

Toetsingskader risicoregeling Council of Europe Development Bank (CEB)

Inleiding

De minister van Buitenlandse Zaken en de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking hebben op 29 september jl. aangegeven in beginsel akkoord te zijn met de kapitaalverhoging en bijkomende verhoging van het *callable capital* voor de Council of Europe Development Bank (CEB). In de ingelaste Administratieve Raad van de CEB van 3 november jl. is besloten dat de kapitaalverhoging in totaal zal bestaan uit een verhoging van EUR 4,25 miljard waarvan EUR 1,2 miljard inbetaald (28,24%). De helft van de kapitaalverhoging betreft een inbetaalde kapitaalbuffer (*funded guarantee*) om het risico van activiteiten in Oekraïne af te dekken. Met de inbetaalde EUR 600 miljoen wordt in totaal EUR 1,571 miljoen aan activiteiten in Oekraïne gegarandeerd. Voor Nederland komt dit neer op een totale kapitaalverhoging van EUR 154,3 miljoen, waarvan EUR 43,6 inbetaald. Concreet volgt hieruit een verzoek op drie onderdelen, waarbij in dit document specifiek wordt ingegaan op het eerste onderdeel:

- Een bijdrage *callable capital* van EUR 110,7 miljoen;
- Een bijdrage inbetaald kapitaal van EUR 21,8 miljoen binnen de OEK-regeling;
- Een bijdrage inbetaald kapitaal van EUR 21,8 miljoen binnen de BZ-begroting.

Onderdeel van de kapitaalverhoging van de CEB betreft het gehele niet-inbetaalde deel van EUR 3,05 miljard, het zogenaamde *callable capital*. Voor Nederland komt dit neer op een *callable capital* bijdrage van EUR 110,7 miljoen. Aangezien het *callable capital* kan worden gezien als een garantie op de portefeuille van de CEB, zoals dit gebruikelijk is bij multilaterale ontwikkelingsbanken, kan de verhoging van het *callable capital* worden aangemerkt als risicoregeling. Het huidige Nederlandse kapitaal in de CEB is EUR 198.813.000 waarvan EUR 22.070.000 inbetaald. Indien wordt voldaan aan de voorgestelde kapitaalverhoging komt het Nederlandse kapitaal in de CEB uit op EUR 353.082.000 waarvan EUR 65.635.566 inbetaald. Hiermee behoudt NL een stemaandeel van 3,630%.¹ De voorgestelde bijdrage verhoogt het *callable capital* bij de CEB dus van EUR 176.743.000 naar EUR 287.446.434.

Probleemstelling en rol van de overheid

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

De CEB brengt deskundigheid en financiering voor (psychologische) ondersteuning van oorlogsslachtoffers, herstel van sociale infrastructuur en het scheppen van werkgelegenheid. Door de Russische agressie is een groot gedeelte van de Oekraïense bevolking op de vlucht geslagen. Zij zoeken zowel onderdak in het gedeelte van Oekraïne waar niet gevochten wordt als in buurlanden. Daarnaast hebben de Russische invasie en de vele beschietingen geleid tot een vernietiging van sociale infrastructuur zoals scholen en ziekenhuizen. Voor de Oekraïense vluchtelingen dient onderdak te worden geboden, maar de voorzieningen hiervoor schieten tekort. Daarom moet er fors geïnvesteerd worden in het opzetten van verblijfplaatsen voor vluchtelingen in Oekraïne en haar buurlanden. Daarnaast moet zo snel mogelijk worden gestart met de (weder-)opbouw van scholen en ziekenhuizen zodat zij hun publieke functies weer kunnen vervullen.

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

Het kabinet heeft de Russische oorlog tegen Oekraïne ten scherpste veroordeeld en toont zich solidair met Oekraïne. 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. De CEB is actief in zowel Oekraïne als de omliggende buurlanden. Tot op heden heeft de CEB al ruim EUR 1,3 miljard geïnvesteerd in de opvang van vluchtelingen in buurlanden zoals Polen en Roemenië. Mede door deze snelle respons staat het kapitaal van de CEB onder druk en is een kapitaalverhoging nodig om haar activiteiten voort te zetten. Daarnaast is de CEB gemandateerd om al tijdens de invasie te starten met investeringen voor vluchtelingen, scholing en gezondheidszorg in Oekraïne. De risico's hiervan zijn echter dermate hoog dat deze activiteiten

¹ Zie Annex I

naast een inbetaalde garantie (50% van het inbetaalde bedrag) ook een verhoging van het niet-inbetaalde kapitaal nodig hebben. In totaal is 50% van de totale kapitaalverhoging toe te schrijven aan de op te starten activiteiten in Oekraïne dit jaar waarvoor aandeelhouders tijdens de Governing Board in december jl. toestemming hebben gegeven. De resterende 50% komt ten goede aan de regio waarin de bank al actief is en het in belangrijke mate ook inspeelt op de gevolgen van de oorlog zoals de opvang van Oekraïense vluchtelingen in buurlanden. Dit betekent kortom dat meer dan 50% van de verhoging van het *callable capital* zal worden ingezet ten behoeve van Oekraïne.

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. De investeringen die de CEB doet en voornemens is te doen in de omliggende buurlanden en in Oekraïne drukken te zwaar op het beschikbare risicokapitaal van de bank om gedragen te worden binnen de huidige kapitalisatie. Daarnaast zijn de risico's in met name Oekraïne zelf niet tegen een acceptabele prijs te verzekeren in de markt. Door de voortdurende invasie is de duurzaamheid van de op te bouwen faciliteiten vooralsnog niet te garanderen
- b. De betreffende verhoging van het *callable capital* van de CEB levert doelmatigheidswinst op om de volgende redenen:
 - 1) De CEB is door het *callable capital* in staat om per inbetaalde euro aan kapitaalverhoging een veelvoud hiervan op de kapitaalmarkt te lenen tegen aantrekkelijke tarieven. *Callable capital* vervult daarmee niet zozeer de rol van garantie als wel van versterking van de kapitaalbasis van de bank, waardoor deze het volume aan leningen kan verhogen. Volgens het financiële rapport van 2021 had de CEB voor elke ingelegde euro EUR 30,9 aan ontwikkelingsleningen uitstaan en kon de CEB per ingelegde euro EUR 6,56 aan nieuwe leningen uitgeven per jaar². Uitgaande van de nettowinst in 2021 wordt het ingelegde kapitaal in 6,5 jaar terugverdiend. Hiermee is de bank efficiënter dan andere instellingen waarbij elke ingelegde euro direct wordt uitgegeven.
 - 2) De CEB is, anders dan veel vergelijkbare instellingen, gemandateerd om al tijdens de oorlog/invasie actief te zijn in Oekraïne. Hierdoor kan de CEB al vroegtijdig starten met wederopbouw in het Westen van Oekraïne en het investeren in noodfaciliteiten op gebied van opvang van vluchtelingen, scholing en gezondheidszorg.
 - 3) De werkzaamheden van de CEB zijn aanvullend aan investeringen vanuit de Europese Commissie en/of andere multilaterale ontwikkelingsbanken, omdat de CEB geen begrotingssteunleningen verstrekt.

3. 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

4. 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 voorgestelde garantie in de vorm van *callable capital* heeft een totale omvang van EUR 3,05 miljard. Het Nederlandse aandeel in de kapitaalaanvulling betreft 3,6%. Vermenigvuldigd met de totale verhoging van het *callable capital* betekent dit een verhoging van EUR 110,7 miljoen voor Nederland, wat tevens het totale risico voor Nederland op deze garantie is. Voor iedere aandeelhouder is deze rekenformule op basis van het huidige aandeel in de bank van toepassing.

² https://coebank.org/media/documents/2021_Financial_report.pdf

Het risico op jaarbasis is niet vooraf vast te stellen en is afhankelijk van de ontwikkeling van de portefeuille.

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

Er is geen sprake van rendement, anders dan het rendement in de vorm van investeringen Oekraïne en buurlanden en het politieke rendement van het ondersteunen van Oekraïne.

Dit is voor het kabinet acceptabel vanuit het oogpunt van solidariteit en het Nederlandse belang het zoveel mogelijk opvangen van Oekraïense vluchtelingen in de regio en het tijdig mogelijk maken van wederopbouw voor een stabiel Oekraïne na de invasie.

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

In de hele geschiedenis van multilaterale ontwikkelingsbanken is het nog niet voorgekomen dat aandeelhouders zijn opgeroepen om hun *callable capital* vol te storten. Op basis van dit inzicht is de kans dat de garantie in de vorm van *callable capital* wordt ingeroepen dan ook zeer klein. Vanwege de huidige oorlogssituatie in Oekraïne en de onduidelijkheid over het verloop van het conflict, is er een reëel risico dat de leningen van de CEB aan Oekraïne gedeeltelijk (of niet) terugbetaald worden. Dit risico wordt echter al afgedekt met 50% van het inbetaalde kapitaal.

5. 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 belangrijkste mitigerende maatregel betreft 50% van het inbetaalde deel van de kapitaalverhoging. Deze in totaal EUR 600 miljoen moet worden gezien als een inbetaalde garantie (*funded guarantee*) voor de activiteiten die de CEB in Oekraïne zal opstarten. De huidige plannen geven aan dat hiermee zo'n EUR 1,5 miljard zullen worden gedaan in Oekraïne. Deze activiteiten zijn dus voor 37,5% afgedekt. Dit percentage is tot stand gekomen op basis de *credit rating* van CCC+ voor OEK gegeven door S&P, waardoor de CEB 150% van het kapitaal van het projectbedrag voor deze activiteiten moet reserveren en met een CAR van 25% resulteert dat in 37% voor risico gecorrigeerd kapitaal. In andere woorden, voor een project van EUR 100 mln in OEK moet de bank EUR 37.5 mln aan kapitaal aanhouden.

Omdat de risico's in OEK voor de bank op voorhand moeilijk in te schatten zijn heeft CEB-management op verzoek van de CEB-lidstaten akkoord gegeven op een *mid-term review* na twee jaar om zo, indien nodig, te kunnen bijsturen waar nodig.

Daarnaast beschikt de CEB over een zogenaamde *Preferred Creditor Status*. Dit betekent dat de leningen van de CEB in principe altijd voorrang krijgen op andere kredietverstrekkers. In de praktijk leidt dit ertoe dat banken met een dergelijke status slechts een gering percentage van hun leningen aan ontwikkelingslanden hoeven af te schrijven. Ook het feit dat de CEB sinds haar oprichting in 1957 niet eerder een kapitaalverhoging³ van haar aandeelhouders heeft hoeven vragen getuigt van het stabiele portfolio.

6. 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

7. 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?

³ In 2012 heeft een verhoging van het kapitaal plaatsgevonden uit de reserves van de bank. Hierbij hebben aandeelhouders zelf geen extra kapitaal in hoeven te leggen.

N.v.t. Voor deze garantie wordt geen premie ontvangen omdat *callable capital* niet zozeer de rol van garantie als wel van versterking van de kapitaalbasis van de bank vervult en in de praktijk niet zal worden ingeroepen. **Hoe wordt de risicovoorziening vormgegeven?**

De garantie in de vorm van *callable capital* wordt weergegeven op de begroting van het Ministerie van Buitenlandse Zaken op artikel 5. Hier is ook het reeds bestaande *callable capital* ondergebracht.

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

De looptijd van de garantieverstrekking is in principe oneindig, zoals dat gebruikelijk is bij multilaterale ontwikkelingsbanken.

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

De Council of Europe Development Bank (CEB) voert de risicoregeling uit. Er zijn geen uitvoeringskosten voor de Nederlandse begroting.

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

De regeling zal in ieder geval worden geëvalueerd na afloop van, en zo nodig tijdens, de invasie in Oekraïne en bij een eventuele volgende kapitaalverhoging in de toekomst. In de tussentijd zal het ministerie van Buitenlandse Zaken als aandeelhouder de CEB en haar activiteiten monitoren. Hierbij zal ook worden gekeken naar het in stand houden van de benodigde kapitaalbuffers en de portefeuille-ontwikkeling van de bank. De CEB levert daarnaast jaarlijks een jaarverslag op met de benodigde financiële kengetallen.

ANNEX I – Kapitaaloverzicht CEB

	CEB's Capital situation and capital increase														
	Situation as at 31/10/2022					Proposed capital increase					Situation after the capital increase *				
	Subscribed capital	Uncalled	Paid-in capital	% 5=(1/1)		Subscribed capital	Uncalled	Paid-in capital	% 10=(9/6)		Subscribed capital	Uncalled	Paid-in capital	% 15=(14/11)	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	
Subscribed capital	% of subscribed capital	Uncalled capital 3=1-4	Paid-in capital	%	Subscribed capital	% of subscribed capital	Uncalled capital 8=5-9	Paid-in capital	%	Subscribed capital	% of subscribed capital	Uncalled capital 13=11-14	Paid-in capital	%	
euros															
France	915.770.000	16,720%	844.114.000	11,011%	710.939.000	16,720%	509.921.537	200.671.463	28,240%	1.626.363.000	16,720%	1.324.035.537	302.327.463	18,589%	
Germany	915.770.000	16,720%	844.114.000	11,011%	710.939.000	16,720%	509.921.537	200.671.463	28,240%	1.626.363.000	16,720%	1.324.035.537	302.327.463	18,589%	
Italy	915.770.000	16,720%	844.114.000	11,011%	710.939.000	16,720%	509.921.537	200.671.463	28,240%	1.626.363.000	16,720%	1.324.035.537	302.327.463	18,589%	
Spain	915.770.000	16,720%	844.114.000	11,011%	710.939.000	16,720%	509.921.537	200.671.463	28,240%	1.626.363.000	16,720%	1.324.035.537	302.327.463	18,589%	
Turkiye	388.299.000	7,089%	345.197.000	11,009%	301.301.000	7,089%	216.213.598	85.087.402	28,240%	689.600.000	7,089%	561.410.598	128.189.402	18,589%	
Netherlands	198.813.000	3,630%	176.743.000	11,011%	154.269.000	3,630%	110.703.434	43.565.566	28,240%	953.082.000	3,630%	287.446.434	665.635.566	18,589%	
Belgium	164.321.000	3,000%	146.083.000	11,099%	127.505.000	3,000%	91.497.588	36.007.412	28,240%	291.826.000	3,000%	237.580.588	54.245.412	18,589%	
Greece	164.321.000	3,000%	146.083.000	11,099%	127.505.000	3,000%	91.497.588	36.007.412	28,240%	291.826.000	3,000%	237.580.588	54.245.412	18,589%	
Portugal	139.172.000	2,541%	123.724.000	11,009%	107.991.000	2,541%	77.494.342	30.496.658	28,240%	247.163.000	2,541%	201.218.342	45.944.658	18,589%	
Sweden	139.172.000	2,541%	123.724.000	11,009%	107.991.000	2,541%	77.494.342	30.496.658	28,240%	247.163.000	2,541%	201.218.342	45.944.658	18,589%	
Denmark	89.667.000	1,637%	79.712.000	11,02%	69.577.000	1,637%	49.928.455	19.648.545	28,240%	159.244.000	1,637%	129.640.455	29.603.545	18,590%	
Poland	128.260.000	2,342%	114.023.000	11,00%	99.524.000	2,342%	71.418.422	28.105.578	28,240%	227.784.000	2,342%	185.441.422	42.342.578	18,589%	
Finland	69.786.000	1,274%	62.039.000	11,01%	54.151.000	1,274%	38.858.758	15.292.242	28,240%	123.937.000	1,274%	100.897.758	23.039.242	18,589%	
Norway	69.786.000	1,274%	62.039.000	11,01%	54.151.000	1,274%	38.858.758	15.292.242	28,240%	123.937.000	1,274%	100.897.758	23.039.242	18,589%	
Bulgaria	62.459.000	1,140%	55.526.000	11,00%	48.485.000	1,140%	34.778.484	13.686.516	28,240%	110.924.000	1,140%	90.304.484	20.619.516	18,589%	
Romania	59.914.000	1,094%	53.264.000	11,099%	46.490.000	1,094%	33.361.224	13.128.776	28,240%	106.004.000	1,094%	86.625.224	19.378.776	18,588%	
Switzerland	53.824.000	0,983%	43.229.000	19,685%	41.785.000	0,983%	29.970.564	11.794.436	28,240%	95.589.000	0,983%	73.199.564	22.389.436	23,423%	
Ireland	48.310.000	0,882%	42.948.000	11,099%	37.486.000	0,882%	26.899.954	10.586.046	28,240%	85.796.000	0,882%	69.847.954	15.948.046	18,588%	
Hungary	44.788.000	0,818%	39.816.000	11,01%	34.753.000	0,818%	24.938.753	9.814.247	28,240%	79.541.000	0,818%	64.754.753	14.786.247	18,589%	
Czech Republic	43.037.000	0,786%	38.260.000	11,00%	33.395.000	0,786%	23.964.252	9.430.748	28,240%	76.432.000	0,786%	62.224.252	14.207.748	18,589%	
Luxembourg	34.734.000	0,634%	30.878.000	11,02%	26.952.000	0,634%	19.340.755	7.611.245	28,240%	61.886.000	0,634%	50.218.755	11.667.245	18,590%	
Serbia	25.841.000	0,472%	22.973.000	11,099%	20.051.000	0,472%	14.388.598	5.662.402	28,240%	45.892.000	0,472%	37.361.598	8.530.402	18,588%	
Croatia	21.376.000	0,390%	19.003.000	11,01%	16.587.000	0,390%	11.902.831	4.684.169	28,240%	37.963.000	0,390%	30.905.831	7.057.169	18,590%	
Cyprus	19.882.000	0,363%	17.676.000	11,095%	15.427.000	0,363%	11.070.415	4.356.585	28,240%	35.309.000	0,363%	28.746.415	6.562.585	18,586%	
Slovak Republic	18.959.000	0,346%	16.854.000	11,03%	14.711.000	0,346%	10.556.614	4.154.386	28,240%	33.670.000	0,346%	27.410.614	6.259.386	18,590%	
Albania	13.385.000	0,244%	11.899.000	11,02%	10.386.000	0,244%	7.452.994	2.933.006	28,240%	23.771.000	0,244%	19.351.994	4.419.006	18,590%	
Latvia	12.808.000	0,234%	11.387.000	11,095%	9.938.000	0,234%	7.131.509	2.806.491	28,240%	22.746.000	0,234%	18.518.509	4.227.491	18,586%	
Estonia	12.723.000	0,232%	11.311.000	11,088%	9.872.000	0,232%	7.084.147	2.787.853	28,240%	22.595.000	0,232%	18.395.147	4.199.853	18,588%	
North Macedonia	12.723.000	0,232%	11.311.000	11,088%	9.872.000	0,232%	7.084.147	2.787.853	28,240%	22.595.000	0,232%	18.395.147	4.199.853	18,588%	
Lithuania	12.588.000	0,230%	11.191.000	11,088%	9.768.000	0,230%	7.009.517	2.758.483	28,240%	22.356.000	0,230%	18.200.517	4.155.483	18,588%	
Slovenia	12.295.000	0,224%	10.930.000	11,02%	9.540.000	0,224%	6.845.904	2.694.096	28,240%	21.835.000	0,224%	17.775.904	4.059.096	18,590%	
Iceland	10.144.000	0,185%	9.018.000	11,00%	7.871.000	0,185%	5.648.230	2.222.770	28,240%	18.015.000	0,185%	14.666.230	3.348.770	18,589%	
Malta	10.144.000	0,185%	9.018.000	11,00%	7.871.000	0,185%	5.648.230	2.222.770	28,240%	18.015.000	0,185%	14.666.230	3.348.770	18,589%	
Georgia	9.876.000	0,180%	8.780.000	11,098%	7.663.000	0,180%	5.498.969	2.164.031	28,240%	17.539.000	0,180%	14.278.969	3.260.031	18,587%	
Bosnia Herzegovina	9.689.000	0,177%	8.614.000	11,095%	7.518.000	0,177%	5.394.917	2.123.083	28,240%	17.207.000	0,177%	14.008.917	3.198.083	18,586%	
Montenegro	6.594.000	0,120%	5.853.000	11,03%	5.109.000	0,120%	3.666.218	1.442.782	28,240%	11.693.000	0,120%	9.919.218	1.773.782	18,590%	
Kosovo	6.559.000	0,120%	5.831.000	11,099%	5.089.000	0,120%	3.651.866	1.437.134	28,240%	11.648.000	0,120%	9.482.866	2.165.134	18,588%	
Moldova	5.488.000	0,100%	4.878.000	11,115%	4.258.000	0,100%	3.055.541	1.202.459	28,240%	9.746.000	0,100%	7.933.541	1.812.459	18,597%	
Andorra	4.925.000	0,090%	4.378.000	11,07%	3.822.000	0,090%	2.742.667	1.079.333	28,240%	8.747.000	0,090%	7.120.667	1.626.333	18,593%	
San Marino	4.867.000	0,085%	4.206.000	15,581%	3.777.000	0,085%	2.710.375	1.066.625	28,240%	8.644.000	0,085%	6.916.375	1.727.625	19,986%	
Liechtenstein	2.921.000	0,053%	2.374.000	18,26%	2.267.000	0,053%	1.626.799	640.201	28,240%	5.188.000	0,053%	4.000.799	1.187.201	22,884%	
Ivory See	137.000	0,003%	107.000	21,898%	106.000	0,003%	76.066	29.934	28,240%	245.000	0,003%	183.066	59.934	24,664%	
Total	5.677.144.000	100,000%	4.864.180.000	11,191%	4.249.996.000	100,000%	3.049.797.133	1.200.198.867	28,240%	9.727.140.000	100,000%	7.913.977.133	1.813.162.867	18,640%	

* Situation after capital increase assuming all countries subscribe