

Toetsingskader risicoregeling headroomgarantie steunlening aan Oekraïne voor 2026 en 2027

Inleiding

Sinds de start van de Russische invasie van Oekraïne in 2022 levert de Europese Unie (EU) omvangrijke begrotingssteun om Oekraïne maatschappelijk en economisch op de been te houden. Dit gebeurde eerder onder andere via macro-financiële bijstand (MFB)¹, de meerjarige Oekraïne-faciliteit² en de ERA-lening³. Vanwege de aanhoudende oorlogssituatie heeft Oekraïne volgens de Commissie in 2026 en 2027 ca. 135 miljard euro aan aanvullende financiële steun nodig, onder meer voor begrotingssteun om de maatschappij en economie overeind te kunnen houden en voor het doen van noodzakelijke defensie-uitgaven om weerstand te kunnen blijven bieden tegen de Russische agressie.

Op 19 december jl. heeft de Europese Raad een politiek akkoord bereikt over de steunlening aan Oekraïne (Ukraine Support Loan). Hiermee wordt een lening van maximaal EUR 90 mld. verstrekt aan Oekraïne in de periode 2026-2027. Echter ligt het formele besluit nog voor in de Europese Raad waarbij Hongarije op dit moment een besluit blokkeert. Desalniettemin wordt er voorgesteld de garantie nu budgettair te verwerken, omdat de verwachting is dat er de komende tijd een akkoord zal komen, en het gezien de nijpende situatie in Oekraïne belangrijk is dat dit vervolgens zonder enige vertraging kan worden uitgevoerd.

De Europese Commissie leent hiervoor namens de Unie middelen op de kapitaalmarkt, die het vervolgens doorleent aan Oekraïne. De lening moet vanaf het tweede kwartaal van 2026 in tranches beschikbaar worden gesteld aan Oekraïne. Oekraïne hoeft de lening pas terug te betalen wanneer Rusland de oorlog beëindigt en herstelbetalingen heeft voldaan. Uw Kamer is hierover op 6 februari jl. geïnformeerd.⁴

Het principe dat de EU geld leent en doorleent aan derde landen is eerder toegepast; dit gebeurt momenteel bijvoorbeeld ook bij de Oekraïne-faciliteit en is ingezet voor financiering van MFB+ voor Oekraïne in 2023. De voorgestelde lening voor Oekraïne kwalificeert niet als macro-financiële bijstand (MFB) in de gebruikelijke betekenis. In plaats daarvan gaat het om een lening die via een garantie vanuit de *headroom* aan een derde land wordt verstrekt door een wijziging van artikel 2 van de MFK-verordening. Dit is eerder ook gebeurd voor de MFB+ aan Oekraïne. De steunlening aan Oekraïne wordt uitgevoerd in het kader van versterkte samenwerking (artikel 20 VEU) tussen deelnemende lidstaten.

De lening die de EU aangaat wordt gegarandeerd door de beschikbare ruimte onder het plafond van het Eigenmiddelenbesluit (EMB), de *headroom*.⁵ Nederland staat reeds garant voor het Nederlandse aandeel in de *headroom*, via het EMB dat in 2021 door beide Kamers is geratificeerd en omgezet in nationale wetgeving. Zoals gebruikelijk voor instrumenten die worden gegarandeerd uit hoofde van de *headroom*, wordt dit verwerkt door een nieuwe garantie op te nemen op de begroting van het Ministerie van Financiën op artikel 4 (internationale financiële betrekkingen).

Probleemstelling en rol van de overheid

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

¹ Kamerstuk 2022D47622 (Toetsingskader risicoregeling MFB). Kamerstuk 2022D47622 (Toetsingskader risicoregeling MFB). 2 Kamerstuk 2022D51664 (Toetsingskader MFB headroomgarantie)

² Kamerstuk 22112, nr. 3758 (Fiche: Voorstel verordening instelling Oekraïne-faciliteit) en Kamerstuk 21501-20 36045, nr. 2017 (Toetsingskader risicoregeling headroomgarantie Oekraïne-faciliteit)

³ Kamerstuk 35045, nr. 186 (Kabinetsappreciatie Commissievoorstellen uitwerking G7-akkoord financiële steun aan Oekraïne)

⁴ [Kamerbrief over steunlening aan Oekraïne voor 2026 en 2027 | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#)

⁵ De *headroom* betreft de budgettaire ruimte tussen de uitgavenplafonds voor de EU-begroting zoals vastgelegd in het Meerjarig Financieel Kader (MFK) en de plafonds zoals vastgelegd in het Eigenmiddelenbesluit (EMB). Het EMB-plafond maximeert het financiële beroep dat de Unie mag doen op lidstaten en ligt hoger dan het MFK-plafond.

Door de Russische agressieoorlog zijn de Oekraïense overheidsuitgaven fors gestegen. Bijna het volledige financieringstekort komt voort uit hogere defensie uitgaven. Vanwege de aanhoudende oorlog heeft Oekraïne in 2026 en 2027 volgens de Europese Commissie ca. 135 miljard euro aan aanvullende financiële steun nodig.⁶ Oekraïne heeft echter onvoldoende toegang tot de internationale kapitaalmarkt om dit te financieren. Steun vanuit de EU en de internationale gemeenschap is voor Oekraïne dus van existentieel belang. Zowel militair, om weerstand te kunnen blijven bieden aan de Russische agressie, als niet-militair, om het land maatschappelijk en economisch op de been te houden.

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

Sinds de start van de grootschalige Russische invasie van Oekraïne levert de EU omvangrijke liquiditeitssteun om Oekraïne maatschappelijk en economisch op de been te houden. Dit gebeurde eerder onder andere via macro-financiële bijstand (MFB)⁷, MFB+⁸, de meerjarige Oekraïne-faciliteit⁹ en de ERA-lening¹⁰.

Het is van existentieel belang voor Oekraïne en voor de bredere veiligheid van Europa dat Oekraïne zich kan blijven verweren tegen de voortdurende Russische agressie. Het verloop van de oorlog in Oekraïne raakt de Europese en daarmee de Nederlandse veiligheid en economie fundamenteel. De kern van de kabinetsinzet is enerzijds zo stevig mogelijke maatregelen te nemen tegen Rusland, en anderzijds de noodzakelijke steun te verlenen aan Oekraïne, inclusief financiële steun. Het kabinet blijft Oekraïne daarom onverminderd steunen, zowel militair, politiek, financieel en moreel, voor zolang als dat nodig is. Het kabinet vindt het daarom belangrijk bij te dragen aan de noodzakelijke financiële steun aan 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. Volgens de Commissie heeft Oekraïne in de komende twee jaar in totaal ca. 135 miljard euro aan steun nodig ter dekking van de militaire noden en het urgente financieringstekort. Vanwege de aanhoudende Russische oorlog is de markt niet bereid om Oekraïne voldoende financiering te verstrekken tegen voor Oekraïne betaalbare financieringskosten.
- b. De betreffende lening aan Oekraïne levert doelmatigheidswinst op om de volgende redenen:
 - 1) Door het centraliseren 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 voorwaarden, met name de lange looptijd en het niet doorbelasten van de rentelasten aan Oekraïne, zorgen ervoor dat de toekomstige financieringslast voor Oekraïne zo veel mogelijk beperkt wordt. Bovendien hoeft Oekraïne de lening pas terug te betalen zodra Rusland de oorlog beëindigt en herstelbetalingen doet.
 - 4) De Commissie is, gelet op de aanwezige expertise en contacten, goed in staat om het instrument te monitoren en hierover te rapporteren aan de EU-lidstaten.

Er is tevens doelmatigheidswinst van garanties via de *headroom* ten opzichte van bilaterale garanties:

⁶ Als onderdeel hiervan schat het IMF dat het ongedekte financieringstekort ca. 54 mld. euro bedraagt in 2026 en 2027.

⁷ Kamerstuk 2022D47622 (Toetsingskader risicoregeling MFB)

⁸ Kamerstuk 2022D47622 (Toetsingskader risicoregeling MFB). 2 Kamerstuk 2022D51664 (Toetsingskader MFB headroomgarantie)

⁹ Kamerstuk 22112, nr. 3758 (Fiche: Voorstel verordening instelling Oekraïne-faciliteit) en Kamerstuk 21501-20 36045, nr. 2017 (Toetsingskader risicoregeling headroomgarantie Oekraïne-faciliteit)

¹⁰ Kamerstuk 35045, nr. 186 (Kabinetsappreciatie Commissievoorstellen uitwerking G7-akkoord financiële steun aan Oekraïne)

- 5) Het gebruik van de *headroom* garandeert een eerlijke lastendeling onder de deelnemende lidstaten.
- 6) Gezien de uitzonderlijke omstandigheden is het van belang dat de middelen zo snel mogelijk beschikbaar worden gesteld aan Oekraïne, en het gezamenlijk en gecoördineerd optreden door de EU lidstaten bespoedigt dit.

4. Op welke wijze wordt het nieuwe 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 EUR 90 mld. in 2026-2027. Deze middelen voor de leningen leent de Commissie, namens de Unie, op de kapitaalmarkt. Oekraïne zal de lening pas terug hoeven te betalen wanneer Rusland de oorlog beëindigt en herstelbetalingen heeft gedaan. Indien Oekraïne dan niet in staat zou blijken de verstrekte lening aan de Unie af te lossen, dan zullen de eventuele gevolgen voor de lidstaten die deelnemen aan de lening op dat moment bezien moeten worden.

De maximale totale blootstelling van Nederland aan het kredietrisico op Oekraïne uit hoofde van deze lening is volgens het bni-aandeel van Nederland in de nauwere samenwerking (van 6,6%) circa EUR 6 mld. voor 2026-2027. Dit is de raming voor het maximale risico over de gehele periode waarin leningen uitstaan en tevens het totaalplafond.

De rentelasten worden niet aan Oekraïne doorbelast en zijn derhalve geen onderdeel van de garantie. De rentekosten worden naar verwachting gedekt onder de plafonds van het Meerjarig Financieel Kader. De raming voor EU-afdrachten op de begroting van het ministerie van Buitenlandse Zaken hoeft hiervoor op dit moment niet te worden aangepast. Wel wordt een apart speciaal instrument opgericht, dat dient als *backstop* voor het geval onverhoopt onvoldoende middelen beschikbaar zouden zijn binnen de EU-begroting. Alleen in dat geval zou de Commissie de middelen voor de rente op kunnen halen bij de lidstaten.

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

Er is geen financieel rendement voor de EU en de lidstaten op de lening. Het ontbreken van financieel rendement vindt het kabinet acceptabel vanuit het oogpunt van solidariteit met Oekraïne en het Nederlandse belang bij de veiligheid van Oekraïne.

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

Onderdeel van de voorwaarden van de lening is dat Oekraïne de lening pas terug hoeft te betalen wanneer Rusland de oorlog beëindigt en herstelbetalingen heeft gedaan. Oekraïne blijft dan verantwoordelijk voor de terugbetaling van de lening. Tussen de Commissie en Oekraïne wordt een leenovereenkomst gesloten waarin afspraken worden opgenomen over onder andere het terugbetalingsschema. Op termijn zal in geval van terugbetalingen van de leningen door Oekraïne ook de omvang van de garantie afnemen.

Het verstrekken van macro-financiële steun vanuit de USL kan op twee manieren gebeuren. Ten eerste kan de steun worden verleend als macro-financiële bijstand, waarbij de Unie en Oekraïne in een *Memorandum of Understanding* (MoU) hervormingsvoorwaarden vastleggen waar Oekraïne voorafgaand aan de uitbetaling aan moet voldoen (artikel 11, lid 3 van het voorstel). Ten tweede

kan de steun worden verstrekt via de bestaande Oekraïne-faciliteit. De steun wordt verleend in de vorm van leningen die in het kader van versterkte samenwerking door deelnemende lidstaten worden verstrekt, waarbij de EU-begroting een faciliterende rol vervult door het bieden van een begrotingsgarantie en het financieren van de schuldendienstkosten, waaronder rente- en financieringskosten. De voorwaarden en *governance* van het instrument zijn vastgelegd in de relevante EU-wetgeving, waaronder de wijziging van de MFK-verordening en de onderliggende verordening voor het instrument. De inzet en mobilisatie van begrotingsmiddelen vindt plaats in het kader van de jaarlijkse begrotingsprocedure, waarbij de Commissie de Raad en het Europees Parlement tijdig informeert over de financiële implicaties, de inzet van begrotingsgaranties en de ontwikkeling van de schuldendienstkosten. De Commissie ziet toe op de uitvoering binnen de vastgestelde juridische kaders en rapporteert hierover periodiek aan de Raad en het Europees Parlement.

Vanwege de oorlog in Oekraïne en de onduidelijkheid over het verloop van dat conflict, is er een risico dat de lening niet (volledig) terugbetaald wordt. Financiële consequenties voor de Rijksbegroting met betrekking tot de uitstaande leningen materialiseren in het geval dat Oekraïne niet kan voldoen aan de aflossingsverplichting.

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 lening aan Oekraïne voor 2026 en 2027 kent een aantal risicobeheersende en risicomitigerende maatregelen zoals uiteengezet bij vraag 5, waaronder getrancheerde uitkering en conditionaliteiten. De Commissie zal het Europees Parlement en de Raad regelmatig informeren over de voortgang en de economische situatie en vooruitzichten van Oekraïne. 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?

Er is geen onafhankelijke expert die het risico van dit voorstel heeft beoordeeld. Wel is er nauwe samspraak over de financiële situatie van Oekraïne tussen de Europese Commissie en het IMF.

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?

Voor deze garantie ontvangt Nederland geen premie of rente, 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 over de gehele duur van het instrument oplopen tot maximaal ca EUR 6 mld. op basis van het Nederlandse bni-aandeel in de nauwere samenwerking van 6,6% en komt ten laste van de staatsschuld.

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

De maximale looptijd van de leningen is afhankelijk van wanneer Rusland de oorlog beëindigt en herstelbetalingen aan Oekraïne voldoet. Een specifieke looptijd is daarom in het voorstel niet

gespecificeerd. Het instrument voorziet uitsluitend in de mogelijkheid om in de jaren 2026 en 2027 begrotingsmiddelen te mobiliseren voor garanties en schuldendienstkosten.

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

De uitvoering van het voorstel ligt bij de Commissie, die verantwoordelijk is voor de financiering op de kapitaalmarkt, het beheer van de EU-begrotingsgarantie en de betaling van de schuldendienstkosten en het verstrekken van de lening aan Oekraïne. De administratieve uitvoeringskosten worden gedragen door de EU-begroting. Ook de financieringskosten (waaronder de rente) worden ten laste van de EU-begroting gebracht. Voor 2026 verwacht de Commissie geen rentebetalingen en worden de overige financieringskosten geschat op ca. 1 miljoen euro. Voor 2027 worden de rentebetalingen geschat op ca. 1 miljard door de Commissie. De rentekosten over de gehele duur van de verstrekte lening bezien is afhankelijk van o.a. marktomstandigheden en kan derhalve niet vooraf worden vastgesteld.

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

Het voorstel bevat geen afzonderlijke, expliciete evaluatiebepaling met een vast evaluatiemoment of een formele evaluatieverplichting. De evaluatie van de regeling is daarmee impliciet ingebed in de bestaande begrotings- en verantwoordingskaders van de EU (zie hierboven).