

Toetsingskader risicoregeling Headroomgarantie Macro-Financiële Bijstand Oekraïne (2024-2025)

Inleiding

Sinds het uitbreken van de oorlog heeft de EU op verschillende manieren financiële steun verleend aan Oekraïne. De Kamer wordt regelmatig geïnformeerd over het totaal aan steunmaatregelen vanuit de EU aan Oekraïne bij budgettaire nota's.¹ De meest recente EU-steunmaatregel was de Oekraïne-faciliteit, bestaande uit 33 miljard euro aan leningen en 17 miljard niet-terugbetaalbare steun voor de periode 2024-2027.²

Op 14 juni jl. hebben de G7-leiders³ hun onverminderde steun en toewijding uitgesproken om Oekraïne te helpen met dringende financieringsbehoeften op korte termijn.⁴ Daartoe kondigden zij *Extraordinary Revenue Acceleration* (ERA)-leningen aan van ongeveer 50 mld. dollar (circa 45 mld. euro). De toekomstige buitengewone inkomsten die voortvloeien uit de bevrozing van Russische Centrale-banktegoeden (hierna: de buitengewone inkomsten) worden daarbij door Oekraïne gebruikt om deze leningen te kunnen financieren. De Kamer is in het verslag van de Eurogroep en Ecofinraad van 15 en 16 juli⁵ en het schriftelijk overleg van de Raad Buitenlandse Zaken van 19 juli over dit G7-initiatief geïnformeerd.⁶

In de Europese Unie is brede steun voor dit G7-initiatief. De Europese Commissie (hierna: de Commissie) heeft op 20 september jl. een aantal voorstellen voor het EU-aandeel in dit G7-initiatief gedaan. De Commissie stelt voor om Oekraïne in 2024-2025 via buitengewone macro-financiële bijstand (MFB) maximaal 35 miljard euro (ca. USD 40 mld.) aan concessionele leningen te verlenen.⁷ 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. Naast de MFB stelt de Commissie ook voor om een *Ukraine Loan Cooperation Mechanism* (ULCM) in te stellen, dat de toekomstige buitengewone inkomsten verzamelt en aan Oekraïne ter beschikking stelt. Oekraïne kan daarmee de (ERA)-leningen die Oekraïne bij de EU en de G7-partners aangaat terugbetalen en de rentebetalingen doen.

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. Gelet op de voorgestelde omvang van de steun en de beperkte middelen in de EU-begroting stelt de Commissie voor deze MFB echter een andere werkwijze voor.

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 Meest recent: Miljoenennota 2025 Kamerstukken II, 2024-2025, 36600, bijlage 22.

² Kamerstukken II, 2023-2024, 21501-20, nr. 2017.

³ De G7 bestaat uit Canada, Duitsland, Frankrijk, Italië, Japan, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten. De Europese Unie neemt ook deel aan de G7.

⁴ <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/06/14/g7-leaders-communicue-borgo-egnazia-italy-13-15-june-2024/>.

⁵ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2024/08/27/bijlage-1-verslag-eurogroep-en-ecofinraad-15-en-16-juli-2024>.

⁶ Kamerstuk 21501-02-2917.

⁷ [EUR-Lex - 52024PC0426 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/lexuri-52024PC0426-EN-FUR-Lex)

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.⁸

Nu er nieuwe steun voor Oekraïne vanuit deze *headroom* gegarandeerd zal worden, zal voor de hoofdsom en een inschatting van de rentekosten ook op de Rijksbegroting een nieuwe garantie opgenomen moeten worden. Het Nederlandse aandeel in de garantie wordt gebaseerd op de omvang van het Nederlandse aandeel in het EU-bni. Bij het huidige bni-aandeel van Nederland van 6,1% wordt de garantie geraamd op 3,4 miljard euro, waarvan 2,1 miljard euro voor de hoofdsom en 1,3 miljard euro voor de rentelasten. Bij wijzigingen in het bni-aandeel en wijzigingen in de inschatting van de rentelasten 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 2023, de Oekraïne-faciliteit en andere Europese financiële instrumenten opgenomen zoals het *European instrument for temporary support to mitigate unemployment risks in an emergency* (SURE), *Next Generation EU* (NGEU), het Europees financieel stabiliteitsmechanisme (EFSM) en de betalingsbalanssteun van de EU.

Probleemstelling en rol van de overheid

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

Door de Russische agressieoorlog zijn de Oekraïense overheidsuitgaven — vooral op het gebied van defensie — fors gestegen. Vanwege de oorlog is het land de toegang tot de internationale kapitaalmarkten is kwijtgeraakt. Oekraïne neemt zelf maatregelen om de belastinginkomsten te verhogen, maar is afhankelijk van liquiditeitssteun van de internationale partners om het resterend financieringstekort zoveel mogelijk op te vangen de economie draaiende te houden, en te voorkomen dat essentiële (defensie)uitgaven niet meer gedaan kunnen worden.

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.

Volgens de Commissie kunnen verdere belastingverhogingen — boven op de huidige inspanningen — de resterende economische activiteit in Oekraïne schaden. Hoewel Oekraïne sinds de uitbraak van de oorlog een voorzichtig bbp-herstel laat zien, blijft de economie kwetsbaar door de blijvende aanvallen op de energiesector (ca. 80-90% van de energiec capaciteit is verwoest), kritieke infrastructuur en de nijpende arbeidstekorten. Het is daarom aan Nederland en andere internationale partners om het resterend tekort zoveel mogelijk op te vangen, om ervoor te zorgen Oekraïne essentiële (defensie)uitgaven kan blijven doen.

Naast de andere garanties via de Europese Unie en de Oekraïne-faciliteit, heeft Nederland al eerder een financiële bijdrage van 100 miljoen euro gedaan voor begrotingssteun via een garantie aan de Wereldbank.⁹ Daarnaast heeft het kabinet een bilaterale lening verstrekt van 200 miljoen euro aan begrotingssteun via het IMF¹⁰. Ook heeft het kabinet sinds de uitbraak van de oorlog vijf niet-militaire steunpakketten verstrekt aan Oekraïne, met een totale omvang van EUR 812,5 mln.

⁸ 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.

⁹ Kamerstukken II, 2021-2022, 36048, nr. 3.

¹⁰ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/08/31/kamerbrief-nederlandse-lening-aan-oekraïne-via-imf>.

voor humanitaire hulp en wederopbouw. Deze financiering loopt voor het grootste deel via de internationale financiële instellingen (IFI's) zoals de Wereldbank, EBRD en EIB en faciliteert o.a. kritieke herstelwerkzaamheden.

Via de MFB heeft de Europese Unie de afgelopen jaren al een aanzienlijke bijdrage geleverd 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. 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. Gelet op de onzekerheid die de oorlogssituatie met zich meebrengt, hanteert het IMF sinds april 2023 twee scenario's: een basisscenario waarin de veronderstelling wordt gehanteerd dat eind dit jaar een staakt-het-vuren wordt bereikt en een negatiever scenario waarin een staakt-het-vuren pas eind 2025 wordt bereikt. Bij deze scenario's horen externe financieringstekorten van USD 121,9 mld. en USD 140,7 mld. van 2023 tot en met het eerste kwartaal van 2027. Indien de oorlog voortduurt, dan gaat dat immers gepaard met onder andere toegenomen macro-economische onzekerheid hogere schade aan gebouwen en infrastructuur¹¹ en hogere defensie-uitgaven. 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 (waaronder lange looptijden en het gekoppelde ULCM) 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.

¹¹ De Wereldbank raamt de wederopbouwnoden op USD 486 mld. over de komende tien jaar.

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 aanhoudende 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 EU-lening aan Oekraïne bedraagt maximaal 35 miljard euro in 2024-2025. Daarbij worden de G7-landen die geen lidstaat van de EU zijn in staat gesteld leningen te verstrekken om tot het totaalbedrag van 45 miljard euro te komen, conform het bedrag in het politieke G7-akkoord. Als de G7-partners of andere derde landen meer ERA-leningen verstrekken dan 10 mld. euro, zal het EU-aandeel navenant worden verlaagd, zodat het totaalbedrag aan ERA-leningen niet boven 45 mld. euro komt. Dit wordt als maximum gehanteerd door de Commissie, omdat dit het bedrag is waarvan zij denkt dat het gefinancierd kan worden via de toekomstige buitengewone inkomsten.

Deze middelen voor de leningen leent 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 blijken 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 rente en 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 6,1% betreft dit een geraamde garantie van circa 3,4 miljard euro, waarvan 2,1 miljard euro voor de hoofdsom en 1,3 miljard euro voor de rentelasten. De rentecomponent van de garantieverplichting wordt voorlopig geraamd op basis van de maximale uitstaande Unieschuld die als gevolg van het voorstel kan ontstaan (35 miljard). Daarbij wordt verondersteld dat in de loop van de tijd een maximale couponrente van 4% van toepassing zal zijn op die uitstaande Unieschuld en wordt aangenomen dat de maximale gemiddeld gewogen looptijd van de uitstaande schuld 15 jaar zal zijn. Op termijn kan deze raming worden geëvalueerd op basis van de uiteindelijke financieringsstrategie van de Unie.

Dit is de raming voor het maximale risico over de gehele periode waarin leningen uitstaan (dus maximaal 45 jaar) en tevens het totaalplafond. Bij wijzigingen in het bni-aandeel, niet volledige benutting van het maximale bedrag van 35 miljard euro en wijzigingen in de inschatting van de rentecomponent kunnen in de toekomst de raming van de garantie wijzigen. Dit wordt dan steeds bij het eerstvolgende regulier begrotingsmoment verwerkt.

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

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 de oorlog, is er een risico dat de lening (hoofdsom, rente en andere gerelateerde kosten aan de leningen) gedeeltelijk (of niet) terugbetaald wordt. Wel zorgt het *Ukraine Loan Cooperation Mechanism* (ULCM) – zie volgende alinea – voor een beperking van dit risico. Het is belangrijk om de betreffende MFB integraal te blijven bezien met eerdere MFB aan Oekraïne en de Oekraïne-

faciliteit. 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.

Gekoppeld aan deze MFB stelt de Commissie ook het *Ukraine Loan Cooperation Mechanism* (ULCM) voor. Hiermee kan de Unie de niet-terugbetaalbare steun aan Oekraïne op een voorspelbare en tijdige manier faciliteren en wordt Oekraïne in staat gesteld om de ERA-leningen te financieren met de buitengewone inkomsten, waardoor de gevolgen van de ERA-leningen voor de toekomstige financieringsbehoeften van Oekraïne beperkt worden. Ook zorgt dit mechanisme voor aanvullende zekerheid voor de EU-lidstaten dat Oekraïne in staat zal zijn om de kosten terug te kunnen betalen. Wanneer het ULCM onvoldoende middelen genereert blijft Oekraïne verantwoordelijk voor de rente en aflossing van de leningen. In het geval van eventuele schade haalt de Commissie, conform het Eigenmiddelbesluit, aanvullende middelen op bij de lidstaten. 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.

Voor de MFB zal zoals gebruikelijk een memorandum van overeenstemming (*Memorandum of Understanding*; MoU) worden opgesteld tussen de Commissie en Oekraïne. De beleidsvoorwaarden in het MoU moeten consistent zijn met de kwalitatieve en kwantitatieve stappen die zijn opgenomen betreffende de goedkeuring van de beoordeling van het Oekraïneplan (waarin de ambitieuze hervormingsagenda van Oekraïne is opgenomen) en eventuele wijzigingen daarvan, met dien verstande dat de beoordeling van de stappen van het Oekraïneplan gedaan wordt door de Raad, en de toetsing van de voorwaarden uit de MoU door de Commissie. De beleidsvoorwaarden in het MoU moeten bovendien een verbintenis omvatten om de samenwerking met de Unie te bevorderen op het gebied van herstel, wederopbouw en modernisering van het Oekraïense defensie-industrie. Deze moeten in overeenstemming zijn met de doelstellingen van het Europees Defensie-instrumentprogramma (EDIP) en andere relevante programma's van de Unie. 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. Oekraïne kan een verzoek tot uitgave van de middelen indienen, waarna de Commissie beslist over de vrijgave van de tranche op basis van of Oekraïne voldoet aan de gestelde randvoorwaarden en de in het MoU vermelde beleidsvoorwaarden.

6. Welke risico beheersende en risico mitigerende maatregelen worden getroffen om het risico voor het Rijk te minimaliseren? Heeft de budgettair 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. Eventuele schade op de leningen kan in het geval van Nederland bij de huidige inzichten over de gehele duur van het instrument (dus maximaal 45 jaar) oplopen tot circa 3,4 miljard euro op basis van het huidige Nederlandse bni-aandeel van 6,1% en komt ten laste van de staatsschuld.

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

De MFB van maximaal 35 miljard euro heeft een maximale looptijd van 45 jaar. De garantie zal in principe lopen tot 31 december 2069 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 182/2011¹². 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 het ULCM. 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 31 december 2027 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 ULCM en in hoeverre de steun heeft bijgedragen aan het bereiken van de doelen.

¹² 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.