# Toetsingskader risicoregeling Headroomgarantie Oekraïne-faciliteit

## 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 aan Oekraïne bij budgettaire nota's.[1] Het meest recente pakket was macro-financiële bijstand (MFB) via het macro-financial assistance+-instrument, bestaande uit 18 miljard euro aan leningen voor 2023.[2] Deze leningen zijn op 1 januari 2024 geheel verstrekt aan Oekraïne. Het ad-hoc instrument liep op 31 december jl. af. Ter opvolging hiervan presenteerde de Europese Commissie op 20 juni 2023 een voorstel voor de oprichting van een Oekraïne-faciliteit, in het kader van de tussentijdse herziening van het Meerjarig Financieel Kader (MFK).[3] Dit betreft een geïntegreerd instrument van 50 miljard euro voor 2024-2027, bestaande uit leningen en niet-terugbetaalbare steun, gericht op liquiditeitssteun, herstel, wederopbouw en hervormingen in het licht van het EU-toetredingsproces. Met dit steunpakket kan Oekraïne meerjarig van meer structurele en voorspelbare financiële steun worden voorzien. Het EU-steunpakket levert een belangrijke bijdrage aan het draaiende houden van de Oekraïense economie en de voortzetting van de kritieke overheidsdiensten. De steun is daarnaast een belangrijk geopolitiek signaal aan Oekraïne, de internationale gemeenschap en aan Rusland van onverminderde, verenigde EU-steun voor Oekraïne.

Bovendien is de Oekraïne-faciliteit in lijn met de *financing assurances* die Nederland samen met een aantal andere landen heeft afgegeven aan het IMF voor de start van een IMF-programma in Oekraïne. Deze landen zegden hiermee toe voldoende begrotingssteun aan Oekraïne te verschaffen gedurende de looptijd van het IMF-programma.

De Oekraïne-faciliteit bestaat uit maximaal 33 miljard euro aan leningen en maximaal 17 miljard euro aan niet-terugbetaalbare steun voor de periode 2024-2027. De niet-terugbetaalbare steun wordt gefinancierd via de EU-begroting en Nederland draagt hieraan bij via de EU-afdrachten. De leningen worden net als bij de macro-financiële bijstand (MFB) uit 2023 gefinancierd middels een garantie binnen de zogeheten headroom[4] van het Eigenmiddelenbesluit. Hierbij leent de Commissie als onderdeel van de totale schulduitgifte van de Unie in een gediversifieerde financieringsstrategie middelen bij de financiële instellingen en op de kapitaalmarkt. Vervolgens worden leningen aan Oekraïne verstrekt. Uitbetaling van de leningen is gekoppeld aan een door Oekraïne zelf op te stellen hervormings- en investeringsagenda, op basis van het principe van conditionaliteit. De faciliteit zal financiering verstrekken op basis van concrete en onderbouwde maatregelen die Oekraïne aan de Commissie voorlegt.

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 1.947 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 MFB voor 2022 en 2023 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, maakt voor de jaren 2024-2027 onderdeel uit van de 17 miljard aan niet-terugbetaalbare steun en loopt via de EU-afdrachten. De rente op de leningen vereist daarom geen garantie. Indien dit na 2027 niet langer het geval is moet de rentecomponent ook in de garantie worden opgenomen.

De totale garanties die Nederland aan de Europese Commissie verstrekt (inclusief deze nieuwe

---

[1] Meest recent: Miljoenennota 2024 Kamerstuk 36 410, nr. 1, paragraaf 2.2.4.
[2] https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/12/02/toetsingskader-risicoregeling-headroomgarantie-macro-financiele-bijstand-oekraine
[3] BNC-fiche Oekraïne-faciliteit, Kamerstuk 22 112, nr. 3758.
[4] 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-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.

garantie) inzake financiële steun aan Oekraïne zijn als volgt opgebouwd:

| Naam garantie | Hoogte in mln. euro |
|---|---|
| Bilaterale garantie EU MFB[5] | 215,4 |
| Headroomgarantie MFB[6] | 1.062 |
| Nog op te nemen: Headroomgarantie Oekraïnefaciliteit | 1.947 |
| Totaal | 3.224,4 |

**Probleemstelling en rol van de overheid**

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

Het is existentieel voor Oekraïne dat het zich kan blijven verdedigen tegen huidige, en mogelijke toekomstige, Russische agressie. Het succes van Oekraïne om dit te kunnen doen bepaalt de Europese en daarmee de Nederlandse veiligheid op fundamentele wijze.

De Russische oorlog in Oekraïne heeft aanzienlijke economische gevolgen voor Oekraïne. Meest acuut is het Oekraïense liquiditeitstekort, het gevolg van gestegen overheidsuitgaven, afgenomen belastinginkomsten en het verlies van toegang tot de internationale kapitaalmarkten. Het IMF raamt het externe financieringstekort op USD 122 mld. over de programmaperiode (2023-2027)[7]. De Wereldbank heeft in haar *Rapid Damage and Needs Assessment*[8] een inschatting gemaakt van de kosten om de door Rusland aangerichte schade te herstellen. Zij ramen de totale herstel- en wederopbouwnoden op USD 411 mld. in de periode 2023-2033. Steun aan de Oekraïense overheid is nodig om de basisvoorzieningen in stand te houden en financiële stabiliteit te bevorderen. Ook wordt de structurele economische schade hiermee beperkt. 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. De voorgestelde faciliteit is gericht op herstel, wederopbouw en hervormingen in het licht van EU-toetreding en bestaat uit drie pijlers: (I) financiële steun voor een door Oekraïne op te stellen hervormings- en investeringsagenda, ook wel het Oekraïneplan genoemd; (II) een investeringskader om publieke en private financiering voor Oekraïne te mobiliseren; (III) technische bijstand en ondersteunende maatregelen voor implementatie van hervormingen gerelateerd aan het EU-toetredingstraject van Oekraïne en voor capaciteitsopbouw. Leningen worden alleen onder pijler I verstrekt.

**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 en is het van groot belang dat het land macro-economisch niet verder destabiliseert. Het kabinet vindt het belangrijk bij te dragen aan de meerjarige, voorspelbare steun die naast liquiditeitssteun ook bedoeld is voor herstel, wederopbouw en toetredingssteun.

Naast de andere garantie via de Europese Unie, 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 IMF[10]. Daarnaast heeft het kabinet sinds de uitbraak van de oorlog vijf

[5] Betreft een bilaterale garantie voor MFB bestaande uit 6 miljard leningen voor 2022.
[6] Betreft een headroomgarantie voor MFB bestaande uit 18 miljard euro aan leningen voor 2023.
[7] Ukraine: 2023 Article IV Consultation, Second Review Under the Extended Arrangement Under the Extended Fund Facility, and Requests for Modification of Performance Criteria and a Waiver of Nonobservance of Performance Criterion-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Ukraine (imf.org)
[8] Ukraine Rapid Damage and Needs Assessment : February 2022 - February 2023 (worldbank.org)
[9] Kamerstukken II, 2021-2022, 36048, nr. 3.
[10] Kamerbrief Nederlandse lening aan Oekraïne via IMF | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl

niet-militaire steunpakketten verstrekt aan Oekraïne, met een totale omvang van EUR 682 mln. 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 macro-financiële bijstand (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.

Met de nu voorliggende Oekraïnefaciliteit wordt steun vanuit de Europese Unie meerjarig vormgegeven. De herstel- en wederopbouwopgave van Oekraïne zijn dusdanig groot, dat brede inzet van de internationale gemeenschap nodig blijft. Doordat de Oekraïnefaciliteit door de Commissie wordt gecoördineerd, 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 Oekraïne-faciliteit 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. Dit is in lijn met de eerder ingezette Nederlandse koers voor blijvende solidariteit met Oekraïne en in lijn met de motie van de leden Piri en Veldkamp[11] over het uitspreken dat Nederland een voortrekkersol moet blijven spelen in het financieel, humanitair, economisch, militair en diplomatiek blijven steunen van Oekraïne zolang dat nodig is. Ook sluit dit aan op de moties van de leden Piri[12] en Amhaouch[13] over het structureler vormgeven van de financiële EU-steun aan Oekraïne en een Europees herstelprogramma gericht op herstel en wederopbouw van Oekraïne.

**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 USD 41,8 mld.[14] Vanwege de aanhoudende Russische oorlog is de markt niet bereid om Oekraïne financiering te verstrekken tegen voor Oekraïne betaalbare financieringskosten.
b. Het betreffende steunpakket 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. Integrale besteding wordt vastgesteld in het door de Commissie samen met Oekraïne vastgestelde Oekraïneplan.
   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 leningen (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 implementatie van de Oekraïne-faciliteit 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[15]):

   5) Gezien de uitzonderlijke omstandigheden is het van belang dat de middelen zo snel

[11] Kamerstukken 21501-20 nr. 1993
[12] Kamerstukken 21501-20 nr. 1829
[13] Kamerstukken 21501-20 nr. 1768x
[14] https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2023/12/11/Ukraine-2023-Article-IV-Consultation-Second-Review-Under-the-Extended-Arrangement-Under-the-542297
[15] https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/09/16/kamerbrief-over-tweede-tranche-mfb-programma-oekraine

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 het leningendeel van de Oekraïne-faciliteit.

**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.

**<u>Risico's en risicobeheersing</u>**

**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 33 miljard euro in de periode 2024-2027. 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 1.947 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 (1.947 miljoen euro) 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 het aandeel van de lidstaten in de headroomgarantie pas op langere termijn ontstaat.

**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 leningen i.h.k.v. de Oekraïne-faciliteit. Het ontbreken van rendement vindt het kabinet acceptabel vanuit het oogpunt van solidariteit en het Nederlandse belang bij herstellen van de macro-financiële situatie, het bijdragen aan herstel, wederopbouw en toetreding en de veiligheid 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 Oekraïne-faciliteit integraal te blijven bezien met eerdere financiële steun aan Oekraïne, waaronder de MFB van 2023 en 2022. Schade op een van de uitstaande leningen kan gevolgen hebben op de overige uitstaande leningen. Tegelijkertijd is het doel van de Oekraïne-faciliteit onder andere 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 1.947 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.

Het respecteren en behouden van effectieve democratische mechanismen, zoals een meerpartijenstelsel en rechtsstatelijkheid, en het respecteren van mensenrechten zijn randvoorwaarden voor steun van de faciliteit. De Commissie monitort de vervulling van deze randvoorwaarden voordat betalingen worden verricht. Daarnaast worden in een kaderovereenkomst tussen de Commissie en Oekraïne worden, passend bij de oorlogssituatie, afspraken opgenomen over rapportage en audit van middelen in het kader van de Faciliteit, alsook het voorkomen, onderzoeken en corrigeren van onregelmatigheden, fraude, corruptie en belangenconflicten.

**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 Oekraïne-faciliteit 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 Oekraïne-faciliteit, de economische situatie en vooruitzichten van Oekraïne en de voorwaarden die worden vastgelegd in de kaderovereenkomst. 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.

**<u>Vormgeving</u>**

**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 headroomgarantie. Eventuele schade op de leningen kan in het geval van Nederland maximaal oplopen tot 1.947 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 leningen i.h.k.v. de Oekraïne-faciliteit van 33 miljard euro hebben een maximale looptijd van 35 jaar. De garantie zal in principe lopen tot 31 december 2059 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 Oekraïne-faciliteit uit. Het vaststellen of wijzigen van de kaderovereenkomst gebeurt via de zogeheten onderzoeksprocedure zoals vastgelegd in artikel 5 van de verordening 182/2011[16]. 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 uit de 17 miljard euro niet terugbetaalbare steun. 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 2026 presenteert de Commissie een tussentijds evaluatierapport aan de Raad en het Europees Parlement, waarin zij ingaat op de behaalde resultaten en de efficiëntie van de verleende steun en in hoeverre de steun heeft bijgedragen aan het bereiken van de doelen. Daarnaast staat de Europese Raad jaarlijks stil bij de implementatie van de Oekraïne-faciliteit. Uiterlijk 31 december 2031 presenteert de Commissie een ex-post evaluatie.

[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.