

Toetsingskader risicoregeling Macro-Financiële Bijstand Oekraïne

Inleiding

Op 7 september 2022 heeft de Europese Commissie (de Commissie) een voorstel gedaan voor de tweede stap in additionele macro-financiële bijstand (MFB) aan Oekraïne met een omvang van 5 miljard euro.¹ Dit voorstel is op 15 september jl. aangenomen door het Europees Parlement en op 20 september jl. door de Raad van de Europese Unie. Zie voor een toelichting en kabinetsappreciatie de Kamerbrief over dit voorstel.² Deze MFB betreft het tweede deel van de eerder door de Commissie aangekondigde MFB voor Oekraïne met een totaalomvang tot 9 miljard euro in 2022.³ Op de Europese Raden van 30-31 mei⁴ en 23-24 juni⁵ jl. hebben regeringsleiders al aangekondigd dat zij klaarstaan om in 2022 tot 9 miljard euro aan MFB te verstrekken op basis van de nog te verschijnen Commissievoorstellen. Op 1 juli jl. is het eerste deel van de MFB ter waarde van 1 miljard euro gepresenteerd.⁶ Dit leningendeel is op 1 en 2 augustus jl. aan Oekraïne verstrekt.

Zoals gebruikelijk bij MFB leent de Commissie namens de Unie middelen bij financiële instellingen en op de kapitaalmarkt. De Commissie leent deze middelen door aan Oekraïne tegen dezelfde looptijd en rente als de lening die de Unie aangaat (we spreken in deze context ook wel over *back-to-back* leningen). Terugbetaling van de leningen die de Unie aangaat wordt gedaan met de terugbetalingen door Oekraïne en is verzekerd door een bestaand garantiefonds op de EU-begroting waarin een voorziening wordt aangelegd voor zowel het MFB-voorstel van 5 miljard euro als de eerdere MFB van 1 miljard euro: het *Common Provisioning Fund* (CPF). Om het groter dan gebruikelijke risico op verliezen te dekken stelt de Commissie voor om een garantstelling van 70% van de totale lening aan te houden, in plaats van de reguliere 9%. Aangezien de ruimte op de EU-begroting ontoereikend is om een voorziening van 70% aan te houden, wordt in het Commissievoorstel een voorziening getroffen vanuit de EU-begroting ter hoogte van 9% van 6 miljard euro, oftewel ca. 0,5 miljard euro. Daarnaast worden in het Commissievoorstel aanvullende nationale garanties van lidstaten gevraagd die optellen tot 61% van de totale lening (3,66 miljard euro). Dit betreffen pro rata garanties op basis van het bni-aandeel van een lidstaat in het bni van de gehele EU. De lidstaten zijn alleen verantwoordelijk voor hun eigen aandeel in het geval dat schade op de leningen zich voordoet. Voor Nederland gaat het bij een bni-aandeel van ca. 5,9% in 2022 om een garantie van ca. 0,2 miljard euro. Dit toetsingskader heeft betrekking op die nationale garantie. Daarnaast verstrekt de Commissie subsidies uit bestaande middelen op de Europese begroting waarmee Oekraïne de rentelasten op de lening kan voldoen. De rente op de leningen vereist daardoor geen garantie.

De bilaterale garantie van Nederland aan de EU-begroting t.b.v. MFB wordt weergegeven op de begroting van het Ministerie van Financiën op artikel 4 (internationale financiële betrekkingen). Hier zijn ook garanties voor 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 Commissie werkt samen met de lidstaten aan een degelijk en rechtvaardig mechanisme om de resterende 3 miljard euro uit te keren van de totale aangekondigde MFB van in totaal 9 miljard euro, mogelijk in de vorm van concessionele leningen of giften. Mogelijk volgt daarom nog voor einde 2022 een nieuw Commissievoorstel.

¹ [EC: Proposes second €5 billion tranche of MFA to Ukraine \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/eu-press/pr/2022/09/07/07-2022-09-07-01)

² [Kamerbrief over Tweede tranche MFB-programma Oekraïne | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#)

³ [Communication: Ukraine relief and reconstruction | European Commission \(europa.eu\)](#)

⁴ Kamerstukken II, 2021-2022, 21501-20, nr. 1805

⁵ Kamerstukken II, 2021-2022, 21501-20, nr. 1824

⁶ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/06/17/kamerbrief-inzake-kabinetsappreciatie-mededeling-ukraïne-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](#)

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. Sinds 1990 heeft de Unie MFB verleend aan een aantal huidige EU-lidstaten in Centraal- en Oost-Europa, die toen nog geen lid waren, en aan een groot aantal andere landen aan de buitengrenzen van Europa.⁷ MFB-steun bestaat doorgaans uit het verstrekken van leningen en kan deels ook uit giften uit de EU-begroting bestaan om de lening onder meer concessionele voorwaarden te verstrekken als de financiële situatie van het land in nood dit vereist.

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 2022 een aanzienlijk financieringsgat van circa 39 miljard dollar.⁸ 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 financieringsstekort dit jaar 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. Op de Europese Raden van 30-31 mei⁹ en 23-24 juni¹⁰ jl. hebben regeringsleiders al aangekondigd dat zij klaarstaan om in 2022 tot 9 miljard euro aan MFB te verstrekken op basis van de toen nog te verschijnen Commissievoorstellen.

Nederland heeft eerder al een financiële bijdrage van 100 miljoen euro gedaan voor begrotingssteun via een garantie aan de Wereldbank.¹¹ Daarnaast verstrekt het kabinet een bilaterale lening van 200 miljoen euro aan begrotingssteun via het IMF¹², deze lening is recent door beide Kamers goedgekeurd.¹³ Ook is het kabinet voornemens een gift te doen van 70 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

⁷ [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/607268/EPRS_BRI\(2017\)607268_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/607268/EPRS_BRI(2017)607268_EN.pdf) en https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/international-economic-relations/macro-financial-assistance-mfa-non-eu-partner-countries_en

⁸ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/PE-49-2022-INIT/en/pdf>

⁹ Kamerstukken II, 2021-2022, 21501-20, nr. 1805

¹⁰ Kamerstukken II, 2021-2022, 21501-20, nr. 1824

¹¹ Kamerstukken II, 2021-2022, 36048, nr. 3.

¹² <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/08/31/kamerbrief-nederlandse-lening-aan-oekraïne-via-imf>

¹³ <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/wetsvoorstellen/detail?cfg=wetsvoorstelgegevens&qry=wetsvoorstel%3A36182> en https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/36182_vijfde_incidentele

¹⁴ [kamerbrief-inzake-financieel-steun-oekraïne.pdf](https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/08/31/kamerbrief-inzake-financieel-steun-oekraïne.pdf)

administratieve lasten voor de Oekraïense autoriteiten zo veel mogelijk beperkt blijven. Aangezien de ruimte op de EU-begroting beperkt is, zijn additionele garanties van lidstaten noodzakelijk om steun op EU-niveau mogelijk te maken.

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 2022 geschat op circa 39 miljard dollar. Vanwege de aanhoudende Russische oorlog is de markt niet bereid om Oekraïne financiering te verstrekken tegen voor Oekraïne betaalbare premies.
- 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 en een rentesubsidie via de EU-begroting) zorgen ervoor dat de toekomstige financieringslast voor Oekraïne zo veel mogelijk beperkt wordt.
 - 4) De bilaterale garanties van de EU-lidstaten aan de EU-begroting zorgen ervoor dat de kredietwaardigheid van de Unie behouden blijft, zonder dat dit vooraf leidt tot extra afdrachten door de lidstaten. Bij eventuele schade staat de Unie via het *Common Provisioning Fund* garant voor de eerste 9% aan betalingen. De lidstaten hebben toegezegd¹⁵ om onder voorbehoud van nationale procedures aanvullende garanties af te geven voor 61% van de totale lening die pas worden aangesproken na uitputting van de voorziening via het *Common Provisioning Fund*.
 - 5) 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.

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?

In het MFB-voorstel vraagt de Commissie de lidstaten om een bilaterale garantie te verlenen voor de maximale uitleencapaciteit van 6 miljard euro. Dit bedrag leent de Commissie namens de Unie op de kapitaalmarkt. Terugbetaling van de leningen die de Unie aangaat, wordt gedaan met de terugbetalingen door Oekraïne. De rentebetalingen op de leningen worden gefinancierd uit de EU-begroting.

Vanwege het grotere risico op verliezen van deze MFB vergeleken met reguliere MFB aan derde landen stelt de Commissie, net als in de MFB aan Oekraïne van 1 juli jl., een garantstelling voor van 70% van de totale lening in plaats van de reguliere garantstelling van 9%. Het *Common Provisioning Fund* dekt de eerste 9% van eventuele schade (ca. 0,5 miljard euro). Dit fonds wordt

¹⁵ [2022-09-09 ecofin-statement-on-financial-support-to-ukraine.pdf \(europa.eu\)](https://ecofin-statement-on-financial-support-to-ukraine.pdf)

gevuld met middelen uit het Instrument voor Nabuurschap, Ontwikkeling en Internationale Samenwerking (NDICI) op de EU-begroting.

Aangezien de ruimte op de EU-begroting te beperkt is om het groter dan gebruikelijke risico op verliezen te dekken, worden daarnaast aanvullende nationale garanties van lidstaten gevraagd voor 61% van de totale lening (3,66 miljard euro). Dit betreffen pro rata garanties op basis van het bni-aandeel van een lidstaat in het bni van de gehele EU in het jaar 2022. De lidstaten zijn alleen verantwoordelijk voor hun eigen aandeel. Voor Nederland gaat het bij een bni-aandeel van ca. 5,9% in 2022 om een garantie van 215,4 miljoen euro. Dit is het maximale risico en tevens het totaalplafond.

De resterende 30% van de totaallening die niet wordt gedekt door de garantstelling van 70%, vormt een voorwaardelijke verplichting van de Unie. Dit wordt gegarandeerd door de begroting van de Unie, die grotendeels gevoed wordt door de afdrachten van de lidstaten.

Schade op de leningen ontstaat in een situatie waarin Oekraïne niet in staat is om de leningen aan de Unie af te lossen en de Commissie middelen nodig heeft om haar leningen op de kapitaalmarkt af te lossen. Aangezien het om leningen met een lange looptijd gaat, 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?

Er is geen rendement voor de EU en de lidstaten op de MFB, aangezien de Commissie de lening die zij aangaat op de kapitaalmarkt doorleent aan Oekraïne tegen dezelfde looptijd (*back-to-back* leningen). Daarnaast verstrekt de Commissie subsidies uit bestaande middelen op de Europese begroting waarmee Oekraïne de rentelasten op de lening kan voldoen. Ook worden de administratieve kosten gedekt uit de EU-begroting. Oekraïne moet deze subsidies wel ieder jaar aanvragen bij de Europese Commissie.

Dit is voor 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. De Commissie stelt daarom ook een garantstelling van 70% van de totale lening voor in plaats van de reguliere 9%. De hoogte van dit garantstellingspercentage is onder meer gebaseerd op de marktprijs van Oekraïense staatsobligaties, de kredietwaardigheid, een schuldhoudbaarheidsanalyse, de preferente status van de EU en de verwachte looptijd van de leningen. Verder zal de Commissie de hoogte van het benodigde garantstellingspercentage van 70% vanaf 30 juni 2023 elke 6 maanden tegen het licht houden en zo nodig (neerwaarts) aanpassen.

De Commissie legt op de EU-begroting in het *Common Provisioning Fund* een voorziening aan voor de eerste 9% aan eventuele schade. Pas daarna wordt bij eventuele schade pro rata getrokken op de garanties die lidstaten afgeven. Lidstaten staan alleen garant voor hun eigen bni-aandeel in de totale benodigde garantie. Voor Nederland gaat het daarbij om een maximaal bedrag van 215,4 miljoen euro.

De Commissie informeert de lidstaten ieder kwartaal over de uitstaande leningen, de geplande aflossing en de rentebetalingen.

Om de toekomstige financieringslast voor Oekraïne zo veel mogelijk te beperken stelt de Commissie voor om in deze MFK-periode subsidies te verstrekken uit de EU-begroting waarmee Oekraïne de rentelasten op de lening kan voldoen. De Commissie gaat voor deze tweede stap aan MFB uit van ca. 150 miljoen euro per jaar in de periode 2023-2027. Voor de eerste stap was reeds ca. 20 miljoen euro per jaar gereserveerd. Dit komt uit beschikbare middelen onder het NDICI instrument uit de envelop voor het Oostelijk Nabuurschap op de EU-begroting. Ook dekt de

Commissie de administratieve kosten. Een eventuele rentesubsidie in de periode na 2027 zal onderdeel zijn van de onderhandelingen over het volgende MFK (2028-2034).

Gezien de urgentie van financiële steun aan Oekraïne, en de verwachting dat de nationale procedures voor het afgeven van aanvullende nationale garanties 4-5 maanden zullen duren, worden de MFB-leningen aan Oekraïne in dit uitzonderlijke geval verstrekt zodra de Raad en het Europees Parlement het voorstel hebben aangenomen, het *Memorandum of Understanding* (MoU) tussen de EU en Oekraïne is ondertekend en de leenovereenkomst in werking is getreden. De Commissie geeft aan dat er hierdoor geen additionele risico's ontstaan omdat er voor deze periode (de 4-5 maanden die lidstaten nodig hebben om hun nationale garanties af te geven) geen betalingen voorzien zijn.

De MoU bevat bepalingen over inspectie, fraudepreventie, audits en terugvordering van middelen in geval van fraude of corruptie. Verder zijn er onder meer afspraken gemaakt over voorwaarden als een democratische rechtsstaat en respect voor mensenrechten. Daarnaast zijn afspraken gemaakt over rapportage van macro-economische en financiële ontwikkelingen en beleid. De overeengekomen beleidshervormingen zien op onder meer het uitfaseren van tijdelijke noodmaatregelen die zijn genomen in reactie op de oorlog, bijvoorbeeld op het gebied van de regulering van de financiële sector en op het energiebeleid voor de komende periode.

Tussen de Europese Commissie en Oekraïne wordt een leenovereenkomst afgesloten waarin afspraken worden opgenomen over onder andere het terugbetalingsschema.

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 jaarlijks een rapport sturen met een beoordeling van de implementatie van de MFB. Het rapport zal onder meer ingaan op 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.

Eventuele recuperaties van Oekraïne zal de Commissie terugbetalen aan de lidstaten naar rato van de inleg van lidstaten.

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.

Oekraïne ontvangt in ieder geval voor de periode 2021-2027 een rentesubsidie om de financieringslast zoveel mogelijk te beperken. Een eventuele rentesubsidie in de periode na 2027 zal onderdeel zijn van de onderhandelingen over het volgende MFK (2028-2034).

9. Hoe wordt de risicovoorziening vormgegeven?

Er wordt geen risicovoorziening gevormd voor de bilaterale garantie. Het *Common Provisioning Fund* dekt de eerste 9 procent van eventuele schade (ca. 0,5 miljard euro). Als de schade hoger is dan de 9 procent dan wordt er getrokken op de bilaterale garanties om deze te dekken. De schade in het geval van Nederland kan maximaal oplopen tot 215,4 miljoen euro en komt ten laste van de staatsschuld.

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

De MFB van 6 miljard euro zal een maximale gemiddelde looptijd hebben van 25 jaar.

In afwijking van artikel 220, lid 2 van het Financieel Reglement voor de EU-begroting, kan de Commissie besluiten om de leningen voor de MFB door te rollen, als dat nodig is om flexibiliteit te scheppen bij de terugbetaling van de hoofdsom. Dit draagt bij aan de zachte voorwaarden van de MFB.

De garantie zal in principe lopen tot 31 december 2058 (de maximale looptijd plus eventueel doorrollen met 10 jaar) tenzij alle leningen op een eerder moment volledig zijn terugbetaald.

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

De Commissie voert de MFB uit. De administratieve uitgaven bedragen 2,7 miljoen euro in de periode 2022-2027 en wordt gedekt op de EU-begroting. 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.