzelf te verdedigen, en bij uitbreiding de Europese staten. Hierbij kan verwezen worden naar de inspanningen in het kader van de “*Coalition of the Willing*”, van de NAVO en van de Europese Unie.

Het Belgisch standpunt hierover is bekend en blijft onveranderd. De basisprincipes zijn eveneens dezelfde gebleven.

Tot nader order dragen de “*windfall profits*” op de geïmmobiliseerde tegoeden bij tot de financiering van Oekraïne. Dat is vandaag al het geval en dat is “de bewuste kip met de gouden eieren”.

Vandaag is er een voorstel om die “kip” te gaan serveren, om die op te eten. De eerste bedenking die men hierbij moet maken, is uiteraard dat men dan een duurzame bron van financiering “opeet”.

De premier wil daarbij wel één zaak heel duidelijk stellen.

Euroclear is de enige financiële instelling ter wereld die de opbrengsten van geïmmobiliseerde Russische tegoeden overdraagt om Oekraïne te steunen. België is het enige land dat dat doet. België is niet het enige land

pluriannuel, la situation au Moyen-Orient et le programme d'élargissement de l'Union européenne.

*
* *

Personne ne contestera que l'Ukraine mérite le soutien total de la Belgique dans sa lutte contre l'agression russe. Soutenir l'Ukraine n'est pas seulement un devoir moral, c'est aussi un investissement dans notre propre sécurité, peut-être même le meilleur investissement qui soit.

Même s'il n'est pas global, le consensus qui existe en Europe à ce sujet est très large. C'est ce qui ressort des conclusions du dernier Conseil européen consacré à la question ukrainienne, la Hongrie étant la seule voix dissonante à cet égard.

Dans ses conclusions, le Conseil européen souligne qu'il est essentiel de veiller à ce que l'Ukraine reste résiliente et dispose des moyens budgétaires et militaires lui permettant de continuer à exercer son droit naturel de légitime défense et à contrecarrer et décourager l'agression russe, y compris à long terme.

La Belgique coopère de manière constructive au sein de différentes instances afin d'intensifier le soutien à l'Ukraine et de veiller à ce que ce pays soit en mesure de se défendre, et par extension, de défendre les États européens. Il peut être renvoyé à cet égard aux efforts déployés dans le cadre de la “*coalition des volontaires*” (“*coalition of the willing*”) de l'OTAN et de l'Union européenne.

La position belge à ce sujet est connue et reste inchangée. Les principes fondamentaux sont également restés identiques.

Jusqu'à nouvel ordre, les bénéfices exceptionnels (“*windfall profits*”) générés par les avoirs immobilisés contribuent au financement de l'Ukraine. C'est la fameuse “poule aux œufs d'or”.

Aujourd'hui, il est proposé de se saisir de cette “poule” pour la consommer. La première réflexion à formuler à cet égard est évidemment que l'on se priverait d'une source de financement durable en agissant de la sorte.

Le premier ministre tient toutefois à préciser très clairement une chose à ce sujet.

Euroclear est la seule institution financière au monde à reverser le produit de ces avoirs russes gelés afin de soutenir l'Ukraine. La Belgique est le seul pays à agir ainsi. La Belgique n'est pas le seul pays comptant sur

dat een financiële instelling heeft met geïmmobiliseerde Russische tegoeden, maar België is wel het enige land dat de opbrengsten daarvan geeft aan Oekraïne.

Vele andere landen hebben ook tegoeden op hun grondgebied. Die hebben ook “*windfall profits*” en heffen ook vennootschapsbelasting op die “profits” of zij hebben eventueel dividenden via staatsbanken waar die geïmmobiliseerde tegoeden geparkeerd staan. Tot heden hebben deze staten daar nauwelijks transparantie over geboden, laat staan dat die tegoeden zijn aangewend voor de ondersteuning aan Oekraïne.

Het kan niet genoeg beklemtoond worden dat België het enige land is dat het geld dat via de belastingen van de winsten op de Russische tegoeden wordt afgehouden, aanwendt voor de ondersteuning van Oekraïne.

En België is bijna slachtoffer van deze praktijk als men de internationale pers erop na slaat. De fingerwijzingen dat België een land zou zijn, dat nog belastinginkomsten heeft op geïmmobiliseerde tegoeden, zijn zeer cynisch te noemen, terwijl andere landen uit de “*Coalition of the Willing*” niet eens transparantie hebben geboden over wat ze zelf bezitten en wat er met die opbrengsten gebeurt.

De inkomsten voor België uit de Belgische vennootschapsbelasting op deze *windfall profits* worden ingezet voor bilaterale hulp aan Oekraïne.

De tweede bedenking die de premier wenst te formuleren is dat die geïmmobiliseerde tegoeden kunnen dienen als een hefboom om aan de onderhandelingstafel te komen bij vredesgesprekken. Als men die tegoeden gaat uitgeven, dreigt men hiermee een belangrijke troef te verliezen. Men kan zo’n tegoed immers maar één keer inzetten: Ofwel gebruikt men het voor onmiddellijke financiering, zoals in het plan dat thans voorligt, ofwel benut men het later in het kader van de reconstructie na een vredesakkoord.

Het is belangrijk om te benadrukken dat men die tegoeden niet zomaar zal teruggeven aan Rusland. Dat is zeker niet het plan. Zodra er een vredesdeal is, dient Rusland, de agressor, Oekraïne te compenseren voor de aangebrachte schade. Op dat moment kunnen de tegoeden worden ingezet voor herstelhulp. Maar als men deze tegoeden nu reeds aanwendt, valt die mogelijkheid weg.

“*You can’t have your cake and eat it too*”. Omdat men de “kip met gouden eieren” slechts één keer kan opeten (m.a.w. omdat deze tegoeden zo waardevol zijn en maar één keer gebruikt kunnen worden) heeft België tijdens

son territoire une institution financière détenant des avoirs russes gelés, mais elle est le seul à reverser le produit de ces avoirs à l’Ukraine.

De nombreux autres pays détiennent également des avoirs sur leur territoire. Ils profitent eux aussi de bénéfices exceptionnels et prélèvent l’impôt des sociétés sur ces bénéfices ou perçoivent éventuellement des dividendes via les banques d’État dans lesquelles ces avoirs immobilisés sont placés. Jusqu’à présent, ces États n’ont guère fait preuve de transparence à ce sujet et encore moins indiqué que ces avoirs étaient utilisés pour soutenir l’Ukraine.

On ne soulignera jamais assez que la Belgique est le seul pays qui affecte au soutien de l’Ukraine les fonds prélevés via l’imposition des bénéfices générés par les avoirs russes.

En outre, la Belgique est presque victime de cette pratique si l’on s’en réfère à la presse internationale. Les accusations selon lesquelles la Belgique serait un pays qui prélève encore des recettes fiscales sur les avoirs immobilisés sont particulièrement cyniques, alors que d’autres pays de la coalition des volontaires n’ont même pas fait preuve de transparence sur ce qu’ils détiennent eux-mêmes et ce qu’il advient de ces revenus.

Les recettes perçues par la Belgique au titre de l’impôt des sociétés sur ces bénéfices exceptionnels sont affectées à l’aide bilatérale en faveur de l’Ukraine.

La deuxième réserve que le premier ministre souhaite formuler est que ces avoirs immobilisés peuvent servir de levier pour obtenir une place à la table des négociations lors de pourparlers de paix. En dépensant ces avoirs, l’Europe risquerait de perdre un atout majeur. De tels avoirs ne pourront en effet être utilisés qu’une seule fois. Soit, ils servent au financement immédiat, comme le propose le plan à l’examen, soit ils seront mis à profit ultérieurement dans le cadre de la reconstruction après un accord de paix.

Il importe de souligner que ces avoirs ne seront pas simplement restitués à la Russie. Ce n’est certainement pas le but poursuivi. Dès qu’un accord de paix aura été conclu, la Russie, qui est l’agresseur, devra indemniser l’Ukraine pour les dommages causés. À ce stade, les avoirs pourront être alloués à l’aide à la reconstruction. Or, si ces avoirs sont déjà utilisés à présent, cette possibilité disparaît.

On ne peut pas avoir le beurre et l’argent du beurre. Comme la “poule aux œufs d’or” ne peut être mangée qu’une seule fois (en d’autres termes, comme ces avoirs sont extrêmement précieux et qu’ils ne peuvent être

de vorige Europese Raad gevraagd aan de Europese Commissie om “zo spoedig mogelijk, opties voor financiële steun voor te stellen op basis van een beoordeling van de financieringsbehoeften van Oekraïne”. “Opties” in meervoud, dus meer dan één mogelijkheid.

De Europese Commissie presenteerde daarom op 17 november 2025 een zogenaamde “*options paper*”, waarin drie manieren worden voorgesteld om Oekraïne te ondersteunen:

1. Rechtstreekse financiering door de lidstaten (wat niet zal gebeuren);
2. Financiering vanuit Europa, via de klassieke Europese lening. Het komt erop neer dat Europa zelf geld uitleent;
3. De “*reparation loan*”, een lening gekoppeld aan de geïmmobiliseerde Russische activa bij financiële instellingen.

Het voorstel van een “*reparation loan*” komt erop neer dat Euroclear, via een Europees besluit, dat rechtstreeks toepasbaar is, wordt gedwongen om die activa te plaatsen bij de Europese Unie.

De activa van Euroclear staan momenteel geparkeerd bij de Europese Centrale Bank (ECB). Euroclear is geen bank, maar een clearinghouse, een soort tussenpersoon die effecten en geld beheert. In de loop der jaren zijn deze activa meestal omgezet in cash. Op dit moment heeft Euroclear ongeveer 15 miljard euro in effecten en 170 miljard euro aan cash.

Als een goede huisvader zet Euroclear die middelen bij de ECB op een rekening en krijgt daar een rente op. Eigenlijk zou Euroclear verplicht worden om van de balans dat geld weg te halen en aan de Europese Unie te geven om het verhaal van de zogenaamde “*reparation loan*” in gang te zetten.

In ruil daarvoor krijgt Euroclear een EU-schuld-instrument. Het geld wordt dus vervangen door een “contract” dat gedekt moet worden door garanties van lidstaten. De EU zou dat geld vervolgens kunnen gebruiken om aan Oekraïne te lenen. Die lening zou Oekraïne pas moeten terugbetalen als Rusland stopt met de oorlog en de schade vergoedt.

Dat is een onzekere hypothese, die juridische, financiële en economische risico's omvat.

utilisés qu'une seule fois), la Belgique a demandé à la Commission européenne, lors du précédent Conseil européen, de proposer dans les meilleurs délais des options de soutien financier fondées sur une évaluation des besoins de financement de l'Ukraine. Le mot “options” a été utilisé au pluriel à dessein.

La Commission européenne a dès lors présenté, le 17 novembre 2025, un “*options paper*” proposant trois manières de soutenir l'Ukraine:

1. un financement direct par les États membres (ce qui ne sera pas le cas);
2. un financement européen, via le prêt européen classique. En d'autres termes, l'Europe prête elle-même de l'argent;
3. le prêt de réparation, à savoir un prêt lié aux actifs russes immobilisés auprès d'institutions financières.

La proposition d'un prêt de réparation revient à contraindre Euroclear, par la voie d'une décision européenne directement applicable, de placer ces actifs auprès de l'Union européenne.

Les avoirs d'Euroclear sont actuellement déposés auprès de la Banque centrale européenne (BCE). Euroclear n'est pas une banque, mais une chambre de compensation, une sorte d'intermédiaire qui gère des titres et des fonds. Au fil des années, ces actifs ont généralement été convertis en espèces. Actuellement, Euroclear détient environ 15 milliards d'euros sous forme de titres et 170 milliards d'euros en espèces.

En bon père de famille, Euroclear place ces fonds sur un compte auprès de la BCE et perçoit des intérêts. En pratique, Euroclear serait contraint de retirer cet argent de son bilan et de le remettre à l'Union européenne afin de mettre en œuvre le prêt de réparation.

En contrepartie, Euroclear recevrait un instrument de dette de l'UE. L'argent serait donc remplacé par un “contrat” qui devrait être couvert par des garanties des États membres. L'UE pourrait ensuite utiliser cet argent pour accorder un prêt à l'Ukraine. Ce prêt ne devrait être remboursé par l'Ukraine que si la Russie met fin à la guerre et indemnise les dommages qu'elle a causés.

Il s'agit d'une hypothèse incertaine qui présente des risques juridiques, financiers et économiques.

Allereerst is het belangrijk te benadrukken dat wat hier gebeurt mogelijk een schending van het internationaal recht is. Dit is zonder precedent. Zelfs tijdens de Tweede Wereldoorlog met nazi-Duitsland, is zoiets niet voorgekomen. Toen werden de geïmmobiliseerde activa niet gebruikt en evenmin herbestemd. Herbestemming gebeurt historisch na een vredesverdrag, als onderdeel van herstelbetalingen na een oorlog, en niet tijdens een oorlog. Op dat moment betaalt de verliezer.

Een recent voorbeeld dat in dit verband vaak wordt aangehaald, is de oorlog tussen Irak en Koeweit, die Irak verloor. Op dat moment is het de geïmmobiliseerde middelen kwijt. Dit is het historisch precedent. We bevinden ons nu niet in zo'n situatie; deze actie is dus nieuw en internationaal juridisch aanvechtbaar.

Dat is precies de essentie van het verhaal: Dat het zeggegd geen confiscatie is. Het mag zelfs zo niet genoemd worden. Het mag zelfs geen "quasi-confiscatie" heten. Het is geen confiscatie, want Euroclear kan het geld nog vrijmaken. De claim van Rusland op Euroclear voor de geïmmobiliseerde assets blijft bestaan; die wordt niet ingetrokken.

Als men zegt dat het geld nooit meer kan worden teruggekregen, dan is dat wel confiscatie. Zolang de claim er nog is, is er geen confiscatie. Maar dat betekent ook dat er geld op de plank moet liggen om die claim te kunnen waarmaken. Een claim is namelijk alleen geloofwaardig als er daadwerkelijk geld beschikbaar is dat op elk moment gebruikt kan worden. En dat geld moet snel inzetbaar zijn, bijvoorbeeld in het geval van een vredesakkoord.

Er lopen momenteel vredesinitiatieven, onder andere die van de Verenigde Staten. Waar dit naartoe leidt, is moeilijk voorspelbaar. Wat wel duidelijk is, is dat Russische activa altijd worden genoemd in alle documenten. Dit doet vermoeden dat, als er ooit een vredesakkoord komt, er mogelijk beschikkingen zijn omtrent die "assets". Stel dat deze beschikking luidt dat de assets moeten terugbetaald worden aan Rusland, dan moeten die middelen binnen een week beschikbaar zijn. Maar ondertussen zijn ze weg.

Als men geloofwaardig wil stellen dat dit geen confiscatie is, dan moet men dat probleem oplossen: De cash moet op tafel kunnen komen. Internationaalrechtelijk is dat echter zeer twijfelachtig.

Ten tweede moet men beseffen dat een dergelijke operatie, die geen precedent kent, meteen een bepaalde perceptie creëert in de internationale financiële wereld.

Il importe d'abord de souligner que la situation actuelle pourrait constituer une violation du droit international. C'est inédit. Même durant la Seconde Guerre mondiale contre l'Allemagne nazie, rien de tel ne s'est produit. À l'époque, les actifs immobilisés n'ont été ni utilisés ni réaffectés. La réaffectation a traditionnellement lieu après la signature d'un traité de paix, au titre de réparations à l'issue d'une guerre, et non pendant une guerre. À ce moment-là, c'est le perdant qui paie.

On cite souvent, à titre d'exemple récent, le conflit entre l'Irak et le Koweït, qui s'est soldé par une défaite irakienne. Après cette défaite, l'Irak a perdu les fonds immobilisés. Ce fut un précédent historique. Nous ne sommes pas dans la même situation aujourd'hui. L'action envisagée est donc inédite et elle pourrait être contestée en droit au niveau international.

C'est précisément l'enjeu de cette opération: il ne s'agit pas d'une "confiscation". Ce mot ne peut même pas être utilisé pour la qualifier, ni le mot "quasi-confiscation". Il ne s'agit pas d'une confiscation, car Euroclear pourra encore débloquer les fonds. La réclamation des actifs immobilisés adressée à Euroclear par la Russie demeure inchangée et elle n'est pas retirée.

S'il est décidé que l'argent ne pourra jamais être récupéré, il s'agira d'une confiscation, mais tant que la réclamation sera maintenue, il ne s'agira pas d'une confiscation. Mais cela signifie également qu'il faut disposer de fonds pour pouvoir donner suite à cette réclamation. En effet, une réclamation n'est crédible que si des fonds sont réellement disponibles et peuvent être utilisés à tout moment. Et ces fonds doivent pouvoir être utilisés rapidement, par exemple en cas d'accord de paix.

Des initiatives de paix sont actuellement en cours, notamment celle des États-Unis. Il est difficile d'en prédire l'issue. Il est toutefois évident que les actifs russes sont mentionnés dans tous les documents, ce qui laisse supposer que, si un accord de paix est conclu un jour, certaines de ses dispositions pourraient concerner ces "actifs". S'il est, par exemple, décidé qu'ils doivent être restitués à la Russie, ces fonds devront alors être disponibles dans un délai d'une semaine. Or, ils auraient alors disparu.

Si l'on souhaite indiquer de manière crédible qu'il ne s'agit pas d'une confiscation, il faudra résoudre ce problème et assurer la disponibilité de ces fonds. Cette opération est toutefois très discutable en droit international.

Deuxièmement, il faut bien comprendre que cette opération inédite marquerait immédiatement les esprits dans le monde financier au niveau international. Il est

Het is voor iedereen duidelijk geworden dat Euroclear een onmisbare speler is op de wereldwijde financiële markt. En die markt, dat is niet alleen België of Europa, dat is de hele wereld. De waarde die op de balans staat, is bijvoorbeeld zeventig keer het Bruto Binnenlands Product van België.

De hele financiële wereld draait om één woord: “vertrouwen”. Dit vertrouwen is altijd fragiel. Het is dus van groot belang dat men hier voorzichtig mee omspringt. Het kleinste incident kan al grote gevolgen hebben voor dat kostbare vertrouwen.

Vanuit internationaalrechtelijk oogpunt moet men alles zo goed mogelijk afdekken. Daarnaast is het cruciaal om zich bewust te zijn van de mogelijke impact op het vertrouwen van de financiële markt.

Er bestaat ook het risico dat Euroclear zelf zijn geloofwaardigheid verliest. De CEO van het bedrijf heeft daar in een recente brief nog duidelijk voor gewaarschuwd. Dat komt op een slecht moment, nu het concurrentievermogen van Europa niet al te best is. Om dit soort problemen op te lossen, is het van belang om kapitaal aan te trekken. Gelet op de uitdagende budgettaire situatie in België, en de andere Europese lidstaten, is niemand gebaat bij onrust en instabiliteit op de financiële markt. Dat is de tweede belangrijke overweging die de premier wenst mee te geven.

De derde overweging gaat over de rol van de euro als reservemunt. Het aanwenden van Russische tegoeden zal gepaard gaan met een slinkende stabiliteit en aantrekkelijkheid van de euro op de wereldmarkt. In het ergste geval zou dit de status van de euro als wereldreservemunt kunnen ondermijnen. De voorzitter van de Europese Centrale Bank, mevrouw Christine Lagarde, heeft hier recent voor gewaarschuwd.

Het is van belang om deze risico's in overweging te nemen. Dit betekent evenwel niet dat het onmogelijk is om hiermee door te gaan. Het is wel essentieel om hier zorgvuldig over na te denken vooraleer men verdere stappen zet.

*
* *

De premier wenst nu de drie belangrijkste voorwaarden uiteen te zetten die België stelt.

De eerste voorwaarde betreft de liquide middelen. België wenst duidelijke garanties die gemeenschappelijk zijn, juridisch bindend en strikt toepasbaar. Deze garanties moeten uitgaan van alle lidstaten en blijven van kracht zolang de juridische procedure loopt. Een louter

aujourdhui évident pour tout le monde qu'Euroclear est un acteur incontournable du marché financier mondial, qui ne se limite pas à la Belgique ou à l'Europe, mais s'étend au monde entier. Les actifs en jeu valent, par exemple, 70 fois le produit intérieur brut de la Belgique.

L'ensemble du monde financier repose sur la notion de “confiance”. Or, la confiance est toujours fragile. Il est donc essentiel d'être prudent à cet égard, car le moindre incident pourrait avoir d'importantes conséquences à l'égard de cette précieuse confiance.

Sur le plan du droit international, il convient de se prémunir autant que possible. Par ailleurs, il est vital d'être conscient des répercussions potentielles de cette décision sur la confiance du marché financier.

Euroclear risque également de perdre sa crédibilité. Dans une lettre récente, le CEO de cette entreprise a clairement mis en garde contre cette éventualité. Cet événement arrive à un mauvais moment, puisque l'Europe n'est pas au mieux de sa forme. Pour résoudre ce type de problèmes, il importe d'attirer des capitaux. Compte tenu de la situation budgétaire difficile de la Belgique et des autres États membres de l'Union européenne, personne n'a intérêt à ce que le marché financier soit nerveux et instable. C'est le deuxième élément important que le premier ministre souhaite mettre en avant.

Le troisième élément concerne le rôle de l'euro en tant que devise de réserve. L'utilisation des avoirs russes entraînerait une diminution de la stabilité et de l'attractivité de l'euro sur le marché mondial. Dans le pire des cas, le statut de l'euro en tant que devise de réserve mondiale pourrait en pâtir. Mme Christine Lagarde, présidente de la Banque centrale européenne, a récemment mis en garde contre ce risque.

Il est important de tenir compte de tous ces risques. Cela ne signifie toutefois pas qu'il est impossible de poursuivre sur cette voie. Il convient cependant de bien réfléchir avant d'aller plus loin.

*
* *

Le premier ministre souhaite à présent exposer les trois conditions principales posées par la Belgique.

La première condition concerne les liquidités. La Belgique demande des garanties claires, communes, juridiquement contraignantes et strictement applicables. Ces garanties doivent émaner de l'ensemble des États membres et rester en vigueur tant que la procédure

mondelinge toezegging volstaat niet; de afspraken moeten schriftelijk en juridisch bindend worden vastgelegd.

De tweede voorwaarde gaat over de juridische procedures. We moeten de risico's eerlijk verdelen, inclusief de mogelijke blootstelling van België in het geval van investeringen met Rusland via bilaterale investeringsverdragen (BIT). België kan rechtstreeks betrokken raken bij arbitrageprocedures. De kosten hiervan kunnen hoger oplopen dan de waarde van het kapitaal zelf, mede door juridische kosten en andere factoren.

Daarom vraagt België dat de Europese Unie, en niet alleen België, de volledige financiële verantwoordelijkheid op zich neemt voor de onbekende risico's die hiermee gepaard gaan.

De derde voorwaarde is dat we allemaal tegelijk "springen". Deze stap is de sprong zelf, terwijl de eerste twee voorwaarden de parachute vormen. Deze parachute is nodig voordat we kunnen springen. In dit geval is het essentieel dat we dat allemaal tegelijk doen. Dat betekent dat een betrouwbare en rechtvaardige oplossing verder moet reiken dan het prisma van alleen België en Euroclear.

Daarnaast is het belangrijk dat de andere landen waar Russische tegoeden geblokkeerd zijn, of het nu gaat om titels of cash, dezelfde verantwoordelijkheid nemen. België vraagt dat alle landen met Russische immobiliseerde tegoeden zich aansluiten bij dezelfde aanpak en dat er uniforme eisen worden gesteld binnen de Europese Unie. Zo kunnen kredietinstellingen op een proportionele manier de oplossingen toepassen.

Anders bestaat het risico op marktverstoring en kapitaalsvlucht.

België wil" niet meemaken dat wanneer deze voorwaarden niet worden nageleefd, het kapitaal wordt verschoven van het Belgische clearinghuis naar een ander clearinghouse in Europa. Dat zou zeer cynisch zijn.

Ook wil België vermijden dat landen die tot nu toe geen transparantie hebben geboden over hun activa en inkomsten, hier ongemoeid blijven omdat het geld zich in private banken bevindt of onder de vorm van effecten is gebleven. Transparantie en verantwoordelijkheid moeten voor iedereen gelden, zodat er geen oneerlijke voordelen ontstaan.

juridique est en cours. Un simple engagement verbal ne suffit pas: les accords doivent être consignés par écrit et revêtir un caractère juridiquement contraignant.

La deuxième condition porte sur les procédures juridiques elles-mêmes. Il convient de répartir équitablement les risques, y compris l'exposition potentielle de la Belgique résultant de l'accord bilatéral d'investissement (ABI) conclu avec la Russie. La Belgique pourrait ainsi être directement attaquée devant une juridiction arbitrale. Les coûts qui en résulteraient sont susceptibles d'excéder la valeur même du capital, notamment en raison des frais juridiques et d'autres facteurs.

C'est pourquoi la Belgique demande que l'Union européenne assume l'entière responsabilité financière des risques inconnus qui y sont associés, et que cette responsabilité n'incombe pas uniquement à notre pays.

La troisième condition est que tout le monde "fasse le grand saut" en même temps. Cette étape est celle du saut proprement dit, alors que les deux premières conditions symbolisent le parachute, dont il faut absolument être équipé avant de sauter. En l'espèce, une action collective et simultanée est essentielle. La solution adoptée, pour être fiable et équitable, doit donc s'inscrire dans un cadre plus large que celui de la Belgique et d'Euroclear.

Il importe également que les autres pays où des avoirs russes sont gelés – qu'il s'agisse de titres ou de liquidités – assument une même responsabilité. La Belgique demande que tous les pays détenant des avoirs russes gelés adhèrent à la même approche et que des exigences uniformes soient fixées au niveau de l'Union européenne. Ainsi, les établissements de crédit pourront appliquer les solutions adoptées de manière proportionnée.

À défaut, il existe un risque de perturbation du marché et de fuite de capitaux.

La Belgique souhaite éviter que le non-respect de ces conditions entraîne un transfert des capitaux d'une chambre de compensation (*clearing house*) à une autre, située ailleurs en Europe. Ce serait particulièrement cynique.

La Belgique entend également éviter que les pays qui, jusqu'à présent, n'ont fait preuve d'aucune transparence sur leurs actifs et leurs revenus restent hors d'atteinte, sous prétexte que les sommes concernées se trouvent dans des banques privées ou qu'elles sont conservées sous forme de titres. La transparence et la responsabilité doivent s'appliquer à tous, afin d'éviter toute forme d'avantage indu.

Het is ook van groot belang om de risico's van Russische tegenmaatregelen specifiek voor België duidelijk onder de aandacht te brengen. Deze risico's blijven nu nog onbekend, en dat maakt het extra urgent om samen te handelen. Als we een sprong maken, moeten we dat allemaal tegelijk doen.

België zal geen oplossing accepteren waarbij het de enige zou zijn dat de risico's en verantwoordelijkheden draagt. Andere landen binnen de G7 zullen ook betrokken moeten worden om de lasten eerlijk te verdelen. Daarom heeft de premier afgelopen vrijdag dit onderwerp besproken met de Britse premier Keir Starmer. In het Verenigd Koninkrijk is er ook 8 miljard euro geïmmobiliseerd bij privébanken.

Het is daarom belangrijk dat ook landen buiten de eurozone, zowel binnen als buiten de Europese Unie, aan dezelfde oefening deelnemen wanneer de piste van de "*reparation loan*" wordt gevolgd. We moeten dit allemaal samen aanpakken. Niet alleen in Europa, maar ook daarbuiten, bijvoorbeeld Canada.

*
* *

Momenteel voeren België, de Europese Commissie en andere belanghebbenden intensieve besprekingen. De Belgische premier wil benadrukken dat de Europese Commissie goed luistert naar de opmerkingen uit België en daarop heeft gereageerd. Bijvoorbeeld wanneer het gaat over de verdeling van het financiële risico bij mogelijke arbitrageprocedures: de Commissie heeft zich geëngageerd om België terug te betalen zodra een arbitragebeslissing wordt uitgevoerd.

Een ander voorbeeld van vooruitgang is de gelijke behandeling van alle financiële instellingen. België heeft altijd benadrukt dat alle instellingen die activa bewaren, onder dezelfde voorwaarden moeten vallen.

Tegelijkertijd is de vooruitgang op andere terreinen onvoldoende. De premier heeft bijvoorbeeld nog geen definitieve tekst gezien en hoopt die vandaag te ontvangen. Een belangrijk punt van discussie is de reikwijdte van de risicodekking. Alle financiële risico's die voortvloeien uit het bilaterale investeringsverdrag moeten worden afgedekt, niet alleen de hoofdsom, maar ook eventuele bijkomende vergoedingen en schadeloosstellingen die extra zouden betaald moeten worden. De garanties van de Europese Commissie zijn momenteel onvoldoende.

Il est également essentiel de mettre clairement en lumière les risques de représailles russes qui viseraient spécifiquement la Belgique. Ces risques demeurent inconnus à ce stade, ce qui rend d'autant plus urgente la nécessité d'une action conjointe. Si les États membres se lancent dans le grand saut, ils doivent tous s'élancer en même temps.

La Belgique n'acceptera aucune solution dans laquelle elle serait la seule à assumer les risques et les responsabilités. D'autres pays du G7 devront également y être associés pour permettre une répartition équitable des charges. C'est dans ce contexte que le premier ministre a abordé cette question vendredi dernier avec son homologue britannique, M. Keir Starmer. Au Royaume-Uni, 8 milliards d'euros sont également immobilisés auprès de banques privées.

Il importe dès lors que, si la piste du prêt de réparation (*reparation loan*) est suivie, les pays situés en dehors de la zone euro – qu'ils soient membres ou non de l'Union européenne – s'inscrivent dans la même démarche. Nous devons aborder cette question de concert, non seulement en Europe, mais aussi au-delà, par exemple avec le Canada.

*
* *

La Belgique, la Commission européenne et d'autres parties prenantes mènent actuellement des discussions intenses. Le premier ministre belge tient à souligner que la Commission européenne est attentive aux observations formulées par la Belgique et qu'elle y a apporté des réponses. Ainsi, en ce qui concerne la répartition du risque financier lié à d'éventuelles procédures arbitrales, la Commission s'est engagée à rembourser la Belgique dès l'exécution d'une décision arbitrale.

Un autre exemple d'avancée enregistrée dans ce dossier réside dans la consécration de l'égalité de traitement de tous les établissements financiers. La Belgique a toujours insisté pour que tous les établissements détenant des actifs soient traités sur le même pied.

Cependant, les avancées restent insuffisantes à d'autres égards. Le premier ministre n'a, par exemple, pas encore reçu de texte définitif et espère le recevoir aujourd'hui. Un point de discussion majeur concerne l'étendue de la couverture des risques. Tous les risques financiers découlant de l'accord bilatéral d'investissement doivent être couverts: non seulement le capital, mais aussi les autres indemnités ou compensations qui pourraient devoir être versées le cas échéant. Les garanties fournies par la Commission européenne sont, à ce stade, insuffisantes.

Het gaat om volledige dekking voor alle risico's, zoals arbitrage en andere juridische procedures, bijvoorbeeld in rechtbanken in derde landen. Het is niet ondenkbaar dat tegen België of andere financiële instellingen rechtszaken worden aangespannen in landen zoals China of Zuid-Afrika, landen die Rusland gunstig gezind zijn of dicht bij Rusland staan.

De premier licht vervolgens in detail de risico's toe die voor de Belgische staat voortvloeien uit het bilaterale investeringsverdrag met de Russische Federatie. Volgens hem houden de Europese Commissie en andere lidstaten onvoldoende rekening met de vraag om op gelijke voet op te treden (*"pari passu"*). Voor België is het daarom een absolute voorwaarde dat het verdrag wordt opgezegd voor de inwerkingtreding van de herstelmaatregelen. Het is cruciaal dat alle 18 lidstaten die bij dit verdrag zijn aangesloten, dit verdrag opzeggen.

Als België als enige dit verdrag zou opzeggen, zou België zich aan nog grotere risico's blootstellen. Daarom moeten alle lidstaten dezelfde beloften of verbintenissen op zich nemen.

Ook voor Euroclear blijft het risico hoog. Gisteren werd vernomen dat het ratingsagentschap Fitch de kredietwaardigheid van Euroclear dreigt te verlagen vanwege de onzekerheid rond de *"reparation loans"*. Dat is precies waar België voor gewaarschuwd heeft.

Daarnaast vraagt België onvoorwaardelijke garanties tegen Russische tegenmaatregelen, zoals confiscaties in Rusland of in derde landen. Er worden vooral onvoorwaardelijke garanties voor de liquiditeit van Euroclear gevraagd, voor het geval de tegenpartij deze zou eisen. Euroclear moet die kunnen vrijmaken. Het instrument moet onderhandelbaar zijn op de markt en door de Europese Centrale Bank als garantie geaccepteerd worden. Dat zou een groot deel van het liquiditeitsprobleem oplossen. Dit is absoluut noodzakelijk. Er kan wellicht over andere punten zoals de mutualisatie van gerechtelijke risico's worden onderhandeld, maar er is geen ruimte voor soepelheid als het gaat om de liquiditeitsgaranties voor Euroclear.

België vraagt ook garanties wat de tegenmaatregelen betreft. De Europese Commissie heeft hier nog onvoldoende antwoord op gegeven, terwijl dit essentieel is. De risico's zijn niet min, zeker nu de Russische Centrale Bank bij een Russische rechtbank recent een eis van 195 miljard euro heeft ingediend tegen Euroclear. Een confiscatie van Euroclear-tegoeden in Rusland zou een sneeuwbal effect kunnen veroorzaken, waardoor

La couverture des risques doit être intégrale, et porter notamment sur ceux liés à l'arbitrage ou aux autres procédures judiciaires susceptibles d'être introduites, y compris devant des juridictions de pays tiers. Il n'est pas exclu que la Belgique ou d'autres établissements financiers fassent l'objet de poursuites dans des pays favorables à la Russie ou entretenant avec elle des relations étroites, tels que la Chine ou l'Afrique du Sud.

Le premier ministre poursuit en exposant en détail les risques que présente pour l'État belge le traité bilatéral d'investissement conclu avec la Fédération de Russie. Selon lui, la Commission européenne et d'autres États membres ne tiennent pas suffisamment compte de la demande belge d'agir sur un pied d'égalité (*pari passu*). Pour la Belgique, il est donc absolument indispensable de résilier ce traité avant l'entrée en vigueur du prêt de réparation. Il est essentiel que l'ensemble des 18 États membres liés par ce traité le résilient.

Si la Belgique était le seul pays à résilier ce traité, elle s'exposerait à des risques encore plus importants. C'est pourquoi tous les États membres doivent prendre les mêmes engagements.

Le risque reste aussi élevé pour Euroclear. On a appris hier que l'agence de notation Fitch menaçait de dégrader la note de crédit d'Euroclear en raison de l'incertitude liée aux prêts de réparation. C'est précisément ce contre quoi la Belgique avait mis en garde.

En outre, la Belgique demande des garanties inconditionnelles contre les mesures de rétorsion qui pourraient être prises par les autorités russes, comme d'éventuelles mesures de confiscation en Russie ou dans des pays tiers. Elle demande surtout des garanties inconditionnelles de liquidité pour Euroclear. En effet, dans l'hypothèse où la contrepartie exigerait ses avoirs, Euroclear devrait être en mesure de les libérer. L'instrument doit être négociable sur le marché et accepté comme garantie par la Banque centrale européenne. Cela résoudrait en majeure partie le problème de liquidité. C'est absolument indispensable. On pourrait sans doute aussi négocier d'autres points, comme la mutualisation des risques judiciaires, mais il n'existe cependant aucune marge de manœuvre en ce qui concerne les garanties de liquidité en faveur d'Euroclear.

La Belgique demande aussi des garanties en ce qui concerne d'éventuelles contre-mesures russes. La Commission européenne n'a pas encore apporté de réponse satisfaisante à ce sujet, ce qui est pourtant essentiel. Les risques ne sont pas négligeables, d'autant plus que la Banque centrale russe a récemment intenté une action devant un tribunal russe pour réclamer 195 milliards d'euros à Euroclear. Une confiscation des

Euroclear niet meer aan de verwachtingen van zijn klanten zou kunnen voldoen. Dit zou de stabiliteit van het bedrijf ernstig in het gedrang brengen en leiden tot een financiële nachtmerrie.

De premier wil graag meer duidelijkheid geven over dit laatste punt. Momenteel heeft de Russische Federatie nationale wetgeving waarmee buitenlandse goederen kunnen worden genationaliseerd als Rusland vindt dat zijn belangen, economisch of politiek, geschaad worden. Sinds het begin van de oorlog worden er al verschillende instrumenten ingezet tegen buitenlandse bedrijven.

Dat betekent dat als Europa maatregelen neemt tegen de Russische staatsteegoeden, Rusland waarschijnlijk zal reageren door bijvoorbeeld Europese activa in Rusland te blokkeren of in beslag te nemen. Dit is voor Rusland het enige middel om te antwoorden op Europese sancties en het risico dat ze op die wijze reageren, is reëel.

De risico's stoppen daar niet en deze risico's zijn al heel groot. Zo heeft Euroclear momenteel 17 miljard euro aan bevroren tegoeden in Rusland. Het is vrijwel zeker dat "vanaf dag 1" na een reparatielening deze 17 miljard euro onmiddellijk in beslag zou genomen worden. Zich tegen tegenmaatregelen beschermen is dus essentieel. Dit is geen ondenkbeeldige situatie; het risico is reëel en actueel.

En de risico's beperken zich niet tot Rusland zelf. Bevriende landen van Rusland, zoals China of Zuid-Afrika, zouden kunnen besluiten om gerechtelijke beslissingen uit te voeren, bijvoorbeeld door activa in beslag te nemen. Zulke landen deinzen er niet voor terug om de Russische maatregelen uit te voeren, vooral als dat politiek wenselijk is of deel uitmaakt van bestaande samenwerkingsakkoorden.

*
* *

De premier keert in zijn betoog weer terug naar de kern van de discussie door te benadrukken dat er gezocht werd naar alternatieven voor de "*reparation loan*". Hij verwijst naar de oorspronkelijke vraag om opties te overwegen en verduidelijkt dat de Europese Commissie een andere mogelijkheid naar voren schuift: namelijk het zoeken naar oplossingen binnen de bestaande EU-mechanismen. Hij benadrukt dat dit de meest vertrouwde weg is, omdat we hiermee in "bekende wateren" varen. De "*reparation loan*" wordt als een onontgonnen gebied beschouwd, terwijl het gebruik van een Europees

avoirs d'Euroclear in Rusland zou kunnen leiden tot een effect boule de neige, empêchant Euroclear de répondre aux attentes de ses clients. Cela compromettrait gravement la stabilité de l'entreprise et conduirait à un cauchemar financier.

Le premier ministre souhaiterait fournir davantage de précisions sur ce dernier point. La Fédération de Russie dispose aujourd'hui d'une législation nationale lui permettant de nationaliser des biens étrangers lorsqu'elle estime qu'il est porté atteinte à ses intérêts, économiques ou politiques. Depuis le début de la guerre en Ukraine, elle a déjà recouru à plusieurs instruments de ce type contre des entreprises étrangères.

Cela signifie que si l'Europe prend des mesures visant les actifs étatiques russes, la réponse de la Russie sera probablement de bloquer ou de confisquer des actifs européens en Russie, par exemple. Pour la Russie, c'est la seule manière de riposter aux sanctions européennes. Et le risque qu'elle riposte de cette manière est réel.

Ces risques sont déjà très importants, mais ils ne s'arrêtent pas là. Le premier ministre souligne par exemple qu'Euroclear détient aujourd'hui 17 milliards d'euros d'actifs gelés en Russie. Il est quasiment certain que ces 17 milliards d'euros seraient saisis immédiatement par la Russie le lendemain de l'octroi d'un prêt de réparation. Il est donc essentiel de se protéger contre les mesures de rétorsion. Il ne s'agit pas d'une situation hypothétique; ce risque est réel et actuel.

Et ce risque ne se borne pas à la seule Russie. En effet, des pays amis de la Russie, comme la Chine et l'Afrique du Sud, pourraient choisir d'exécuter des décisions judiciaires russes, par exemple en confisquant des avoirs. Ces pays n'hésitent pas à exécuter des mesures prises par les autorités russes, surtout si cela peut leur être profitable sur le plan politique ou si cela s'inscrit dans le cadre d'accords de coopération existants.

*
* *

Le premier ministre revient au cœur du débat en soulignant que des alternatives au prêt de réparation ont été examinées. Il renvoie à la demande initiale d'envisager différentes options et précise que la Commission européenne propose une autre possibilité: rechercher des solutions dans le cadre des mécanismes existants de l'Union européenne. Il souligne que c'est la voie la plus sûre, car elle nous permet de rester en terrain connu. Le prêt de réparation est considéré comme un domaine inexploré, tandis que le recours à un mécanisme européen est une option connue, sûre et prévisible. On

mechanisme iets is dat bekend, veilig en voorspelbaar is. Men weet precies hoe men dat moet aanpakken en wat de verwachtingen zijn.

De premier begint met de meest waarschijnlijke alternatieve optie: het gebruik van de zogenaamde “headroom”. Dit is een reserve van 50 miljard euro voor 2026, die onbestemd is en mogelijk kan worden ingezet om een lening te garanderen. Deze lening zou door Europa of, in geval van een opt-in, door de lidstaten kunnen worden gewaarborgd voor Oekraïne. Die garantie zou “ge-backstopped” zijn door de “headroom”. Vanaf 2028 kan deze reserve worden opgenomen in het Meerjarig Financieel Kader.

Daarnaast wordt ook een optie besproken van een opt-out, waarbij lidstaten die niet willen deelnemen, zoals Hongarije of wellicht andere landen, zich kunnen terugtrekken. Zij zouden dan niet gebonden zijn door de financiële en juridische gevolgen van deze operatie.

Andere alternatieven, zoals het Europees Stabiliteitsmechanisme (ESM) of het uitgeven van Eurobonds, worden als technisch zeer complex beschouwd. Het ESM zou strikt genomen een verdragswijziging vereisen, wat het proces nog moeilijker maakt. Deze opties worden dus als problematisch gezien.

De meest voor de hand liggende, en de juridisch en politiek meest haalbare optie, indien men geen “reparation loan” wil, is om te kiezen voor de “headroom” in de verschillende subopties. Hiermee kan een besluit worden genomen dat het IMF de zekerheid biedt dat de financieringsbehoeften van de civiele maatschappij in Oekraïne kunnen worden vervuld. Voor 2026 is een programma voorzien van 25 miljard dollar (ongeveer 20 miljard euro), wat eenvoudig te realiseren is. Het resterende geld kan dan worden gebruikt om Oekraïne militair te ondersteunen.

Deze aanpak biedt ook een duidelijke scheiding voor landen die civiele hulp willen bieden, maar geen militaire steun willen leveren. Het is een praktische en haalbare oplossing die tegemoetkomt aan de uiteenlopende zorgen van de landen die Oekraïne nog willen blijven steunen. Op dit moment gaat het om 26 lidstaten.

De premier beschouwt dit als een haalbare optie die goedkoper en minder risicovol is dan het mechanisme van de “reparation loan”. Hij geeft er de voorkeur aan, omdat dit het meest verantwoord is naar de Europese

sait exactement comment s’y prendre et quelles sont les attentes.

Le premier ministre commence par l’option alternative la plus probable: l’utilisation de la “headroom” (marge de manœuvre budgétaire). Il s’agit d’une réserve de 50 milliards d’euros pour 2026, qui n’est pas affectée et qui pourrait être utilisée pour garantir un prêt. Ce prêt pourrait être garanti par l’Europe ou, en cas d’“opt-in”, par les États membres pour l’Ukraine. Cette garantie serait sécurisée par la headroom. À partir de 2028, cette réserve pourra être intégrée dans le Cade financier pluriannuel (CFP).

En outre, une possibilité d’“opt-out” est également envisagée, permettant aux États membres qui ne souhaitent pas participer, comme la Hongrie ou peut-être d’autres pays, de se retirer. Ils ne seraient alors pas liés par les conséquences financières et juridiques de cette opération.

D’autres alternatives, telles que le Mécanisme européen de stabilité (MES) ou l’émission d’euro-obligations, sont considérées comme très complexes sur le plan technique. À strictement parler, le MES nécessiterait une modification du traité, ce qui rendrait le processus encore plus complexe. Ces options sont donc jugées comme problématiques.

L’option la plus évidente et la plus réalisable sur les plans juridique et politique, si l’on ne souhaite pas recourir au prêt de réparation, est celle de la headroom, selon ses différentes sous-options. Cela permettrait de prendre une décision garantissant au FMI que les besoins de financement de la société civile en Ukraine pourront être satisfaits. Un programme de 25 milliards de dollars (près de 20 milliards d’euros) est prévu pour 2026, ce qui est relativement simple à mettre en œuvre. La partie résiduelle des fonds pourra alors être utilisée pour soutenir militairement l’Ukraine.

Cette approche a également le mérite d’offrir une distinction claire aux pays qui veulent apporter une aide sur le plan civil, mais pas un soutien sur le plan militaire. Il s’agit d’une solution pratique et réalisable qui répond aux différentes préoccupations des pays qui souhaitent continuer à soutenir l’Ukraine, soit actuellement 26 États membres.

Le premier ministre considère qu’il s’agit d’une option réalisable, moins coûteuse et moins risquée que le mécanisme du prêt de réparation. Il la privilégie, car elle est la plus responsable vis-à-vis des contribuables

belastingbetaler toe. Het is kostenefficiënt en brengt het minste risico's met zich mee.

*
* *

Toch blijft de vraag wat er precies gaat gebeuren, en dat is minder voorspelbaar. Tot nu toe heeft de optie die de premier voorstaat niet overal breed draagvlak gekregen in Europa, althans niet onder de landen die zich al hebben uitgesproken.

Het is dus niet onmogelijk dat Europa voor de zogenaamde "*headroom*-oplossing" kiest. Veel landen hebben nog geen standpunt ingenomen, en niet alle lidstaten zijn even enthousiast over de "*reparation loan*".

Het feit dat niet iedereen achter de "*reparation loan*" staat, betekent niet dat er automatisch een grote meerderheid voor de door de premier voorgestelde oplossing is. De groep die zich achter de "*reparation loan*" schaart, omvat Duitsland, Polen, de Baltische staten en Scandinavische landen. Dit is ook ingegeven door geopolitieke motieven: het gaat niet alleen over juridische en financiële aspecten, maar ook over Europese geopolitiek. Vooral landen die dicht bij Rusland liggen en het communisme van nabij hebben meegemaakt, voelen een sterke drang om voor de aanpak van de "*reparation loan*" te kiezen. De Europese Commissie lijkt zich ook in die richting te bewegen.

Tijdens de komende Europese Raad zal vooral worden gekeken naar wat Europa als geheel beslist.

Als de meerderheid kiest voor de reparatielening, is het voor België belangrijk om te beklemtonen dat dit eigenlijk geen goede oplossing is. Als Europa echter beslist dat dit de weg moet zijn, dan moet België volledig worden gemutualiseerd voor de risico's en moet er een vorm van liquiditeitsbescherming komen, een zogenaamde "parachute die het mogelijk maakt om samen te springen".

Tot nu toe heeft de premier nog geen enkel tekstvoorstel ontvangen dat aan deze voorwaarden voldoet. Of zo'n voorstel er überhaupt nog komt, kan hij momenteel niet met zekerheid zeggen.

Als er geen reparatielening komt, zal de premier landen proberen te overtuigen om te kiezen voor de "*headroom*-oplossing". Of er voldoende landen te overtuigen zijn voor deze optie, is eveneens onduidelijk.

européens. Elle est efficace en termes de coûts et présente les risques les plus faibles.

*
* *

La question de savoir ce qui va se passer concrètement demeure toutefois, et cette évolution est moins prévisible. Jusqu'à présent, l'option préconisée par le premier ministre n'a pas reçu un large soutien en Europe, du moins pas parmi les pays qui se sont déjà exprimés.

Il n'est donc pas impossible que l'Europe opte pour la solution de la *headroom*. De nombreux pays n'ont pas encore pris position, et tous les États membres ne sont pas aussi enthousiastes à l'égard du prêt de réparation.

Le fait que tout le monde ne soutienne pas le prêt de réparation ne signifie pas pour autant qu'une large majorité soit automatiquement favorable à la solution proposée par le premier ministre. Le groupe qui soutient le prêt de réparation comprend l'Allemagne, la Pologne, les États baltes et les pays scandinaves. Cette position est également motivée par des considérations géopolitiques: il ne s'agit pas seulement de questions juridiques et financières, mais aussi de géopolitique européenne. Les pays géographiquement proches de la Russie et qui ont connu le communisme de près ressentent particulièrement le besoin de choisir l'approche du prêt de réparation. La Commission européenne semble également s'orienter dans cette direction.

Lors du prochain Conseil européen, l'attention portera avant tout sur la décision que prendra l'Europe dans son ensemble.

Si la majorité opte pour le prêt de réparation, il est important pour la Belgique de souligner qu'il ne s'agit en fait pas d'une bonne solution. Si toutefois l'Europe décide que c'est la voie à suivre, les risques auxquels la Belgique s'expose devront alors être entièrement mutualisés et une forme de protection des liquidités devra être mise en place, de manière à former un "parachute qui permettra de sauter ensemble".

Jusqu'à présent, le premier ministre n'a reçu aucune proposition de texte répondant à ces conditions. Il ne peut d'ailleurs pas affirmer avec certitude, à l'heure actuelle, si un tel texte verra le jour.

Si l'option du prêt de réparation n'est pas retenue, le premier ministre tentera de convaincre d'autres pays d'opter pour la solution de la *headroom*. Il n'est pas certain non plus qu'il soit possible de convaincre un nombre suffisant de pays d'opter pour cette solution.

Er zijn dus nog onzekerheden. De premier benadrukt dat hij zo goed als mogelijk zal proberen te antwoorden op de vragen van de parlementsleden.

III. — GEDACHTEWISSELING

A. Vragen en opmerkingen van de leden

Mevrouw Katrijn van Riet (Kamer, N-VA) dankt de eerste minister voor de duidelijke toelichting bij de huidige situatie en begrijpt dat hij niet het achterste van zijn tong kan laten zien. Ze bevestigt dat hij niet alleen op de steun van alle fracties in het Parlement kan rekenen, maar ook van de hele bevolking.

Mevrouw Britt Huybrechts (Kamer, VB) merkt op dat het Euroclear-dossier al lang geen technisch debat meer is, maar vandaag vooral de macht van de Europese Unie test en hoe zij met haar lidstaten omgaat, in het bijzonder de kleinere lidstaten. Bovendien zet een gemeenschappelijke lening of de voorgestelde opt-out voor een niet-lidstaat de deur open naar een permanente schuldunie zonder duidelijke eindgrenzen. De spreekster formuleert een aantal vragen.

Denkt de premier dat dit geen risico's met zich zal meebrengen? Zal de eerste minister bereid zijn een Europees besluit te blokkeren zodra het een stap zet in de richting van de aanwending van de Euroclear-tegoeden, ook als de drie eerder vermelde voorwaarden gedeeltelijk worden ingewilligd? Welke juridisch afdwingbare garanties bestaan er vandaag om België te beschermen tegen het gebruik van onder andere artikel 122 VWEU, het artikel over vetorecht, en het enige artikel dat kleinere lidstaten zoals België kan beschermen? Wie draagt de verantwoordelijkheid als België door dit dossier het financiële slagveld van Europa wordt? En welke concrete veiligheids- en budgettaire compensaties eist de premier dan van zijn Europese partners? *Mevrouw Huybrechts* meent dat een korting op de EU-bijdrage een optie is. Een Unie die vooruitgaat door haar kleinste lidstaten te breken, verliest immers haar legitimiteit. Dat is een oorlogsverklaring.

Ook de heer *Pierre-Yves Dermagne (Kamer, PS)* dankt de eerste minister voor zijn toelichting bij dit bijzonder ingewikkelde dossier. Steun aan Oekraïne is inderdaad noodzakelijk, zowel op militair en diplomatiek vlak als bij de wederopbouw, nu en in de toekomst.

Il subsiste donc des incertitudes. Le premier ministre souligne qu'il s'efforcera de répondre au mieux aux questions des membres.

III. — ÉCHANGE DE VUES

A. Questions et observations des membres

Mme Katrijn van Riet (Chambre, N-VA) remercie le premier ministre pour ses explications claires sur la situation actuelle et comprend qu'il ne puisse pas tout dévoiler. Elle confirme qu'il peut compter non seulement sur le soutien de tous les groupes parlementaires, mais aussi sur celui de l'ensemble de la population.

Mme Britt Huybrechts (Chambre, VB) fait observer que le dossier Euroclear n'est plus depuis longtemps un débat technique, mais qu'il met surtout à l'épreuve aujourd'hui la capacité d'action de l'Union européenne et la manière dont elle traite ses États membres, en particulier les plus petits d'entre eux. En outre, un emprunt commun en faveur d'un État non membre, lequel pourrait prévoir une possibilité d'*opt-out* comme cela a été proposé, risque de plonger l'Union dans un endettement permanent et sans fin. L'intervenante pose ensuite une série de questions.

Le premier ministre estime-t-il que cette solution ne présente aucun risque? Est-il disposé à s'opposer à toute décision européenne qui tendrait à utiliser les avoirs gelés auprès d'Euroclear, même si les trois conditions précitées sont partiellement prises en compte? Quelles garanties juridiquement contraignantes existe-t-il aujourd'hui pour protéger la Belgique, notamment contre le recours à l'article 122 du TFUE dans le but de contourner le droit de veto pouvant protéger les petits États membres comme la Belgique? Qui assumera la responsabilité si la Belgique devient le champ de bataille financier de l'Europe? Et quelles compensations concrètes le premier ministre exigera-t-il, en termes de sécurité et de budget, de ses partenaires européens? *Mme Huybrechts* estime qu'une réduction de la contribution au budget de l'Union européenne pourrait être une piste. Une Union qui va de l'avant au détriment de ses plus petits États membres perdrait en effet sa légitimité et déclarerait la guerre à ceux-ci.

M. Pierre-Yves Dermagne (Chambre, PS) remercie également le premier ministre pour ces explications dans ce dossier particulièrement compliqué. Il confirme que le soutien à l'Ukraine est nécessaire, tant sur le plan militaire et diplomatique, que concernant la reconstruction aujourd'hui et demain.

De PS-fractie steunt ook volmondig de Belgische eisen. Die lijken immers redelijk én noodzakelijk om de veiligheid en de positie van België in het algemeen en van Euroclear in het bijzonder te waarborgen.

Hoewel het op het moment van deze vergadering gissen is naar de uitkomst van de voor België, Europa én Oekraïne cruciale vergadering van de Europese Raad, is falen geen optie. De eerste minister heeft de alternatieven overlopen die ter tafel liggen. Acht hij die denkbaar en geloofwaardig voor de Europese partners, en binnen welk tijdsbestek? De steun aan Oekraïne kan in 2026 inderdaad snel beklonken zijn, maar wat in de komende jaren? Hoe groot acht de eerste minister bijgevolg de kans dat de Europese top een akkoord oplevert, dat bovendien volstaat om Oekraïne op dezelfde manier bij te kunnen staan als de EU de voorbije jaren heeft gedaan?

Mevrouw Sofie Merckx (Kamer, PVDA-PTB) meent dat de druk van Europa op ons land enorm is. Toch vormt het voorstel van Commissievoorzitster von der Leyen een grote onbekende; een dergelijke confiscatie zal door Rusland als een daad van agressie worden beschouwd. Het riskeert de oorlog te verlengen en de spanningen tussen Rusland en Oekraïne en binnen het Europese continent te verergeren. De fractie van de spreekster meent dat de Russische tegoeden eerder moeten worden gebruikt als drukingsmiddel bij de vredesonderhandelingen. Bovendien is de kans groot dat de financiële gevolgen van de confiscatie van de Russische tegoeden uiteindelijk vooral door de werkende bevolking in België zullen worden gedragen. De spreekster besluit dat de premier zijn voorwaarden moet blijven verdedigen.

De heer Luc Frank (Kamer, Les Engagés) spoort de eerste minister aan niet af te wijken van zijn huidige lijn en zijn Europese collega's duidelijk op de Belgische belangen te wijzen. De spreker wil weten of er een manier bestaat om de meest zuinige lidstaten ervan te overtuigen dat de keuze voor een gezamenlijke gewaarborgde lening relevant en ernstig is. Bestaat er bovendien een eventuele, mathematisch geloofwaardige blokkerende minderheid indien de tekst onvoldoende wordt bijgeschaafd?

Mevrouw Annick Lambrecht (Kamer, Vooruit) meent dat Oekraïne onze steun verdient, maar dat de eerste minister het been stijf zal moeten houden en het Belgische standpunt moet blijven verdedigen. Ze benadrukt echter dat ook in andere Europese landen Russische tegoeden

Pour ce qui est des exigences formulées par la Belgique, le groupe politique auquel appartient l'intervenant les soutient pleinement, car elles semblent raisonnables et nécessaires pour garantir la sécurité et la position de la Belgique, de manière générale, et de l'institution Euroclear en particulier.

Bien qu'il soit impossible à l'heure de la présente réunion de prédire le résultat de la réunion du Conseil européen, moment clé pour la Belgique, l'Europe et l'Ukraine, l'échec n'est pas une option. Le premier ministre a évoqué les pistes d'alternatives qui sont sur la table. Pense-t-il qu'elles soient envisageables et crédibles pour les partenaires européens et à quelle échéance? Le soutien à l'Ukraine peut effectivement être rapidement construit en 2026, mais qu'en sera-t-il les années suivantes? Par conséquent, quelles sont, selon le premier ministre, les chances d'obtenir un accord lors du sommet européen, un accord qui soit suffisant pour soutenir l'Ukraine, comme nous nous y sommes engagés depuis quelques années maintenant?

Mme Sofie Merckx (Chambre, PVDA-PTB) estime que la pression exercée par l'Europe sur notre pays est énorme. Or, la proposition soumise par la présidente de la Commission européenne, Mme von der Leyen, constitue une grande inconnue: la confiscation envisagée sera considérée par la Russie comme un acte d'agression. Cette solution risque de prolonger la guerre et d'exacerber les tensions entre la Russie et l'Ukraine, ainsi que sur le continent européen. Le groupe de l'intervenante estime que les avoirs russes devraient plutôt être utilisés comme un moyen de pression dans les négociations de paix. Par ailleurs, il est fort probable que les répercussions financières de la confiscation des avoirs russes soient en fin de compte supportées en grande partie par les travailleurs en Belgique. L'intervenante conclut en indiquant que le premier ministre doit continuer à défendre ses conditions.

M. Luc Frank (Chambre, Les Engagés) encourage le premier ministre à garder la ligne qu'il a exposée et à présenter clairement les intérêts belges à ses collègues européens. Le député souhaite savoir s'il existe un moyen de convaincre les États européens les plus frugaux que cette piste de prêt conjoint garanti est pertinente et sérieuse. De plus, existe-t-il une éventuelle minorité de blocage, mathématiquement crédible, si le texte n'est pas suffisamment amélioré?

Mme Annick Lambrecht (Chambre, Vooruit) estime que l'Ukraine mérite notre soutien, mais que le premier ministre ne doit pas céder et qu'il doit continuer à défendre la position belge. Elle souligne toutefois que d'autres pays européens détiennent également des avoirs

geblokkeerd staan. Zij zouden zich niet langer mogen wegsteken.

De premier heeft gemeld dat veel landen zich nog niet uitgesproken hebben over de reparatielening. De spreekster merkt op dat hij dan misschien meer medestanders heeft dan gedacht wordt. Heeft de eerste minister informele contacten gehad met de landen die nog niet van zich hebben laten horen?

Mevrouw Phaedra Van Keymolen (Kamer, cd&v) verklaart dat haar fractie onverkort achter Oekraïne staat en dat de Belgische positie geen blokkade van Europese solidariteit is. Integendeel, Europese solidariteit is en blijft heel erg belangrijk. Ook andere Europese lidstaten, waaronder Italië, benadrukken dat de steun alleen geloofwaardig is als ze juridisch en financieel haalbaar is. We moeten zoeken naar een solide gedragen en juridisch robuuste oplossing die standhoudt. Een snelle beslissing die later ontspoot, helpt niemand vooruit. De premier zei dat alle Europese lidstaten samen moeten springen; de spreekster voegt eraan toe dat als je springt, je een vangnet nodig hebt. Zolang dat vangnet er niet is, kunnen we niet springen. Ze rekent bijgevolg op de premier om die lijn verder te verdedigen.

Mevrouw Tinne Van der Straeten (Ecolo-Groen) dankt de premier voor zijn toelichting en begrijpt dat er nog onduidelijkheden zijn. Het uiteindelijke doel blijft vrede en veiligheid voor Oekraïne en voor het Europese continent. Ook al bevinden we ons verder van Rusland, dat doel is even belangrijk voor ons land als voor het grote blok dat de reparatielening steunt. Bovendien gaat het waarschijnlijk om een historisch moment: kan de Europese Unie nog een akkoord bereiken, of het nu met 26 of 27 lidstaten is? De spreekster is ervan overtuigd dat een akkoord gevonden moet worden, maar dan moeten de risico's voor België beter begrepen worden of moeten de Europese leiders akkoord gaan met het voorstel van de premier, namelijk de "headroom-oplossing".

Wat de grote steun voor de reparatielening betreft, zou deze gebaseerd zijn op een geopolitieke strategie. Mevrouw Van der Straeten kan dit begrijpen, maar meent dat België ook zeker op zijn strepen moet blijven staan. Ons land is in het verleden solidair geweest met onder meer Duitsland en de Baltische staten. Op het moment dat zij geen gas hadden, heeft ons land aan hen gas geleverd. Bijgevolg zouden zij enige solidariteit mogen tonen wanneer wij terechte vragen hebben.

russes gelés et qu'ils devraient cesser de se soustraire à leurs responsabilités.

Le premier ministre a déclaré que de nombreux pays ne s'étaient pas encore prononcés sur le prêt de réparation. L'intervenante fait observer qu'il a peut-être plus de partisans qu'on ne le pense. Le premier ministre a-t-il eu des contacts informels avec les pays qui n'ont pas encore fait entendre leur voix?

Mme Phaedra Van Keymolen (Chambre, cd&v) déclare que son groupe soutient pleinement l'Ukraine et que la position belge ne vise en aucun cas à entraver la solidarité européenne. Au contraire, la solidarité européenne est et demeure une priorité essentielle. D'autres États membres européens, notamment l'Italie, soulignent également que l'aide n'est crédible que si elle est juridiquement et financièrement réalisable. Il convient de chercher une solution largement soutenue, juridiquement solide et viable. Toute décision hâtive qui finira par capoter ne profitera à personne. Le premier ministre a déclaré que tous les États membres européens doivent faire le grand saut ensemble; l'intervenante tient à ajouter que pour sauter, il faut un filet de sécurité. Tant que ce filet ne sera pas présent, le saut ne sera pas envisageable. L'intervenante compte donc sur le premier ministre pour continuer à défendre cette ligne.

Mme Tinne Van der Straeten (Ecolo-Groen) remercie le premier ministre pour ses explications et comprend qu'il existe encore des incertitudes. L'objectif final reste de garantir la paix et la sécurité pour l'Ukraine et le continent européen. Même si nous sommes plus éloignés de la Russie, notre pays accorde tout autant d'importance à cet objectif que le grand bloc qui soutient le prêt de réparation. En outre, nous sommes probablement arrivés à un moment historique: l'Union européenne est-elle encore en mesure de conclure un accord, que ce soit à 26 ou à 27 États membres? L'intervenante est convaincue de la nécessité de trouver un accord, mais il faut pour ce faire que l'on comprenne mieux à quels risques s'expose la Belgique ou que les dirigeants européens acceptent la proposition du premier ministre, à savoir le recours à la *headroom*.

En ce qui concerne l'appui solide dont bénéficie l'hypothèse du prêt de réparation, il serait basé sur une stratégie géopolitique. Mme Van der Straeten peut l'entendre, mais elle est d'avis que la Belgique doit continuer à tenir ses positions. Par le passé, notre pays s'est montré solidaire, notamment avec l'Allemagne et les pays baltes. La Belgique leur a fourni du gaz lorsqu'ils n'en avaient plus. Par conséquent, ils devraient faire preuve d'un minimum de solidarité lorsque nous formulons des demandes raisonnables.

De heer Sandro Di Nunzio (Kamer, Open Vld) dankt de eerste minister voor zijn aanwezigheid en zijn toelichting. Eerst en vooral merkt hij op dat het gebruik van de bevroren Russische tegoeden een juridisch mijenveld is en dat ons land het zich niet kan permitteren om eventuele financiële en juridische risico's alleen te dragen. De premier heeft de risico's de voorbije maanden uitgebreid uiteengezet; het is dan ook duidelijk dat iedereen mee in bad moet.

Daarnaast heeft de eerste minister kort over de alternatieven gesproken. De voorbije weken en maanden werden mogelijke alternatieven om de Oekraïense financiering rond te krijgen te weinig bekeken. De hamvraag blijft immers hoe we ervoor zullen zorgen dat Oekraïne die oorlog zal kunnen blijven financieren en dat het land de oorlog niet verliest.

Het voorstel van de Europese *headroom* als onderpand voor leningen vindt de heer Di Nunzio heel interessant. Het zou gaan om een “*oneshot*” van een vijftigtal miljard. Hoe rijmt de premier dat met de benodigde miljarden om Oekraïne te helpen? Bij Euroclear staan immers 195 miljard aan Russische tegoeden. Heeft de eerste minister de optie van een “*headroom*” besproken met andere Europese leiders? Legt de premier daarnaast andere alternatieven op tafel? En hoe zal hij er tijdens de Europese top voor zorgen dat België uit het isolement komt en dat wij voldoende partners hebben om solidair met de Europese Unie Oekraïne te steunen?

B. Antwoorden van de eerste minister

De eerste minister spreekt zijn waardering uit naar alle fracties voor de brede steun voor de ingenomen stellingname. Hij geeft aan de eensgezindheid zeer te waarderen.

Wat betreft de vraag van de heer Dermagne over de bereidheid van andere partners om de “optie B” te steunen – meer bepaald door middel van een Europese lening onder welke vorm dan ook, mogelijkerwijze gegarandeerd op basis van de begrotingsruimte (“*headroom*”) – merkt de eerste minister op dat dit momenteel moeilijk in te schatten is. Hoewel onder meer mevrouw Lambrecht vraagt naar de gesprekken met andere lidstaten, benadrukt de premier dat hij geen details kan prijsgeven over de inhoud van deze discrete onderhandelingen. Hij wijst erop dat het de diplomatieke verhoudingen zou schaden als de standpunten van individuele bondgenoten vlak voor de Europese Top in het Belgisch Parlement publiekelijk zouden worden toegelicht. De premier stelt dat de verhoudingen momenteel helder zijn: de groep landen die de “*reparation loan*” voorstaat, laat duidelijk van zich

M. Sandro Di Nunzio (Chambre, Open Vld) remercie le premier ministre pour sa présence et ses explications. Tout d'abord, il fait observer que le recours aux avoirs russes gelés revient à arpenter un champ de mines juridique et que notre pays ne peut se permettre de supporter seul les risques financiers et juridiques que cela implique. Ces derniers mois, le premier ministre a exposé en détail les risques que nous courons; il est donc évident que tout le monde doit s'impliquer.

Ensuite, le premier ministre s'est arrêté brièvement sur les mesures alternatives qui pourraient être prises. Les autres possibilités de financement de l'Ukraine n'ont pas été suffisamment prises en compte ces dernières semaines et ces derniers mois. Le plus important reste en effet de déterminer comment nous allons veiller à ce que l'Ukraine puisse continuer à financer cette guerre et à résister aux assauts russes.

M. Di Nunzio juge la piste de la *headroom* européenne en guise de sûreté pour les emprunts très intéressante. Il s'agirait d'une mesure ponctuelle d'environ cinquante milliards. Comment le premier ministre concilie-t-il ce chiffre avec les milliards nécessaires pour aider l'Ukraine? En effet, 195 milliards d'avoirs russes sont stationnés chez Euroclear. Le premier ministre a-t-il discuté de l'option de la *headroom* avec les autres dirigeants européens? Entrevoit-il d'autres pistes? Et comment compte-t-il briser l'isolement de la Belgique lors du sommet européen et s'assurer que nous avons l'appui de suffisamment de partenaires pour garantir le soutien solidaire de l'Union européenne envers l'Ukraine?

B. Réponses du premier ministre

Le premier ministre exprime sa reconnaissance à l'égard de l'ensemble des groupes pour le large soutien qu'il a reçu dans sa prise de position. Il apprécie énormément la concorde qui a régné sur ce point.

M. Dermagne a demandé si des partenaires étaient disposés à soutenir l'“option B” (c'est-à-dire le recours à un emprunt européen sous quelque forme que ce soit, potentiellement garanti grâce à la marge de manœuvre budgétaire existante (*headroom*)). Le premier ministre fait observer qu'il est difficile d'évaluer cette volonté chez les partenaires à l'heure actuelle. Mme Lambrecht, notamment, l'a interrogé sur la nature des discussions qu'il a eues avec d'autres États membres. Le premier ministre souligne qu'il ne peut pas donner de détails sur le contenu de ces pourparlers, qui se sont tenus dans la discrétion. Si les positions individuelles des différents alliés étaient révélées publiquement au Parlement belge juste avant le sommet européen, cela dégraderait les relations diplomatiques. Le premier ministre indique que les rapports actuels sont clairs: le groupe de pays qui

horen, terwijl er bij de overige lidstaten nog verschillende meningen en vooral veel twijfels bestaan. Wat hij wel kan bevestigen, is dat alle gesprekspartners van de afgelopen weken erkennen dat het Belgische uitgangspunt redelijk is. De voorwaarden die België stelt, worden niet gezien als sabotage, maar als constructief en rationeel. Zelfs de meest uitgesproken voorstanders van de “*reparation loan*” begrijpen dat België die optie niet wil torpederen, maar simpelweg legitieme garanties vraagt.

De eerste minister weerlegt de suggestie in de internationale pers dat België de “belangrijkste troef” van Rusland zou zijn geworden; geen enkele collega-premier heeft dergelijke bewoordingen gebruikt. Integendeel, er is breed begrip voor het feit dat hij de nationale belangen verdedigt. Verschillende regeringsleiders geven aan dat zij exact hetzelfde zouden doen indien Euroclear op hun grondgebied gevestigd zou zijn.

Tot slot benadrukt de premier dat België geenszins geïsoleerd staat. Hoewel landen als Italië, Malta en Bulgarije een duidelijke voorkeur hebben voor “plan B”, zijn er ook andere lidstaten die naar die optie kunnen overhellen als “plan A” onuitvoerbaar blijkt. Hoewel hij niet kan vooruitlopen op het moment dat hij zijn definitieve toestemming al dan niet geeft, is het een reëel scenario dat meer landen voor de alternatieve route zullen kiezen. Specifiekere details hierover blijven in dit stadium echter vertrouwelijk.

Wat de vraag van mevrouw Huybrechts over artikel 122 van het VWEU betreft, merkt de eerste minister op dat hij de vermeende bescherming voor kleine landen in dit kader niet ziet. Integendeel: hij wijst erop dat dit artikel momenteel juist wordt ingezet om besluitvorming via gekwalificeerde meerderheid mogelijk te maken, wat de positie van individuele lidstaten eerder verzwakt.

De premier herinnert eraan dat er al verschillende procedures lopen bij het Europees Hof van Justitie vanwege het “creatieve gebruik” van dit artikel. Zo is artikel 122 heel recent aangewend om de verlengde bevrozing – “immobilisatie” – van Russische tegoeden voor achttien maanden goed te keuren. De spreker verwacht ook hiertegen juridische stappen, met name vanuit Hongarije. Het artikel wordt volgens hem gebruikt om de unanimitateis te omzeilen bij dossiers die strikt genomen onder het buitenlands- en sanctiebeleid vallen en dus een unaniem besluit vereisen.

soutient l’idée d’un prêt de réparation se fait entendre de manière limpide alors qu’on observe des points de vue différents et, surtout, beaucoup de doutes chez d’autres États membres. En revanche, le premier ministre est en mesure de confirmer que tous ses interlocuteurs de ces dernières semaines reconnaissent que la position belge est raisonnable. Les conditions fixées par la Belgique ne sont pas vues comme du sabotage, mais bien comme l’expression d’une position constructive et rationnelle. Même les défenseurs les plus convaincus du prêt de réparation comprennent que la Belgique ne souhaite pas torpiller cette option, mais demande simplement des garanties légitimes.

Le premier ministre réfute l’idée évoquée dans la presse internationale selon laquelle la Belgique serait devenue le “meilleur atout” de la Russie; aucun de ses homologues n’a utilisé ce type de formulation. Au contraire, ses collègues comprennent parfaitement qu’il défende les intérêts nationaux. Plusieurs chefs de gouvernement disent qu’ils auraient adopté exactement la même position si Euroclear s’était trouvée sur leur territoire.

Enfin, le premier ministre souligne que la Belgique est tout sauf isolée. L’Italie, Malte et la Bulgarie privilégient clairement le “plan B”, mais d’autres États ont indiqué qu’ils pourraient également se rabattre sur ce scénario si le “plan A” se révèle inenvisageable. Bien qu’il ne puisse pas préjuger de ce qui se passera quand il devra se positionner définitivement, il y a une réelle probabilité que davantage de pays optent pour l’autre piste. À ce stade, les informations plus spécifiques restent toutefois confidentielles.

En réponse à la question de Mme Huybrechts relative à l’article 122 du TFUE, le premier ministre indique qu’il ne considère pas que cette disposition protège les petits pays. Au contraire, il souligne que cet article est actuellement invoqué pour permettre la prise de décision à la majorité qualifiée, ce qui affaiblit plutôt la position des États membres individuels.

Le premier ministre rappelle que plusieurs procédures sont en cours devant la Cour de justice de l’Union européenne en raison de l’“application créative” de cet article. L’article 122 a très récemment été appliqué, par exemple, pour approuver la prolongation du gel – “immobilisation” – des avoirs russes pour dix-huit mois. Le premier ministre s’attend également à des actions en justice contre cette décision, notamment par la Hongrie. Selon lui, cet article est appliqué pour contourner l’exigence de l’unanimité dans les dossiers qui, à strictement parler, relèvent de la politique étrangère et de la politique en matière de sanctions, et nécessitent donc l’unanimité.

Dit vormt volgens de premier de juridische “achilleshiel” van de “*reparation loan*”. Hij stelt dat de herbestemming van tegoeden van een centrale bank onmiskenbaar raakt aan het beleid jegens een derde land en een sanctie inhoudt. In dat geval is unanimité juridisch noodzakelijk.

Hij kwalificeert de huidige Europese aanpak – waarbij men artikel 122 of de uitvoering van “reeds beslist beleid” inroept om unanimité te omzeilen – als uiterst gewaagd. De redenering dat een reparatielening slechts een uitvoering is van de eerdere unanieme beslissing om Oekraïne te steunen, noemt hij een juridische “*stretch*”.

De eerste minister benadrukt dat deze wankelende juridische basis precies de reden is waarom andere lidstaten naar het Belgische kamp neigen. Hij waarschuwt voor een “universum aan problemen” indien het Europees Hof deze constructies later zou vernietigen. Het ontbreken van een solide juridische basis is voor de regering dan ook een fundamenteel punt van zorg.

In reactie op de vragen en bedenkingen van de heer Frank benadrukt de eerste minister dat de regering vastberaden blijft om niet van het ingenomen standpunt af te wijken. Wat betreft de vorming van een blokkerende minderheid stelt de premier dat dit op dit moment onmogelijk te voorspellen valt. Hij spreekt echter de hoop uit dat een dergelijk scenario niet relevant zal worden. Zijn voorkeur gaat er duidelijk naar uit om het dossier niet op de spits te drijven; hij wil voorkomen dat België genoodzaakt wordt bondgenoten te mobiliseren om een besluit formeel tegen te houden. Hoewel hij een dergelijke blokkade niet uitsluit, beschouwt hij dit als een uiterste middel dat hij liever vermijdt.

Ten aanzien van de vragen van mevrouw Van der Straeten spreekt de eerste minister zijn steun uit voor haar betoog. Hij benadrukt dat, hoewel de situatie complex is, het collectieve belang van een akkoord vooropstaat. Een akkoord moet volgens hem niet alleen goed zijn, maar vooral juridisch houdbaar. Mocht de Europese Raad uiteindelijk kiezen voor een “*reparation loan*”, dan betreurt de premier dat, aangezien hij dit juridisch een wankelende constructie vindt. Desalniettemin stelt hij dat België bereid is dit risico samen met de Europese partners te dragen, mits de regeling volledig gemutualiseerd en juridisch waterdicht is voor ons land.

De premier waarschuwt voor de gevolgen van een mislukking. Het uitblijven van financiering voor Oekraïne zou volgens hem leiden tot de ineenstorting van dat land, wat hij omschrijft als een geopolitieke afgang die Europa nog decennia zou achtervolgen. Hij wijst erop dat

Selon le premier ministre, il s’agit du “talon d’Achille” juridique du prêt de réparation. Il indique que la réaffectation des avoirs d’une banque centrale concerne indéniablement la politique à l’égard d’un pays tiers, et constitue une sanction. Dans ce cas, l’unanimité est requise sur le plan juridique.

Il estime que la stratégie européenne actuelle – qui consiste à invoquer l’article 122 ou la mise en œuvre d’une “politique déjà engagée” pour contourner l’unanimité – est extrêmement osée. Selon l’intervenant, l’argument selon lequel le prêt de réparation découle simplement de la mise en œuvre d’une décision unanime antérieure de soutenir l’Ukraine est excessif sur le plan juridique.

Le premier ministre souligne que c’est précisément en raison de la fragilité de ce fondement juridique que d’autres États membres se rallient à la Belgique. Il met en garde contre une “multitude de problèmes” si la Cour européenne venait à invalider ces constructions ultérieurement. L’absence de base juridique solide est donc une préoccupation fondamentale pour le gouvernement.

En réponse aux questions posées et aux réserves émises par M. Frank, le premier ministre souligne que le gouvernement reste déterminé à ne pas dévier de la position adoptée. En ce qui concerne la formation d’une minorité de blocage, le premier ministre estime qu’il est impossible de se prononcer à ce stade. Il espère toutefois que ce scénario ne se produira pas. Il préfère clairement ne pas enflammer ce dossier, et souhaite éviter que la Belgique soit contrainte de mobiliser ses alliés pour bloquer formellement une décision. Même s’il n’exclut pas ce blocage, il estime qu’il s’agit d’une mesure extrême qu’il vaut mieux éviter.

En réponse aux questions de Mme Van der Straeten, le premier ministre indique qu’il se rallie à son analyse. Il souligne que, bien que la situation soit complexe, l’intérêt collectif d’un accord prévaut. Selon lui, cet accord doit non seulement être bon, mais surtout solide sur le plan juridique. Si le Conseil européen opte finalement pour un prêt de réparation, le premier ministre déplorera cette décision, car il estime qu’il s’agit d’une construction fragile sur le plan juridique. Il ajoute que la Belgique est néanmoins disposée à assumer ce risque avec ses partenaires européens, à condition que le règlement soit pleinement mutualisé et juridiquement inattaquable pour notre pays.

Le premier ministre met en garde contre les conséquences d’un échec. Selon lui, l’absence de financement pour l’Ukraine entraînerait l’effondrement de ce pays, et ce serait un désastre géopolitique qui hanterait l’Europe durant plusieurs dizaines d’années. Il souligne que les

externe machten er juist op hopen dat Europa in chaos uiteenvalt zonder oplossing. Het is volgens de premier de verantwoordelijkheid van de regeringsleiders om dit rampscenario te voorkomen.

Hoewel de ideale oplossing wellicht niet voorhanden is, betekent dit niet dat België zijn constructieve en redelijke eisen laat varen. De premier spreekt de hoop uit de Europese Top te verlaten met een akkoord over de “headroom-optie”. Hij wil president Zelensky recht in de ogen kunnen kijken en bevestigen dat België een loyale partner is die bereid is offers te brengen. Hij benadrukt daarbij dat de inzet van de begrotingsruimte niet gratis is; het zijn middelen die niet elders kunnen worden ingezet. Desondanks is België bereid dit offer te brengen om de politieke vertaalslag te maken naar daadwerkelijke financiële steun voor de Oekraïense strijd voor vrijheid en democratie.

Tot slot reageert de eerste minister op de suggestie om de Belgische rol in de gaslevering als drukmiddel te gebruiken. Hoewel de terminal in Zeebrugge inderdaad een cruciale levenslijn vormde, vraagt hij zich af of het opportuun is om dergelijke transacties in deze politieke onderhandelingen te berde te brengen. Hij spreekt de hoop uit dat een akkoord ook zonder dergelijke argumenten bereikt kan worden.

In reactie op de opmerkingen van de heer Di Nunzio erkent de eerste minister dat er in het publieke debat weinig aandacht is geweest voor alternatieve scenario's. Hij benadrukt echter dat dit niet aan de Belgische inspanningen ligt. De premier uit zijn ongenoegen over het verloop van het dossier, dat volgens hem een kantelpunt bereikte toen Duitsland onverwacht van standpunt veranderde.

De premier wijst erop dat de Duitse bondskanselier aanvankelijk een fel tegenstander was van de “*reparation loan*” en steevast wees op de juridische risico's en de strijdigheid met het internationaal recht. Na een abrupte koerswijziging van 180 graden volgde echter een grootschalig publiek offensief ten gunste van dit idee. De eerste minister heeft de bondskanselier persoonlijk gewezen op de aanzienlijke risico's en valkuilen van deze nieuwe koers, maar stelt vast dat deze waarschuwingen terzijde zijn geschoven.

De keuze om de Belgische voorkeur voor de begrotingsoptie niet voortdurend publiekelijk te profileren, was volgens de premier een strategische afweging. Hij wilde voorkomen dat er een sfeer van opbod zou ontstaan waarbij de lidstaten in twee kampen verdeeld

puissances extérieures espèrent justement que l'Europe sombrera dans le chaos sans trouver de solution. Selon le premier ministre, il est de la responsabilité des chefs de gouvernement d'éviter ce scénario catastrophe.

La solution idéale est peut-être hors d'atteinte, mais la Belgique ne doit pas renoncer à ses exigences constructives et raisonnables pour autant. Le premier ministre espère qu'il quittera le sommet européen fort d'un accord sur l'option des emprunts (*headroom*). Il souhaite pouvoir regarder le président Zelensky droit dans les yeux et lui confirmer que la Belgique est un partenaire loyal et prêt à faire des sacrifices. Il souligne toutefois que l'utilisation de la marge budgétaire n'est pas gratuite, car il s'agit de fonds qui ne pourront pas être affectés à d'autres projets. La Belgique est cependant disposée à faire ce sacrifice afin de traduire son engagement politique en un réel soutien financier de la lutte de l'Ukraine pour la liberté et la démocratie.

Enfin, le premier ministre réagit à la suggestion de se servir du rôle joué par la Belgique dans le cadre de l'approvisionnement en gaz comme moyen de pression. Bien que le terminal de Zeebruges ait effectivement constitué une bouée de sauvetage cruciale en la matière, il se demande s'il est opportun d'évoquer ce type de transactions commerciales dans le cadre de ces négociations politiques. Il espère qu'un accord pourra aussi être conclu sans recourir à des arguments de cette nature.

En réponse aux observations de M. Di Nunzio, le premier ministre reconnaît que les scénarios alternatifs ont été peu abordés dans le débat public. Il souligne cependant que ce n'est pas la faute de la Belgique. Le premier ministre exprime sa frustration quant à l'évolution de ce dossier, qui, selon lui, a atteint un point de basculement lorsque l'Allemagne a brusquement changé de cap.

Le premier ministre souligne que le chancelier allemand était initialement un farouche opposant au prêt de réparation et qu'il ne cessait de mettre en avant les risques juridiques liés à cette mesure et sa non-conformité au droit international. Le volte-face de l'Allemagne a toutefois été suivi d'une grande offensive dans le débat public en faveur de cette idée. Le premier ministre a personnellement attiré l'attention du chancelier sur les risques et les pièges considérables que comporte cette nouvelle position, mais il constate que ses avertissements ont été ignorés.

Le premier ministre souligne que la décision de ne pas afficher publiquement et en permanence la préférence belge pour l'option budgétaire était un choix stratégique. Il voulait éviter toute surenchère, qui aurait divisé les États membres en deux camps avant le Conseil européen.

naar de Europese Raad zouden trekken. Desondanks heeft hij de afgelopen maanden intensief gelobbyd bij buitenlandse partners en technische teams aangestuurd om de levensvatbaarheid van het Belgische alternatief aan te tonen. De spreker stelt dat het uitsluitend aan het Belgische verzet tijdens de vorige Raad te danken is dat er momenteel überhaupt nog meerdere opties op tafel liggen. Hij uit kritiek op de overlegorganen binnen de Commissie, die onder invloed van het kamp van de “*reparation loan*” een duidelijke voorkeur aan de dag leggen voor slechts één scenario. Volgens de premier is alles op alles gezet om te garanderen dat de Raad zich in december over meerdere alternatieven kan buigen, ondanks de eenzijdige focus die het publieke debat tot dusver heeft gedomineerd.

De voorzitters-rapporteurs,

Peter De Roover (K.)
Vincent Blondel (S.)

Ces derniers mois, il a néanmoins mené une campagne intensive de lobbying auprès de ses partenaires étrangers et il a dirigé les travaux de groupes de travail techniques en vue de démontrer la viabilité de l’alternative belge. Le premier ministre affirme que c’est uniquement grâce à l’opposition exprimée par la Belgique lors du dernier Conseil que plusieurs options sont encore sur la table. Il critique les organes de concertation au sein de la Commission, qui, sous l’influence du camp favorable au prêt de réparation, manifestent une nette préférence pour un seul et unique scénario. Selon le premier ministre, tout a été mis en œuvre pour garantir que le Conseil puisse examiner plusieurs solutions alternatives en décembre, malgré la vision unilatérale qui a dominé le débat public jusqu’à présent.

Les présidents-rapporteurs,

Peter De Roover (Ch.)
Vincent Blondel (S.)