



TER BESLISSING

Aan
de minister

nota

Kamerbrief en ondertekening herziene staatsgarantie FMO

Directie Financieringen

Persoonsgegevens

Aanleiding

Op 21 april 2023 heeft de ministerraad (MR) ingestemd met de herziene staatsgarantie aan FMO en het bijbehorende toetsingskader (**bijlage 4**). Het parlement dient hierover te worden geïnformeerd. Ook dient de nieuwe garantie overeenkomst tussen de staat en FMO te worden ondertekend. Met deze nota leggen we de Kamerbrief over de herziene garantie en de overeenkomst ter ondertekening aan u voor. De overeenkomst zal op 1 juli 2023 in werking treden.

Beslispunten

- Stemt u in met de Kamerbrief? Zo ja dan kunt u de brief voor de Eerste Kamer (bijlage 1) en Tweede Kamer (bijlage 2) ondertekenen.
- Kunt u de handtekeningenpagina van de overeenkomst ondertekenen? (**bijlage 3**, graag drie keer ondertekenen voor kopie aan alle partijen)
- Gaat u akkoord met de openbaarmaking van deze beslisnota conform de beleidslijn Actieve openbaarmaking nota's?

Kernpunten

- U heeft eerder ingestemd met de herziening van de bestaande overeenkomst (**bijlage 5**) tussen de staat en FMO uit 1998, waar de staatsgarantie aan FMO het belangrijkste onderdeel is. Namens de staat zijn de minister van Financiën en de minister voor BHOS ondertekenaar van deze overeenkomst.
- Conform het beleidskader risicoregelingen moet het parlement worden geïnformeerd over de aangepaste risicoregeling. De MR heeft op 21 april reeds ingestemd met het toetsingskader garantieregeling FMO (bijlage 1).
- Het toetsingskader zal als bijlage worden meegestuurd met de Kamerbrieven. In de brieven wordt niet inhoudelijk ingegaan op de garantie, hiervoor wordt verwezen naar het toetsingskader. Dit is gebruikelijk bij het informeren van de Kamers in het kader van risicoregelingen.

Communicatie

Geen bijzonderheden. Mochten er n.a.v. de FMO-garantie vragen komen dan zullen we een woordvoeringslijn opstellen.

Politiek/bestuurlijke context

Niet van toepassing.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

Niet van toepassing.

Datum

2 mei 2023

Notanummer

2023-0000111141

Bijlagen

1. Brief Eerste Kamer
2. Brief Tweede Kamer
3. Handtekeningenpagina overeenkomst
4. Toetsingskader garantieregeling FMO
5. Beslisnota d.d. 7 maart 2023



TER BESLISSING
Aan
de minister

Directie Financieringen
Inspectie der Rijksfinanciën

Persoonsgegevens

nota

Herziening FMO-garantie

Datum
7 maart 2023

Notanummer
2023-0000045466

Bijlagen
1. Nota FMO garantie oktober 2022
2. Concept overeenkomst Staat-FMO
3. Toetsingskader FMO-garantie

Aanleiding

In oktober 2022 heeft u ingestemd met de hoofdlijnen van een herziene overeenkomst tussen de Staat (minFIN en BHOS) en FMO (bijlage 1), waarvan de staatsgarantie aan FMO het belangrijkste onderdeel is. Eind december is op ambtelijk niveau akkoord bereikt tussen partijen over de juridische uitwerking. Als garantiegiver en medeondertekenaar van de overeenkomst leggen wij het uitgewerkte concept in deze nota ter akkoord aan u voor. De uiteindelijke besluitvorming over de FMO-garantie is aan de ministerraad (MR).

Beslispunt

- Stemt u in met de conceptovereenkomst Staat-FMO 2023 en het bijbehorende toetsingskader risicoregelingen? (Bijlage 2 en 3)
- De overeenkomst is uitgewerkt langs de eerder door u goedgekeurde hoofdlijnen. We adviseren u daarom in te stemmen.
- Als u instemt, dan zullen we de FMO-garantie inclusief het toetsingskader via de ambtelijke voorportalen ter akkoord voorleggen aan de ministerraad (MR).

Kernpunten

- De huidige overeenkomst (inclusief garantie) tussen de Staat en FMO stamt uit 1998. De aanleiding om de 1998-overeenkomst te herzien is om de staatsgarantie te moderniseren en in lijn te brengen met het beleidskader risicoregelingen Rijksoverheid. Dit kader is bedoeld om risico's voor de schatkist op een verstandige manier te beheersen. Tevens is de garantie besproken met de Europese Commissie (EC) en die heeft aangegeven geen staatssteunissues te zien.
- De herziene garantie en het beoogde effect voor FMO is in de kern ongewijzigd. Bepaalde garantievoorwaarden zijn evenwel aangepast. Zo zal FMO, in tegenstelling tot voorheen, jaarlijkse een garantiepremie aan de Staat betalen en zal de garantie een garantieplafond kennen.
- Een belangrijke randvoorwaarde voor de herziening was dat FMO de AAA-kwalificatie van kredietwaardigheid zou behouden, waarmee zij zich tegen gunstige voorwaarden kan financieren. *Rating agencies* hebben onlangs bevestigd dat FMO haar AAA-rating behoudt o.b.v. de herziene garantie.
- Conform het beleidskader risicoregelingen Rijksoverheid dienen alle nieuwe en herziene garanties ter akkoord worden voorgelegd aan de MR. Na uw akkoord en het akkoord van de minister voor BHOS op de

conceptovereenkomst Staat-FMO, zullen wij de voorbereidingen voor een MR-besluit in gang zetten. Na akkoord van de MR leggen wij een brief aan u voor om de Tweede Kamer te informeren. Op basis van de huidige planning zal de overeenkomst (incl. garantie) in werking treden per 1 juli 2023.

Toelichting

Herziening garantie

- Uit extern onderzoek uit 2020 (in opdracht van FIN) bleek dat de garantie uit 1998 in de praktijk goed werkt, een meerwaarde heeft voor FMO richting haar partners en investeerders en dat er geen reëel alternatief is voor de garantie dat effectief hetzelfde resultaat zou bereiken.
- De kern van de staatsgarantie aan FMO blijft daarom in de herziene overeenkomst ongewijzigd. Zowel in de 1998-overeenkomst als in het huidige voorstel blijft de aard van de garantie gehandhaafd. Dat betekent dat de Staat een garantie voor de instandhouding van FMO en een garantie voor alle verplichtingen van FMO jegens schuldeisers afgeeft.
- Hieronder een beknopt overzicht van de belangrijkste onderdelen van de staatsgarantie. In cursief staan de belangrijkste wijzigingen van de voorgestelde herziening ten opzichte van de garantie van 1998.

Onderdeel	Garantie 1998	Garantie 2023 (voorstel)
Type garantie	Instellingsgarantie met instandhoudingsverplichting en financiële zekerheidsverplichting	Instellingsgarantie met instandhoudingsverplichting en financiële zekerheidsverplichting
Inwerkingtreding garantie	Uitputting contractuele reserve en agioreserve (meer dan 3/4 van het huidige totale eigen vermogen van FMO)	<i>Als redelijkerwijs te verwachten is dat DNB zal oordelen dat FMO als financiële instelling zgn. failing or likely to fail is. De garantie wordt pas ingeroepen nadat alle andere maatregelen zijn uitgeput en is daarmee een last resort maatregel.</i>
Plafond (omvang garantie)	Onbeperkt	<i>Schuldplafond FMO van USD 16 miljard o.b.v. een groeipad van 10 jaar en een valutabuffer</i>
Premie¹	Geen	<i>FMO betaalt jaarlijkse premie van EUR 1 mln op basis van een marktconforme berekeningsmethode (de kostprijsmethode).²</i>
Regresrecht	Geen	<i>Expliciete mogelijkheid voorwaarden te stellen aan steunverlening en expliciet opgenomen dat de door de Staat te verlenen steun aan FMO in geen geval om niet (gratis) zal zijn.</i>
Evaluatie	Geen evaluatie van de garantie, enkel een beleidsevaluatie van FMO door BHOS	<i>Een vijfjaarlijkse evaluatie van de garantie (incl. plafond en premie)</i>
Looptijd	Geen looptijd	Geen looptijd
Opzegtermijn	12 jaar	12 jaar

¹ Omdat de voorliggende FMO staatsgarantie een risicoregeling is zonder begrote schade, worden de premie en de schade conform beleidskader risicoregelingen als ontvangsten en uitgaven in de staatsschuld geboekt.

² De belangrijkste aannames voor de berekeningsmethode van de garantiepremie zijn gevalideerd door een externe adviseur.

Overige onderdelen van de herziene overeenkomst Staat-FMO 2023

- Informatievoorziening: De informatievoorziening van FMO aan de Staat is geactualiseerd en in de hoofdtekst van de overeenkomst opgenomen (in de 1998-versie was dit onderdeel opgenomen in een addendum).
- Winstreservering FMO: Conform uw besluit van februari dit jaar om de status quo rondom het dividendbeleid van FMO te handhaven, blijft de huidige bepaling met een leidraad voor de berekening van de winstreservering voor FMO eveneens gehandhaafd.
- Geen derdenbeding: Een "geen derdenbeding" bepaling is nieuw opgenomen om de Staat te weren tegen aansprakelijkstelling door derden. Partijen die geen onderdeel zijn van de overeenkomst kunnen als gevolg van deze bepaling geen rechten ontlenen aan de overeenkomst tussen de Staat en FMO.
- Verificatieprocedure: Ten slotte is een verificatieprocedure nieuw opgenomen. De procedure houdt in dat de Staat na steunverlening de hoogte en onderbouwing van de steun kan laten verifiëren door een onafhankelijke deskundige. Het betreft afspraken voor een helder proces waarmee ex-post kan worden vastgesteld of FMO mogelijk te veel steun heeft ontvangen.

Risico mitigerende maatregelen bij de garantie

- Toezicht DNB: FMO is sinds 2014 een gereuleerde bank onder toezicht van DNB. Het moment waarop FMO een beroep kan doen op de garantie is in de conceptovereenkomst gekoppeld aan het oordeel van DNB dat FMO vermoedelijk zal omvallen (*falling or likely to fail*: FOLTF). Vóórdat een DNB een FOLTF-verklaring afgeeft, zijn er talloze tussenstappen (waaronder specifieke herstelmaatregelen) die bedoeld zijn om te voorkomen dat FMO in financiële problemen geraakt.
- Last resort: De staatsgarantie is een *last resort* maatregel om FMO te herkapitaliseren tot een niveau dat zij haar bedrijf kan uitvoeren. FIN wordt als garantiegiver pas als laatste partij aangesproken door FMO, nadat alle andere herstelmaatregelen (waaronder de maatregelen afgestemd met DNB) zijn uitgeput.
- Aandeelhouderschap: Een belangrijke factor voor de beperking van risico's is dat FIN meerderheidsaandeelhouder is van FMO. Dat betekent dat FIN als aandeelhouder tijdens de reguliere gesprekken (o.a. kwartaalgesprekken met de raad van bestuur van FMO) en de algemene vergadering van aandeelhouders invloed kan uitoefenen op het beleid van FMO. Zodoende kan FIN het bestuur van FMO tijdig bijsturen als sprake is van een verslechterende kapitaalpositie.
- Aanwijzingsbevoegdheid: Identiek aan de 1998-overeenkomst heeft de nieuwe overeenkomst een aanwijzingsbevoegdheid voor de minister van Financiën. Deze bevoegdheid betekent concreet dat als er een redelijk vermoeden is dat FMO een beroep zal doen op de garantie, de minister FMO redelijke aanwijzingen mag geven ten aanzien van de bedrijfsvoering van FMO. Deze aanwijzingen zijn bindend; als FMO ze niet opvolgt, dan kan de Staat de instandhoudingsverplichting opschorten. Dit is een zwaarwegende maatregel waarbij de garantiegiver (FIN) vergaande bevoegdheid heeft om in te grijpen als het mis dreigt te gaan bij FMO.
- Prudent kapitaalbeleid: De beheersing van de risico's wordt ondersteund door een prudent risicobeleid van FMO. FMO streeft zodoende een ruime kapitaal- en liquiditeitspositie na, en een sterke diversificatie van de

- leningen- en investeringsportefeuille over regio's en sectoren. Dit beperkt het uiteindelijke risico voor de Staat.
- Regres: Het nieuwe (impliciete) regresrecht in de overeenkomst heeft tot gevolg dat de Staat waar mogelijk voorwaarden kan koppelen aan de verlenen steun en dat verleende steun in ieder geval niet 'om niet' zal zijn. FMO zal de Staat dus nadat steun is verleend altijd op enigerwijze compenseren, wat het risico van de Staat beperkt.

Rolverdeling FIN als aandeelhouder en als garantiegiver

- Ten aanzien van FMO heeft het ministerie van Financiën twee verschillende rollen: als meerderheidsaandeelhouder van FMO (51%) en als garantiegiver onder de voorliggende conceptovereenkomst.
- Het is van belang om intern helder vast te leggen wat de verhouding is tussen deze twee rollen, waarbij voorop staat dat FIN als aandeelhouder zgn. 'skin in the game' behoudt bij ieder mogelijk scenario waarbij FMO een beroep doet op de Staat voor een herkapitalisatie. Dat betekent dat de Staat als aandeelhouder ook 'iets te verliezen' zal hebben als FMO bij de Staat aanklopt voor steun.³ Op voorhand kan worden gedacht aan de volgende twee mogelijke steunscenario's, met de rolverdeling als volgt:
 1. Als de kapitaalpositie van FMO gradueel verslechtert:
 - FIN zal bij een verslechterende financiële positie door FMO al in een veel eerder stadium betrokken worden in de hoedanigheid van aandeelhouder dan als garantiegiver.
 - Als de kapitaalpositie van FMO verslechtert, dan zal in de volgorde van steunmaatregelen eerst de bevoegdheid voor DNB om in te grijpen bij FMO worden geactiveerd.
 - FMO dient als onder toezicht staande instelling een eigen herstelplan (*recovery plan*) op te stellen. Hierin zijn verschillende mogelijke herstelmaatregelen opgenomen waarmee FMO de eigen vermogens- en liquiditeitspositie kan verbeteren.
 - Als de kapitaalpositie onder een bepaald niveau zakt, dan zal het tussen DNB en FMO overeengekomen herstelplan worden geactiveerd. Mogelijk herstelmaatregelen variëren van het (tijdelijk) stopzetten van het verstrekken van leningen door FMO tot aan het verkopen van een deel van de investeringsportefeuille.
 - De laatste optie binnen het herstelplan is een kapitaalinjectie van de aandeelhouder FIN. Als ook de uitvoering van het herstelplan, inclusief kapitaalinjectie FIN, FMO haar kapitaalniveau niet kan verbeteren, en deze verder verslechtert tot een kritiek niveau waarbij redelijkerwijs kan worden verwacht dat FMO FOLTF wordt, dan kan FMO een beroep doen op de staatsgarantie. De Staat zal FMO dan in stand houden door haar te herkapitaliseren tot een niveau waarop FMO haar bedrijf kan uitvoeren.
 2. Als de kapitaalpositie van FMO in zeer korte tijd sterk verslechtert:
 - In het onwaarschijnlijke geval dat de kapitaalpositie van FMO in zeer korte tijd naar het kritieke niveau daalt, in een tijdsbestek dat de bovenstaande stappen met DNB en het herstelplan niet tijdig kunnen worden uitgevoerd, dan kan FMO direct een beroep doen op de garantie.

³ Het is overigens niet te verwachten dat de private aandeelhouders van FMO (49%) zullen bijdragen aan steunmaatregelen bij FMO omdat zij geen partij zijn bij de garantieovereenkomst.

- FIN zal dan steun verlenen tot een niveau dat FMO haar normale bedrijfsvoering kan voortzetten. Omdat de bovenstaande stappen (herstelplan, DNB maatregelen) in dit scenario zijn overgeslagen, zal er een interne allocatie van de steunverlening plaatsvinden met als doel dat FIN als aandeelhouder *skin in the game* blijft hebben. Dit zal inhouden dat FIN uit hoofde van haar rol als garantieggever een deel van het vereiste kapitaal ten laste van de staatsschuld zal verlenen (kapitaliseren tot het zgn. kapitaalratio TSCR, *Total SREP Capital Ratio*) en dat FIN als aandeelhouder vanuit haar begroting het overige vereiste kapitaal (kapitaliseren van TSCR-niveau tot het niveau van de *Overall Capital Requirement* of OCR⁴) zal verstrekken.
- Naar FMO en de buitenwereld toe zal deze allocatie geen enkel verschil maken omdat FIN de steun geheel zal verlenen.

Proces

- Afgelopen zomer heeft de Europese Commissie (EC) in een *comfort letter* bevestigd geen staatssteun issues te zien bij de FMO-casus. Daarna is de juridische uitwerking van de overeenkomst afgerond.
- Eind februari hebben de *credit rating agencies* aan FMO laten weten (via een zogenaamde rating assessment) dat de huidige AAA-rating van FMO zal worden gehandhaafd bij het inwerkingtreden van de nieuwe conceptovereenkomst. Dit is een belangrijke voorwaarde, omdat FMO met een AAA-rating onder gunstige voorwaarden financiering kan aantrekken (relatief lage financieringslasten).
- Conform het proces risicoregelingen is het toetsingskader afgestemd en goedgekeurd door de IRF.
- Eerstvolgende stap in het proces is goedkeuring van de conceptovereenkomst. Als u instemt met de conceptovereenkomst en nadat ook de minister voor BHOS akkoord is met de conceptovereenkomst, dan zullen we de FMO-garantie middels het toetsingskader via het ambtelijke voorportaal (CFEI) en de onderraad (RFEI) ter akkoord voorleggen aan de MR.
- Afhankelijk van de aanlevering van de MR-stukken bij de CFEI zal de FMO-garantie op z'n vroegst eind april worden geagendeerd in de MR.
- Als de MR akkoord is gegaan met de herziene garantie, dan zal FMO direct daarna ook formeel akkoord gaan, waarna FMO met een persbericht haar stakeholders informeert over de herziene garantie.
- FIN en BHOS zullen kort (1-2 weken) na akkoord door de MR een standaardbrief naar zowel de Tweede Kamer als de Eerste Kamer sturen, waarin beide Kamers worden geïnformeerd over de nieuwe overeenkomst. Het toetsingskader zal aan de Kamers als bijlage worden meegestuurd.
- De definitieve overeenkomst zal dan ter ondertekening aan u, de CEO van FMO en de minBHOS worden voorgelegd.
- Daarna zal de overeenkomst formeel in werking zal treden. De beoogde datum hiervoor is 1 juli 2023.

⁴ Het OCR is het door DNB van FMO vereiste kapitaalniveau om haar bedrijf te kunnen uitvoeren. Het OCR bestaat uit het TSCR vermeerderd met het kapitaalconserveringsbuffer en het contra-cyclische kapitaalbuffer, zoals opgenomen in het herstelplan van FMO en het Besluit prudentiële regels Wft.

Doelmatigheid en begroting

- De herziene FMO garantie wordt verwerkt op artikel 3 van de begroting (beleidsartikel), net als op dit moment reeds het geval is bij de bestaande garantie.
- De huidige garantie is theoretisch ongelimiteerd (er is geen plafond). Met het schuldplafond wordt er een bovengrens vastgesteld voor het risico van de staat. Het risico voor de staat blijft evenwel gebaseerd op de huidige uitstaande schulden van FMO, hetgeen bij de herziene garantie ongewijzigd blijft. De invoering van het schuldplafond is daarmee slechts een technische wijziging, en geen verhoging van het risico voor de staat.
- Voor het vaststellen van het schuldplafond en de garantiepremie worden separaat overeenkomsten afgesloten. De hoogte van de premie (EUR 1 miljoen per jaar) en de hoogte van het schuldplafond (USD 16 miljard) zijn al eerder vastgesteld. Deze twee overeenkomsten zijn een technische uitwerking van de eerder overeenkomst op hoofdlijnen. De overeenkomsten worden ondertekend door betrokken directeuren van FIN, BHOS en FMO. Dit past bij de gewenste flexibiliteit voor deze overeenkomsten, aangezien de premie en het schuldplafond elke vijf jaar worden herzien.

Communicatie

- Naast de informerende brief aan het parlement wordt er momenteel geen verdere communicatie door FIN of BHOS over de herziening van de overeenkomst voorzien.
- FMO heeft ons gevraagd of zij t.z.t. een quote van de directeur Financieringen over de herziene garantie in haar persbericht kan opnemen.

Politiek/bestuurlijke context

N.v.t.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

Niet van toepassing.