

Toetsingskader risicoregeling Headroomgarantie Macro-Financiële Bijstand Oekraïne

Inleiding

De Europese Raad van 20-21 oktober jl. riep op tot een structurelere oplossing voor het verlenen van financiële bijstand aan Oekraïne. In reactie op deze oproep publiceerde de Europese Commissie (hierna: de Commissie) op 9 november drie voorstellen. Het betreft een voorstel voor macro-financiële bijstand (MFB) "*Establishing an Instrument for providing support to Ukraine (macro-financial assistance+)*"¹ en twee hiermee samenhangende voorstellen voor technische wijzigingen van de verordening betreffende het Meerjarig Financieel Kader (MFK)² en het Financieel Reglement³. Zie voor een toelichting en kabinetsappreciatie de Kamerbrief over dit voorstel.⁴ De Kamer is eerder geïnformeerd over MFB aan Oekraïne in 2022 met een aangekondigde omvang van in totaal 9 miljard euro.^{5,6,7} Hiervan is ondertussen 5,5 miljard euro uitgekeerd en 0,5 miljard euro wordt voor het einde van het jaar nog uitgekeerd. De resterende 3 miljard euro van de eerder beoogde steun maakt onderdeel uit van het MFB-voorstel voor 2023.

De Commissie stelt voor om Oekraïne in 2023 via een MFB-programma 18 miljard euro aan concessionele leningen te verlenen en de rente te financieren via aanvullende bijdragen van de lidstaten aan de EU-begroting. Zoals gebruikelijk bij MFB leent de Commissie namens de Unie middelen bij financiële instellingen en op de kapitaalmarkt en leent zij deze middelen door aan Oekraïne. In tegenstelling tot de eerdere MFB-steun stelt de Commissie voor om de looptijd voor de leningen die zij aangaat op de kapitaalmarkt en de looptijd van de leningen die zij aan Oekraïne verstrekt niet een-op-een op elkaar af te stemmen (via zogenoemde *back-to-back* financiering), maar om als onderdeel van de totale schulduitgifte van de Unie in een gediversifieerde financieringsstrategie middelen op te markt te lenen en dit te benutten voor het verstrekken van leningen aan Oekraïne.

MFB is een bestaand financieel instrument van de EU, waarbij financiële steun wordt verleend aan partnerlanden in de directe omgeving van de EU die met een betalingsbalanscrisis worden geconfronteerd. Doorgaans bestaat deze MFB-steun uit het verstrekken van leningen die worden gegarandeerd door een bestaand garantiefonds op de EU-begroting. Bij de tweede tranche aan MFB voor Oekraïne⁸ zijn daarbij aanvullende bilaterale garanties van lidstaten gevraagd omdat de reguliere voorzieningen onvoldoende middelen bevatte om tegemoet te komen aan de omvang van de financiële noden van Oekraïne. Voor deze tranche is destijds ook een toetsingskader risicoregeling opgesteld.⁹ De financiële verwerking van de eerdere tranche vindt u in een nota van wijziging op de Ontwerpbegroting 2023.¹⁰ Ook voor 2023 zijn er onvoldoende middelen op de EU-begroting beschikbaar om als garantstelling te kunnen dienen voor de voorgestelde 18 miljard euro aan leningen.

Om zeker te stellen dat de Europese Unie in staat is om aan haar financiële verplichtingen richting de markt te voldoen stelt de Commissie voor om de voorliggende MFB te garanderen via de daarvoor beschikbare ruimte onder de plafonds zoals die zijn opgenomen in het Eigenmiddelenbesluit (de zogenoemde *headroom*). Dit betreft de budgettaire ruimte tussen het uitgavenplafond van de EU-begroting zoals vastgelegd in het Meerjarig Financieel Kader (MFK) en het Eigenmiddelenplafond zoals vastgelegd in het Eigenmiddelenbesluit (EMB). Dit EMB-plafond maximeert het financiële beroep dat de Unie mag doen op lidstaten en ligt hoger dan het MFK-

¹ [EUR-Lex - 52022PC0597 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

² [EUR-Lex - 52022PC0595 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

³ [EUR-Lex - 52022PC0596 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

⁴ Uw Kamer ontvangt de volledige appreciatie van deze voorstellen via een separate kamerbrief die het BNC-fiche vervangt, mede namens de minister voor Buitenlandse handel en Ontwikkelingssamenwerking.

⁵ [Communication: Ukraine relief and reconstruction | European Commission \(europa.eu\)](#)

⁶ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/06/17/kamerbrief-inzake-kabinetsappreciatie-mededeling-ukraine-relief-and-reconstruction>,

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/06/03/overzichtappreciatie-europese-voorstellen-voor-verstrekken-van-leningen-het-creeren-van-fondsen-en-het-inzetten-van-financiele-instrumenten>, en [Kamerbrief reactie op aanvullend MFB-programma Oekraïne | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#)

⁷ [EC: Proposes second €5 billion tranche of MFA to Ukraine \(europa.eu\)](#)

⁸ Kamerstukken TK 22112-3520

⁹ Kamerstukken TK 22112-3546

¹⁰ Kamerstukken TK 36200-IX-10

plafond. Deze marge, oftewel de headroom, dient als zekerheid voor de markt dat de Unie kan voldoen aan de aflossings- en renteverplichtingen op leningen die zij aangaat.¹¹

Nu er een nieuw instrument voor Oekraïne vanuit deze headroom gegarandeerd zal worden, zal hiervoor ook op de Rijksbegroting een nieuwe garantie opgenomen moeten worden. Het Nederlandse aandeel in de garantie zal een omvang hebben van het Nederlandse bni-aandeel in het EU-bni. Bij het huidige bni-aandeel van Nederland van 5,9% betreft dit een garantie van 1.062 miljoen euro. Bij wijzigingen in het bni-aandeel zal in de toekomst ook de omvang van de garantie wijzigen. De garantie wordt weergegeven op de begroting van het Ministerie van Financiën op artikel 4 (internationale financiële betrekkingen). Hier zijn ook de garanties voor de eerdere MFB voor 2022 en andere Europese financiële instrumenten opgenomen zoals het *European instrument for temporary support to mitigate unemployment risks in an emergency* (SURE) en *Next Generation EU* (NGEU). De rente die Oekraïne betaalt, wordt in het voorstel gesubsidieerd door de EU-lidstaten via aanvullende bijdragen aan de EU-begroting. De rente op de leningen vereist daarom geen garantie.

Probleemstelling en rol van de overheid

1. Wat is het probleem dat aanleiding is voor het beleidsvoorstel?

De Russische oorlog in Oekraïne bemoeilijkt de toegang van Oekraïne tot financiële markten ernstig. Volgens cijfers van het IMF heeft Oekraïne in 2023 een aanzienlijk financieringsgat van drie tot 4 miljard euro per maand. Oekraïne heeft aangegeven zo snel mogelijk financiële steun nodig te hebben, mede vanwege de sterke daling van de internationale reserves en omdat al verleende steun door andere landen en de internationale financiële instellingen onvoldoende is om het financieringstekort in 2023 te dekken. Steun aan de Oekraïense overheid is nodig om de basisvoorzieningen in stand te houden en financiële stabiliteit te bevorderen. Daarnaast is het verlenen van financiële steun aan Oekraïne een essentiële voorwaarde voor het land om in de oorlog sterk te blijven staan en invulling te geven aan zijn legitieme recht op zelfverdediging tegen de Russische agressie.

2. Waarom rekent de centrale overheid het tot haar verantwoordelijkheid om het probleem op te lossen?

Het kabinet is solidair met Oekraïne en veroordeelt de Russische oorlog in Oekraïne met de sterkst mogelijke bewoordingen. De kern van de kabinetsinzet is enerzijds zo stevig mogelijke maatregelen te nemen tegen Rusland en anderzijds zoveel mogelijk steun te verlenen aan Oekraïne, inclusief financiële steun. Het waarborgen van de veiligheid van de Oekraïense bevolking en het beëindigen van de oorlog hebben de hoogste prioriteit. Daarnaast erkent het kabinet de financiële noden van de Oekraïense overheid op korte termijn en is het van groot belang dat het land macro-economisch niet verder destabiliseert. Het kabinet vindt het belangrijk bij te dragen aan de noodzakelijke financiële steun aan Oekraïne.

Nederland heeft eerder al een financiële bijdrage van 100 miljoen euro gedaan voor begrotingssteun via een garantie aan de Wereldbank.¹² Daarnaast heeft het kabinet een bilaterale lening verstrekt van 200 miljoen euro aan begrotingssteun via het IMF¹³. Ook heeft het kabinet toegezegd een gift te doen van 180 miljoen euro ten behoeve van *winterization* van Oekraïne.¹⁴

Via MFB levert de Europese Unie een aanzienlijke bijdrage aan de financiële stabiliteit van Oekraïne, waarmee de Unie de acties van andere landen (bijvoorbeeld van de VS, maar ook in de bredere context van de G7) en de internationale financiële instellingen complementeert en versterkt. Doordat de MFB-steun door de Commissie gecoördineerd wordt, is de effectiviteit van de steun groter dan kan worden bereikt met de steun door afzonderlijke lidstaten, terwijl de administratieve lasten voor de Oekraïense autoriteiten zo veel mogelijk beperkt blijven. Aangezien de ruimte op de EU-begroting beperkt is, zijn garanties via de headroom noodzakelijk om steun op EU-niveau mogelijk te maken. Deze financieringstechniek maakt een snellere beschikbaarheid van de benodigde garanties mogelijk in vergelijking met losse aanvullende garanties van de lidstaten aan de EU.

¹¹ De uitleners hebben immers de zekerheid dat de Unie de leningen kan terugbetalen. Deze headroom mag niet worden ingezet voor reguliere Europese uitgaven, die moeten onder het MFK plaatsvinden.

¹² Kamerstukken II, 2021-2022, 36048, nr. 3.

¹³ [Kamerbrief Nederlandse lening aan Oekraïne via IMF | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#)

¹⁴ [Kamerbrief over ophoging financiële middelen acute winterhulp Oekraïne | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#)

Met deze MFB geeft de EU in lijn met het kabinetsbeleid uiting aan de solidariteit met Oekraïne. Daarnaast draagt het bij aan een geloofwaardige en eensgezinde positie van de Unie in internationaal verband.

3. Is het voorstel voor de risicoregeling:

a. ter compensatie van risico's die niet in de markt kunnen worden gedekt, en/of
b. het beste instrument waarmee een optimale doelmatigheidswinst kan worden bewerkstelligd ten opzichte van andere beleidsinstrumenten? Maak een vergelijking met alternatieve beleidsinstrumenten.

- a. Oekraïne heeft een acuut en aanzienlijk financieringstekort, door het IMF voor 2023 geschat op circa 3 tot 4 miljard euro per maand.¹⁵ Vanwege de aanhoudende Russische oorlog is de markt niet bereid om Oekraïne financiering te verstrekken tegen voor Oekraïne betaalbare financieringskosten.
- b. De betreffende MFB door de Commissie aan Oekraïne levert doelmatigheidswinst op om de volgende redenen:
 - 1) Door het poolen van financiële steun op Europees niveau wordt zowel de financiering (de Commissie kan goedkoper lenen dan de meeste lidstaten) als de besteding efficiënter.
 - 2) De administratieve lasten voor de Oekraïense autoriteiten worden zo veel mogelijk beperkt doordat ze maar met één partij (de Commissie) afspraken hoeven te maken.
 - 3) De zachte voorwaarden van de MFB (lange looptijden, een *grace period* van 10 jaar en een rentesubsidie) zorgen ervoor dat de toekomstige financieringslast voor Oekraïne zo veel mogelijk beperkt wordt.
 - 4) De Commissie is, gelet op de aanwezige expertise en contacten, goed in staat om de MFB te monitoren en hierover te rapporteren aan de EU-lidstaten.

Er is tevens doelmatigheidswinst van garanties via de headroom ten opzichte van bilaterale garanties (zoals bij de tweede tranche MFB voor 2022):

- 5) Gezien de uitzonderlijke omstandigheden is het van belang dat de middelen zo snel mogelijk beschikbaar worden gesteld aan Oekraïne. Voor het afgeven van bilaterale garanties moeten lidstaten vaak lange nationale procedures doorlopen. De Commissie kan onder het Eigenmiddelenbesluit de headroom direct benutten als garantie voor de MFB.

4. Op welke wijze wordt het nieuw aan te gane risico gecompenseerd door risico's vanuit andere risicoregelingen binnen de begroting te verminderen?

N.v.t. gezien het een noodmaatregel betreft vanwege de Russische oorlog tegen Oekraïne.

Risico's en risicobeheersing

5. Wat zijn de risico's van de regeling voor het Rijk:

a. Wat is het totaalrisico van de regeling op jaarbasis? Kent de regeling een totaalplafond?

De totale leningen aan Oekraïne bedragen 18 miljard euro in 2023. Deze middelen haalt de Commissie, namens de Unie, op de kapitaalmarkt op. Aan deze leningen zijn geen directe uitgaven voor de lidstaten verbonden. Pas indien Oekraïne niet in staat zou blijven de verstrekte leningen aan de Unie af te lossen zal de Commissie mogelijk middelen bij de lidstaten op moeten halen om ervoor te zorgen dat de Unie zelf aan haar aflossingsverplichtingen kan voldoen.

Dat gebeurt pro rata op basis van het bni-aandeel van een lidstaat in het bni van de Unie. Bij het huidige bni-aandeel van Nederland van 5,9% betreft dit een garantie van 1.062 miljoen euro. Dit is het maximale risico en tevens het totaalplafond. NB: bij wijzigingen in het bni-aandeel zal in de toekomst ook de omvang van de garantie (1.062 miljoen) wijzigen. Dit wordt bij het eerstvolgende regulier begrotingsmoment verwerkt.

Aangezien het om leningen met een lange looptijd gaat en de eerste aflossingen pas na 10 jaar plaatsvinden (*grace period*), kan het zo zijn dat een eventueel beroep op de garanties die de lidstaten hebben afgegeven pas op langere termijn ontstaat.

b. Hoe staan risico en rendement van de regeling tot elkaar in verhouding?

¹⁵ [EUR-Lex - 52022PC0597 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

Er is geen rendement voor de EU en de lidstaten op de MFB-leningen. Het ontbreken van rendement vindt het kabinet acceptabel vanuit het oogpunt van solidariteit en het Nederlandse belang bij herstellen van de macro-financiële situatie in de directe omgeving van de EU.

c. Wat is de inschatting van het risico voor het Rijk in termen van waarschijnlijkheid, impact, blootstellingduur en beheersingsmate?

Vanwege de huidige oorlogssituatie in Oekraïne en de onduidelijkheid over het verloop van het conflict, is er een reëel risico dat de lening gedeeltelijk (of niet) terugbetaald wordt. Het is belangrijk om de betreffende MFB integraal te blijven bezien met eerdere MFB aan Oekraïne. Schade op een van de uitstaande leningen kan gevolgen hebben op de overige uitstaande leningen. Tegelijkertijd is het doel van MFB om de macro-economische stabiliteit in Oekraïne te bewaken hetgeen eraan bijdraagt dat Oekraïne op langere termijn in staat is om de leningen ook terug te betalen.

In het geval van eventuele schade haalt de Commissie, conform het Eigenmiddelbesluit, aanvullende middelen op bij de lidstaten. Voor Nederland gaat het daarbij om een maximaal bedrag van 1.062 miljoen euro. Tussen de Commissie en Oekraïne wordt een leenovereenkomst gesloten waarin afspraken worden opgenomen over onder andere het terugbetalingsschema. Op termijn zal bij terugbetalingen van de leningen door Oekraïne ook de omvang van de garantie afnemen.

In een *Memorandum of Understanding* (MoU) tussen de Commissie en Oekraïne worden, passend bij de oorlogssituatie, afspraken opgenomen over onder andere transparantie en rapportage over de besteding van de middelen. Daarnaast dient de MoU onder andere commitments aan de beginselen van 'sound financial management' met focus op anti-corruptie en fraudepreventie te bevatten. Bij het vormgeven van de MoU worden de lidstaten naar verwachting op dezelfde manier betrokken als bij de vorige MFB's aan Oekraïne. De Commissie zal op reguliere basis aan de Raad en het EP rapporteren over de voorwaarden uit de MoU en kan een mid-term review van de MoU uitvoeren.

6. Welke risico beheersende en risico mitigerende maatregelen worden getroffen om het risico voor het Rijk te minimaliseren? Heeft de budgettaire verantwoordelijke minister voldoende mogelijkheden tot beheersing van de risico's, ook als de regeling op afstand van het Rijk wordt uitgevoerd?

De MFB kent een aantal risicobeheersende en risicomitigerende maatregelen zoals uiteengezet bij vraag 5.

De Commissie zal het Europees Parlement en de Raad regelmatig informeren over de voortgang van de MFB, de economische situatie en vooruitzichten van Oekraïne en de voorwaarden die worden vastgelegd in de MoU. Daarnaast informeert de Commissie het Europees Parlement en de Raad als er ontwikkelingen zijn, bijvoorbeeld wanneer de middelen zijn uitgekeerd.

7. Bij complexe risico's: hoe beoordeelt een onafhankelijke expert het risico van het voorstel en de risico beheersende en risico mitigerende maatregelen van het Rijk?

N.v.t. er is geen onafhankelijke expert die het risico van dit voorstel heeft beoordeeld.

Vormgeving

8. Welke premie wordt voorgesteld en hoeveel wordt doorberekend aan de eindgebruiker? Is deze premie kostendekkend en marktconform. Zo nee, hoeveel budgettaire ruimte wordt het door het vakdepartement specifiek ingezet?

N.v.t. Voor deze garantie ontvangt Nederland geen premie, aangezien deze uit solidariteit met Oekraïne wordt verstrekt.

9. Hoe wordt de risicovoorziening vormgegeven?

Er wordt geen risicovoorziening gevormd voor de bilaterale garantie. Eventuele schade op de leningen kan in het geval van Nederland maximaal oplopen tot 1.062 miljoen euro op basis van het huidige Nederlandse bni-aandeel van 5,9% en komt ten laste van de staatsschuld.

10. Welke horizonbepaling wordt gehanteerd (standaardtermijn is maximaal 5 jaar)?

De MFB van 18 miljard euro heeft een maximale looptijd van 35 jaar. De garantie zal in principe lopen tot 31 december 2058 tenzij alle leningen op een eerder moment volledig zijn terugbetaald. Het aflossingsschema wordt momenteel nog besproken binnen de Commissie. Daarom kan hier nog geen informatie over worden opgenomen.

11. Wie voert de risicoregeling uit en wat zijn de uitvoeringskosten van de regeling?

De Commissie voert de MFB uit. Het vaststellen of wijzigen van de MoU gebeurt via de zogeheten onderzoeksprocedure zoals vastgelegd in artikel 5 van de verordening 182/2011¹⁶. Het comité bestaand uit de lidstaten kan op basis hiervan een advies uitbrengen over handelingen op voorstel van de Commissie.

De administratieve uitgaven worden gedekt door aanvullende bijdragen van de lidstaten aan de EU-begroting. Het is nog onbekend wat de precieze omvang zal zijn. Er zijn geen uitvoeringskosten voor de Nederlandse begroting.

12. Hoe wordt de regeling geëvalueerd, welke informatie is daarvoor relevant evaluatie en hoe wordt een deugdelijke evaluatie geborgd?

Uiterlijk 2 jaar na het aflopen van de beschikbaarheidsperiode (1 jaar) van de MFB presenteert de Commissie een evaluatierapport aan de Raad en het Europees Parlement, waarin zij ingaat op de behaalde resultaten en de efficiëntie van de verleende MFB en in hoeverre de steun heeft bijgedragen aan het bereiken van de doelen.

¹⁶ VERORDENING (EU) Nr. 182/2011 VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD van 16 februari 2011 tot vaststelling van de algemene voorschriften en beginselen die van toepassing zijn op de wijze waarop de lidstaten de uitoefening van de uitvoeringsbevoegdheden door de Commissie controleren.