

Toetsingskader risicoregeling Headroomgarantie SAFE

Inleiding

De Europese Commissie (hierna: de Commissie) heeft beoordeeld dat de veiligheidscontext van de EU drastisch is verslechterd door de aanhoudende dreiging vanuit Rusland, de intensivering van de Russische oorlogseconomie en de oorlog in Oekraïne. Daarbij wijst de Commissie naar de veranderende geopolitieke situatie en het toenemende dreigingsniveau voor de EU. Om haar veiligheid zelfstandig te kunnen waarborgen worden significante inspanningen gevraagd van de Unie: lidstaten moeten dringend aanvullende overheidsuitgaven doen om de Europese defensie technologische en industriële basis (hierna: EDTIB) te versterken. Als gevolg hiervan neemt volgens de Commissie ook de noodzaak toe om, in een geest van solidariteit, lidstaten te helpen met het op korte termijn beschikbaar maken van de hiervoor benodigde financiële middelen. Dit in het bijzonder voor de lidstaten wier begrotingen reeds onder druk staan en die mogelijk in financiële moeilijkheden zullen komen als gevolg van de omvang en snelheid waarmee aanvullende overheidsinvesteringen plaats dienen te vinden.

Op 19 maart 2025 publiceerde de Commissie hiervoor een wetgevend voorstel voor oprichting van het 'Veiligheidsactie voor Europa'-instrument (*Security Action for Europe through the reinforcement of European defence industry instrument*; hierna: SAFE). Dit voorstel dient ter oprichting van een tijdelijk noodinstrument ter financiële ondersteuning van lidstaten op basis van Artikel 122 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

Dit voorstel was onderdeel van een breder pakket, waar ook het *White Paper for European Defence – Readiness 2030*¹ (hierna: het Witboek) onderdeel van uit maakt. Het Witboek zet de plannen van de Commissie ten aanzien van Europese defensie uiteen. Doelstelling van deze plannen is om de lidstaten van de Europese Unie (EU) te helpen volledig militair gereed te zijn tegen 2030. In het Witboek worden voorstellen gedaan voor de financiering van deze plannen, waarbij het SAFE-voorstel één van de financieringsvoorstellen is.

De Raad heeft de SAFE-verordening op 27 mei jl. aangenomen en deze is op 29 mei jl. in werking getreden.² Door middel van de SAFE-verordening wordt lidstaten de mogelijkheid gegeven bij de Unie leningen aan te gaan tot een maximum van in totaal 150 miljard euro. Hiervoor zal de Commissie namens de EU middelen lenen op de kapitaalmarkt en deze doorlenen aan lidstaten. Deelname is vrijwillig. Lidstaten die gebruikmaken van de leningen zijn zelf verantwoordelijk voor de terugbetaling en de rentelasten. Aan de leningen worden voorwaarden gesteld: de leningen dienen ingezet te worden voor gezamenlijke aanschaf van defensiematerieel en andere producten en diensten voor defensiedoeleinden.

Om zeker te stellen dat de Europese Unie in staat is om aan haar financiële verplichtingen richting de markt te voldoen wordt de beschikbare ruimte onder de plafonds zoals die zijn opgenomen in het Eigenmiddelenbesluit benut (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-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.³

¹ https://defence-industry-space.ec.europa.eu/document/download/30b50d2c-49aa-4250-9ca6-27a0347cf009_en?filename=White%20Paper.pdf

² <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2025/1106/oj/eng>

³ De uitleners hebben immers de zekerheid dat de Unie de leningen kan terugbetalen en de rente kan voldoen. Deze headroom mag niet worden ingezet voor reguliere Europese beleidsuitgaven, die moeten onder het MFK-uitgavenplafonds plaatsvinden.

Probleemstelling en rol van de overheid

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

De veiligheidscontext van de EU is drastisch verslechterd door de aanhoudende dreiging vanuit Rusland, de intensivering van de Russische oorlogseconomie en de oorlog in Oekraïne. Daarbij wijst de Commissie naar de veranderende geopolitieke situatie en het toenemende dreigingsniveau voor de EU. De verslechterde veiligheidscontext vereist volgens de Commissie een intensivering van defensie-uitgaven. Dit vormt volgens de Commissie een uitdaging in het bijzonder voor de lidstaten wier begrotingen reeds onder druk staan en die mogelijk in financiële moeilijkheden zullen komen als gevolg van de omvang en snelheid waarmee aanvullende overheidsinvesteringen plaats dienen te vinden. Daarbij constateert de Commissie dat het gebrek aan samenwerking tussen de lidstaten heeft geleid tot inefficiëntie en een veelvoud aan defensiesystemen van hetzelfde type binnen de Unie.

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

Geopolitieke ontwikkelingen hebben Europa met de neus op de feiten gedrukt: Europa moet meer verantwoordelijkheid nemen voor zijn eigen veiligheid en een grotere bijdrage leveren aan de collectieve afschrikking en verdediging door de NAVO. Voor onze veiligheid is het daarom essentieel de Europese veiligheid en defensie op korte termijn te versterken. Het versterken van de Europese veiligheid en defensie vraagt dat lidstaten over voldoende en de juiste militaire vermogens beschikken. Een sterkere Europese defensie-industrie is daarvoor voorwaardelijk.

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. Het voorstel heeft tot doel om financiële steun te verlenen aan lidstaten om te voorzien in de toegenomen behoefte aan overheidsuitgaven voor de productie van defensiematerieel en gezamenlijke aanschaf van defensieproducten en diensten te bevorderen. Gezien de omvang van de leningen die beschikbaar worden gesteld onder het instrument, kan dit niet tegen dezelfde voorwaarden door de lidstaten op de markt worden verwezenlijkt. Daarnaast kan op Unie-niveau optreden leiden tot grotere efficiëntie in de besteding van publieke middelen en meer lange-termijn zekerheid geven aan producenten om op te schalen ten opzichte van nationaal optreden op de markt.
- b. De betreffende leningen verstrekt door de Commissie aan de lidstaten levert doelmatigheidswinst op om de volgende redenen:
 - 1) De rente die EU-lidstaten dienen te betalen over de leningen onder deze verordening is voor een deel van de EU-lidstaten lager is dan de rente waarmee zij zelf op de kapitaalmarkt kunnen lenen.
 - 2) De voorwaarden van de leningen, met name lange looptijden, zorgen ervoor dat de toekomstige financieringslast voor de lidstaten zo veel mogelijk beperkt wordt.
 - 3) De Commissie is, gelet op de aanwezige expertise en contacten, goed in staat om de leningen te monitoren en hierover te rapporteren aan de EU-lidstaten.

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

- 4) Gezien de verslechterende veiligheidscontext van de EU is het van belang dat de middelen zo snel mogelijk beschikbaar worden gesteld aan de lidstaten. 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 leningen die zij namens de Unie aangaat.

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 tijdelijk noodinstrument betreft vanwege de verslechterende veiligheidscontext van de EU door de aanhoudende dreiging vanuit Rusland, de intensivering van de Russische oorlogseconomie en de oorlog in 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?

Lidstaten kunnen bij de Commissie leningen aan gaan tot een maximum van in totaal 150 miljard euro met een maximale looptijd van 45 jaar. Dit gebeurt op vrijwillige basis. Hiervoor leent de Commissie, namens de Unie, op de kapitaalmarkt. Gegeven dat de leningen vanuit de *headroom* gegarandeerd zullen worden, wordt zoals gebruikelijk op de begroting van het ministerie van Financiën op artikel 4 (internationale financiële betrekkingen) een nieuwe garantie opgenomen voor de hoofdsom en (een inschatting van) de rentekosten. Pas indien een lidstaat niet in staat zou blijken de rente of aflossing op een verstrekte lening aan de Unie te voldoen 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.

Dit gebeurt pro rata op basis van het bni-aandeel van een lidstaat in het bni van de Unie. Dit leidt dan tot hogere afdrachten van Nederland aan de Europese Unie, die verantwoord worden op de begroting van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Bij het huidige bni-aandeel van Nederland van 6,4% betreft de inschatting van het maximale langjarige risico op hogere afdrachten aan de EU circa 15,3 miljard euro, waarvan 9,6 miljard euro voor de hoofdsom en 5,7 miljard euro voor een inschatting van de rentelasten. De rentecomponent wordt voorlopig geraamd op basis van de maximale uitstaande Unieschuld die als gevolg van het voorstel kan ontstaan (150 miljard euro). Daarbij wordt verondersteld dat in de loop van de tijd een maximale couponrente van 4% van toepassing zou kunnen 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 en tevens het totaalplafond. Bij wijzigingen in het bni-aandeel, niet volledige benutting van het maximale bedrag van 150 miljard euro en wijzigingen in de inschatting van de rentecomponent kan in de toekomst de raming 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 leningen onder het SAFE-instrument. Het ontbreken van rendement vindt het kabinet acceptabel vanuit het oogpunt van het Nederlands belang bij het versterken van de Europese veiligheid en defensie.

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

Voor de inschatting van het risico voor het Rijk in termen van waarschijnlijkheid, impact en blootstellingsduur is er gekeken of er een duidelijke einddatum is voor de aanvraag, toezegging, verstrekking en terugbetaling van de leningen onder dit instrument. Voor de beheersingsmate is er gekeken naar de risico beheersende en risico mitigerende maatregelen in het voorstel. Dit is hieronder uiteengezet.

Deelname vanuit de lidstaten om leningen onder de SAFE-verordening aan te gaan tot maximaal 150 miljard euro is vrijwillig. Lidstaten die gebruikmaken van de leningen zijn zelf verantwoordelijk voor de terugbetaling, inclusief de rentelasten. Om aanspraak te maken op leningen moeten lidstaten vervolgens binnen zes maanden na inwerkingtreding van de verordening (uiterlijk 28 november 2025) een verzoek indienen bij de Commissie, met daarbij een zogenaamd *European defence industry investment plan* (hierna: defensie-investeringsplan). De Commissie beoordeelt vervolgens het defensie-investeringsplan van lidstaten en de Raad neemt, op voorstel van de Commissie, een besluit over het verzoek. De laatste mogelijke datum voor het aannemen van een dergelijk uitvoeringsbesluit is 30 juni 2027. Uitbetaling van de leningen dient voor 31 december 2030 plaats te vinden. De aangevraagde leningen hebben een looptijd van maximaal 45 jaar. Lidstaten moeten de lening aan het einde van deze periode volledig hebben terugbetaald.

Na goedkeuring van het defensie-investeringsplan wordt een leenovereenkomst afgesproken tussen de lidstaat die gebruik wil maken van de lening en de Commissie. Hierin wordt de uitbetaling van de tranches van de lening gekoppeld aan de geboekte voortgang in het defensie-investeringsplan. Een lidstaat mag hierbij maximaal twee keer per jaar een betalingsverzoek indienen. Als de Commissie tot het oordeel komt dat de voortgangsrapportage onvoldoende is, dient zij de uitbetaling van (een deel van) de lening op te schorten.

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 SAFE-verordening kent een risicobeheersende en risicomitigerende maatregelen zoals uiteengezet bij vraag 5. De Raad van de Europese Unie, waar de budgettair verantwoordelijke minister onderdeel van vormt, beoordeelt eerst de defensie-investeringsplannen van de aanvragende lidstaten. De uitbetalingen van tranches van de afgesloten lening worden daarnaast gekoppeld aan de geboekte voortgang in het defensie-investeringsplan. Lidstaten dienen hiervoor elke zes maanden een voortgangsrapportage in bij de Commissie. Als de Commissie tot het oordeel komt dat de voortgangsrapportage onvoldoende is, dient zij de uitbetaling van (een deel van) de lening op te schorten. Daarbij zijn de leningen onderhevig aan controle en audits in lijn met artikel 223 lid 4 van het Financieel Reglement.⁴ De Commissie zal het Europees Parlement en de Raad regelmatig informeren middels een jaarrapport over de voortgang van de leningen onder de SAFE-verordening en de uitbetaling van de tranches gekoppeld aan de voortgangsrapportages van de lidstaten.

Financiële consequenties voor de Rijksbegroting met betrekking tot de uitstaande leningen materialiseren alleen in het onwaarschijnlijke geval dat lidstaten die gebruik maken van het instrument niet kunnen voldoen aan hun aflossingsverplichting. Uitgangspunt is dat (eventuele) budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het/de beleidsverantwoordelijk(e)) departement(en), conform de regels van de budgetdiscipline. Daarnaast volgt uit Artikel 102 van het Financieel Reglement van de EU dat oninbare bedragen eerst verrekend kunnen worden met andere ontvangsten die lidstaten krijgen uit de EU-begroting.

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

⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A32024R2509>

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. Nederland ontvangt geen premie en er wordt geen budgettaire ruimte door het vakdepartement specifiek ingezet.

9. Hoe wordt de risicovoorziening vormgegeven?

Er wordt geen risicovoorziening gevormd. Eventuele schade op de leningen in de vorm van hogere afdrachten aan de Europese Unie kan in het geval van Nederland bij de huidige inzichten over de gehele duur van het instrument (dus maximaal 45 jaar) oplopen tot circa 15,3 miljard euro op basis van het huidige Nederlandse bni-aandeel van 6,4% en komt ten laste van de staatsschuld.

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

Er is een horizonbepaling opgenomen in de SAFE-verordening. De Raad mag leningen alloceren per uitvoeringsbesluit tot 30 juni 2027. Leningen mogen uitbetaald worden tot eind 2030. De Commissie kan, vergezeld met het jaarrapport dat zij opstelt voor de Raad en het Europees Parlement over het gebruik van het instrument, een voorstel doen voor verlenging van het instrument.

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

De Commissie en de Raad voeren de SAFE-verordening uit. De verordening bevat de bevoegdheid voor de Raad om uitvoeringshandelingen vast te stellen. Dit betreft de bevoegdheid om na beoordeling van een defensie-investeringsplan middels een uitvoeringsbesluit de financiële steun aan de aanvragende lidstaat beschikbaar te stellen (artikel 8, tweede lid).

Daarnaast is de Commissie bevoegd om na beoordeling van de voortgangsrapportage te besluiten de overeenkomstige tranche van de lening vrij te geven (artikel 12, derde lid).

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?

Binnen de SAFE-verordening is geen evaluatie van het instrument voorzien. De Commissie stelt wel een jaarrapport op voor de Raad en het Europees Parlement over het gebruik van het instrument en de uitbetaling van de tranches gekoppeld aan de voortgangsrapportages van de lidstaten.