

Vergaderjaar 2019–2020

35 529

Machtiging tot oprichting van de Nederlandse financierings- en ontwikkelingsinstelling Invest International (Machtigingswet oprichting Invest International)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN

1.1 Inleiding

Dit wetsvoorstel vloeit voort uit het regeerakkoord «Vertrouwen in de toekomst» met de drie hoofddoelen waarin is aangegeven dat het kabinet de oprichting van de Nederlandse financierings- en ontwikkelingsinstelling Invest-NL doorzet. De machtiging tot oprichting en vormgeving van Invest-NL is voorwerp van het wetsvoorstel Machtigingswet oprichting Invest-NL waarmee de Eerste Kamer op 19 november 2019 heeft ingestemd.¹ Het aanvankelijke voornemen was dat Invest-NL een samenwerkingsverband met de Nederlandse Financierings-Maatschappij voor Ontwikkelingslanden N.V. (FMO) zou aangaan om, additioneel aan de markt, door middel van financiering en projectontwikkeling ondersteuning te bieden aan ondernemingen en internationale projecten die een bijdrage leveren aan de Nederlandse economie, waaronder internationale projecten die voorzien in oplossingen voor wereldwijde vraagstukken, zoals de Sustainable Development Goals (SDG's) van de Verenigde Naties. Het voornemen om een dergelijk samenwerkingsverband op te richten is inmiddels verlaten. De Minister van Economische Zaken en Klimaat heeft, mede namens zijn ambtgenoten van Financiën en voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, op 18 januari 2019 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer bericht dat voor de hiervoor geformuleerde doelstelling een separate instelling zal worden opgericht in samenwerking tussen de Staat en FMO, binnen het kader van het staatsdeelnemingenbeleid.² In deze brief is aangegeven dat de eerder beoogde joint venture tussen Invest-NL en FMO dusdanig ingewikkeld is dat governance issues optreden en dat overlap tussen de nationale en internationale doelgroepen beperkt is. Ook de vermeende synergie tussen de nationale en internationale activiteiten blijkt gering. Wel bestaat aanzienlijke synergie tussen de internationale activiteiten en die van FMO. De internationale instelling zal additioneel aan FMO gaan werken zoals op het gebied van geografische reikwijdte, sectoren en doelgroepen. Om de

¹ Kamerstukken II 2018/19, 35 123, A.

² Kamerstukken II 2018/19, 28 165, nr. 298.

internationale organisatie goed te laten functioneren voor ondernemers op zoek naar export- en internationale projectfinanciering, is besloten dat de internationale activiteiten beter en eenvoudiger georganiseerd kunnen worden door een separate instelling op te richten in samenwerking tussen de Staat en FMO, binnen het kader van het staatsdeelnemingsbeleid.

Het onderhavige voorstel van wet strekt tot oprichting van de beoogde separate instelling, genaamd Invest International, voor de uitvoering van activiteiten op het terrein van exportfinanciering en buitenlandse investeringen. Voor opzet en inhoud van het voorstel is zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij het wetsvoorstel Machtigingswet oprichting Invest-NL. Ook deze toelichting volgt zo veel mogelijk het stramien van de memorie van toelichting bij dat wetsvoorstel. Hoewel deze keuze onvermijdelijk leidt tot herhalingen, weegt het belang van een zelfstandig leesbare toelichting zwaarder dan de wens om herhaling te voorkomen.

De uitgangspunten, vermeld in de brief van 15 februari 2018 en, voor zover in deze brief daar naar verwezen is, de brief van 10 februari 2017 zijn, mutatis mutandis, onverminderd van belang voor Invest International.^{3, 4} In de kamerbrief van 10 februari 2017 is aangegeven dat de missie en taken van de instelling worden vastgelegd in een wet. Het onderhavige voorstel machtigt de Minister van Financiën om, samen met FMO, Invest International op te richten en deel te nemen in het bij de oprichting van Invest International vast te stellen kapitaal. Het voorstel voorziet voorts in de doelstelling en taken van Invest International. Tevens worden enkele gedragsnormen gesteld die de instelling moet volgen om binnen de doelstelling en taken te blijven. Tot slot voorziet dit voorstel in een wettelijke taakopdracht voor Invest International om subsidieregelingen voor rekening en risico van het Rijk uit te voeren en ontwikkelactiviteiten te ontplooiën.

1.2 Doelstelling en opzet

De doelstelling van Invest International is ondersteuning te bieden voor op het buitenland gerichte activiteiten van ondernemingen en internationale projecten die een bijdrage leveren aan de Nederlandse economie door het verbeteren van de internationale concurrentiepositie en het verdienvermogen, waaronder internationale projecten die voorzien in oplossingen voor wereldwijde vraagstukken zoals bijdragen aan duurzame economische ontwikkeling. Invest International ontplooit haar activiteiten additioneel aan de markt, door middel van financiering en projectontwikkeling.

Hiertoe wordt een nieuwe zelfstandige staatsdeelneming opgezet, waarbij de Staat 51% van de stemgerechtigde aandelen heeft en FMO 49% van de stemgerechtigde aandelen. FMO is een staatsdeelneming waarin de staat voor 51% deelneemt; de overige 49% is grotendeels in handen van ABN AMRO Bank, ING Bank, Rabobank, Triodos Bank en Regiobank. De internationale financieringsregelingen die worden uitgevoerd door agentschap Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (hierna: RVO) worden overgebracht in Invest International. Het gaat om het Dutch Good Growth Fund (DGGF, onderdelen «Investeren Nederlands mkb» en «Exporteren Nederlands mkb»), Dutch Trade and Investment Fund (DTIF), het Development Related Infrastructure Investment Vehicle (DRIVE), Develop2Build (D2B) en Ontwikkelingsrelevante Infrastructuurprogramma (ORIO). Tevens worden de activiteiten van NL-Business van FMO voortgezet door Invest International. NL-Business is het deel van FMO dat

³ Kamerstukken II 2016/17, 28 165, nr. 266.

⁴ Kamerstukken II 2017/18, 28 165, nr. 281.

zich bezighoudt met de ontwikkeling van internationale projecten en financieringsoplossingen voor het Nederlandse bedrijfsleven. Invest International krijgt een investeringsvermogen van EUR 833 mln voor de investeringstaak. Het bedrag van EUR 833 mln is afhankelijk van een tussentijdse evaluatie van de EUR 2,5 mld kapitaal die het kabinet aan Invest-NL en Invest International gezamenlijk heeft toegekend. Bij deze evaluatie naar de kapitaalbehoefte zal worden gekeken naar vooraf vastgestelde criteria (doelbereik investeringen, pijplijn en liquiditeitsbehoefte, randvoorwaarden). Daarnaast wordt aan de ontwikkeltaak een jaarlijkse bedrag van EUR 9 mln toebedeeld. Tot slot zal de uitvoering van de taak, bedoeld in artikel 4, eerste lid, onder c (hierna: regelingentaak), door de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (hierna: Minister voor BHOS) worden bekostigd. Invest International zal additioneel aan bestaande marktpartijen en FMO gaan werken. Evenals Invest-NL zal Invest International worden vormgegeven als een holding met dochtermaatschappijen met onderscheiden taken waarbij een gescheiden boekhouding zal bestaan tussen de taken. De activiteiten die gefinancierd worden uit het investeringsvermogen leveren een bijdrage aan de Nederlandse economie door het verbeteren van de internationale concurrentiepositie en het verdienvermogen en dragen zo veel mogelijk bij aan het oplossen van wereldwijde vraagstukken. De activiteiten van de internationale financieringsregelingen richten zich, voor zover deze vanuit ODA-middelen (Official Development Assistance) zijn gefinancierd, op ontwikkelingsrelevante projecten en/of investeringen en leveren daarbij direct of indirect een bijdrage aan de Nederlandse economie. Indien de regelingen niet vanuit ODA-middelen zijn gefinancierd zullen deze een directe bijdrage leveren aan de Nederlandse economie. De activiteiten vanuit de projectontwikkelingstak ondersteunen de totstandkoming van internationale projecten die oplossingen voor wereldwijde vraagstukken bevorderen en leveren daarbij direct of indirect een bijdrage aan de Nederlandse economie.

1.3 Knelpunten bij export- en internationale financiering

Door gebrekkige instituties, gebrek aan transparantie bij markttoegang, informatie-asymmetrie, hoge transactiekosten en het gebrek aan informatie over risico's en financieringsmogelijkheden zijn vooral complexe opkomende markten minder toegankelijk voor internationale activiteiten van ondernemingen en projecten. Dit heeft tot gevolg dat met name op deze markten de buitenlandse activiteiten van bijvoorbeeld Nederlandse ondernemingen soms moeilijk zijn te financieren en te verzekeren.

Dat begint al in de marktverkenning- en oriëntatiefase. Dit werpt een drempel op voor ondernemingen die nog niet internationaal actief zijn, maar dit wel zouden kunnen zijn. Deze hoge financiële risico's verhinderen bovendien een snelle internationale groei van ondernemingen die al wel internationaal actief zijn en hun strategie daarop willen richten. Hierdoor blijft een groot potentieel onbenut, waardoor groei en innovatie achterblijven.

Dat buitenlandse activiteiten moeilijk te financieren zijn doet zich ook voor bij kleinere ondernemingen en bij kleinere transacties. Dit is onder andere te verklaren door de gestegen transactiekosten bij banken. Ook heeft de Nederlandse bankensector sinds de crisis een beperkter internationaal netwerk, en hebben de strengere (kapitaal)eisen zoals deze gesteld zijn door Europese en nationale wetgevers mede geleid tot een strategische heroriëntatie van de Nederlandse bankensector tot de thuis- en nabije markten. Dit bemoeilijkt het verkrijgen van (export)financiering en de financiering voor de investeringen die binnen de doelstellingen van Invest International liggen. Voor grote projecten speelt daarnaast dat sprake is van versplintering en onvoldoende aanbod van publieke en private

diensten.⁵ Banken en overheden bieden een breed palet aan financieringsinstrumenten. Aangezien deze diensten niet gecoördineerd worden aangeboden vanuit één organisatie, kost het meer moeite om op de buitenlandse markten totaaloplossingen, inclusief integrale financiering aan te bieden. Om mee te kunnen doen aan internationale projecten, zoals op het terrein van infrastructuurontwikkeling, dient een breder en integraal financieringsconcept te worden aangeboden dat een bijdrage levert aan de Nederlandse economie, door middel van planontwikkeling, financiering aan zowel private als publieke kopers en verzekeringsdiensten. Dit vereist nauwe samenwerking, op elkaar afgestemde overheidsinstrumenten en een goede interactie tussen de direct betrokken ondernemingen, projectinitiatoren, banken en de overheid. In die samenwerking moet een grotere risicobereidheid en omvang van te realiseren projecten mogelijk zijn.

Andere EU-landen beschikken vaak over een instelling die buiten de landsgrenzen projecten ontwikkelt en financiering organiseert. Om Nederlandse marktpartijen concurrerend te laten zijn met partijen uit andere EU-landen (level playing field), wordt met dit wetsvoorstel voorzien in de oprichting van een dergelijke instelling voor passende financiering voor consortia en grote projecten met een maatschappelijke en economische impact. In Invest International wordt de financiële kennis, advisering en dienstverlening bij elkaar gebracht van RVO, FMO en Atradius Dutch State Business (DSB). Deze bundeling van bestaande dienstverlening, instrumenten en expertise, in combinatie met additionele middelen voor projectontwikkeling en investeringen via een kapitaalstorting, zal Nederlandse ondernemingen beter in staat stellen aan financiering te komen voor grote maatschappelijke en ontwikkelingsrelevante investeringsprojecten buiten Nederland. FMO en RVO hebben veel kennis van opkomende en ontwikkelingsmarkten en RVO heeft een groot bereik onder en ervaring in het begeleiden van het Nederlandse mkb dat wil ondernemen in opkomende markten en OS-landen. De samenwerking op bedrijfsonderdelen tussen FMO en RVO wordt nu doorgevoerd met bundeling van deze specifieke kennis en expertise binnen één organisatie om toekomstige klanten beter te bedienen met behulp van accountmanagement en snelle/goede onderlinge doorverwijzing waarop Atradius DSB is aangesloten (aangeduid als: één loket). FMO brengt een breed netwerk binnen de internationale financiële sector mee, dat met de oprichting van Invest International meer ten goede komt aan het Nederlandse bedrijfsleven. Hierdoor kan er in de toekomst met internationale banken samengewerkt worden aan de financiering van de plannen van Nederlandse marktpartijen. Bovendien zal Invest International straks ook projecten met behulp van projectontwikkeling verder helpen ontwikkelen door veelbelovende projecten en consortia zo uit te werken dat deze geheel of gedeeltelijk in aanmerking kunnen komen voor commerciële financiering.

Invest International is vooralsnog niet gebonden aan specifieke sectoren, maar zal zich wel focussen op thema's en sectoren die goed passen bij de missie en visie van Invest International (relatie met de SDG's) en op sectoren waar in beginsel een grote marktvraag aanwezig is. Hierbij kan gedacht worden aan de agrarische sector, water, de energiesector, infrastructuur, Life Science & Health, de maakindustrie en de dienstverlenende sector.

Invest International heeft straks beschikking over verschillende vormen van projectontwikkelingsbudget voor export, buitenlandse investeringen en internationale projecten in verschillende stadia van voorbereiding.

⁵ Adviesrapport DTIB stuurgroep internationale handels-, innovatie- en investeringsbevordering, 2017.

Deze middelen kunnen ingezet worden voor haalbaarheidsstudies, marktvalidatie, milieu-sociaal analyses, kosten-baten analyses en/of aanbesteding voor advieswerkzaamheden. Ontvangers voor deze middelen kunnen Nederlandse ondernemingen zijn, maar ook (publiek of private) project-sponsors in ontwikkelingslanden. Inzet van deze middelen moet tot doel hebben om toekomstige financiering van export dan wel investeringen mogelijk te maken.

Invest International kan daarnaast financieringsinstrumenten ter beschikking stellen. Deze instrumenten, additioneel aan de markt, zijn bijvoorbeeld: leningen met een langere looptijd, mezzanine financieringen, garanties aan Nederlandse en lokale banken en eigen vermogen. Uitgangspunt is dat deze activiteiten voldoen aan de eisen in het kader van Internationaal Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen (IMVO). Om beter inzicht te krijgen in de activiteiten van Invest International worden onderstaand drie fictieve voorbeelden uitgewerkt. Deze voorbeelden zijn zuiver ter illustratie en vormen op geen enkele wijze een vaststaand beeld van alle activiteiten die de organisatie gaat ondernemen.

Voorbeeld: Nederlandse (mkb) onderneming in een opkomende markt

Een Nederlandse (mkb) onderneming is actief in een opkomende markt of ontwikkelingsland en wil daar productiecapaciteit uitbreiden of opzetten en is bereid te voldoen aan Invest International's IMVO-vereisten. Hiervoor zijn investeringen in gebouw, kapitaalgoederen (machines) en werkkapitaal nodig. De uitbreiding zal o.a. leiden tot verhoging van omzet en winstgevendheid en meer werkgelegenheid in het land waar de investering wordt gedaan.

De Nederlandse huisbank van de onderneming kan niet alle nodige krediet verstrekken vanwege het landenlimiet, beperkte omvang en/of beperkte waardering van de onderpanden. Deze huisbank heeft daarnaast wellicht geen vestiging in het desbetreffende land, waardoor de bank het onderpand van de onderneming niet accepteert in dit land. Invest International heeft goede contacten met de Nederlandse banken en kan de onderneming naar een investmentmanager van Invest International doorverwijzen. Deze investmentmanager zoekt naar de best mogelijke financieringsoplossing die Invest International kan bieden, mogelijk in samenwerking met een partner/netwerk. Invest International brengt de financieringsinstrumenten en expertise van FMO-NL-Business en RVO zo samen onder één dak en biedt integrale oplossingen, zoals bijvoorbeeld: (i) Invest International verstrekt een lening aan het Nederlandse bedrijf waarmee zij de investeringen kan doen; (ii) Invest International verstrekt een cofinanciering waarbij het overige deel wordt verstrekt door de bank (huisbankier) van het bedrijf; (iii) Atradius DSB (partner Invest International) verzekert de leverancier van de kapitaalgoederen (machines) waarmee leverancierskrediet kan worden verleend aan het Nederlandse bedrijf; (iv) Invest International verstrekt garantie aan een lokale bank of heeft via een raamovereenkomst met een lokale bank toegang tot financiering (netwerk Invest International) waardoor zij krediet aan het Nederlandse bedrijf kan verstrekken; (v) Gezien het risico kan een deel van de financiering verstrekt worden middels equity (risicodragend vermogen) door FMO (netwerk Invest International); (vi) Onderneming blijkt nog niet klaar te zijn voor groeifinanciering of businessplan/structuur en moet verder worden aangescherpt. Hiervoor kan het ontwikkelbudget worden ingezet dat tot doel heeft om toekomstige financiering mogelijk te maken. Uiteraard is ook een combinatie van deze oplossingen mogelijk.

Voorbeeld voor projectontwikkeling voor onderneming

Het beschikbaar stellen van een goede watervoorziening in hoeveelheid en kwaliteit is een uitdaging van veel ontwikkelingslanden. Het zuiveren van afvalwater is daarbij een extra uitdaging omdat het vaak om kostbare en complexe investeringen gaat. Invest International kan met niet-gouvernementele organisaties (ngo's) en verschillende ondernemers gesprekken voeren over de mogelijkheid om een stad in een Aziatisch land te ondersteunen in het verbeteren van hun afvalwaterfaciliteiten. De initiële investering bestaat dan uit het financieren van onderzoek naar het toekomstige business model. Na de positieve uitkomsten van dit onderzoek kan Invest International faciliteren bij het opzetten van een programma-aanpak en het opzetten van de projectstructuur in samenwerking met de lokale overheid. Deze projectstructuur kan vervolgens kwalitatief goede aanbestedingen in de markt zetten met, ook voor Nederlandse bedrijven, geschikte contractvormen, waardoor Nederlandse bedrijven goede kansen krijgen om de aanbesteding te winnen. Deze initiatieven hebben een grote impact maar vergen tijd voordat ze tot een realiseerbaar project leiden. Invest International ziet het op deze manier ontwikkelen van projecten als een belangrijke manier om ondernemers die expertise hebben op het vlak van water te positioneren en kansen te bieden om een bijdrage te leveren aan grote maatschappelijke uitdagingen elders in de wereld.

Voorbeeld: Havenproject in Afrika

In een Afrikaans land wil de overheid het binnenland verbinden met de haven en de capaciteit van deze haven vergroten om meer cacao te exporteren. Hiervoor is een mix van werkzaamheden nodig, zoals (i) het verrichten van haalbaarheidsstudies, (ii) het opstellen van een inkoop- en financieringsplan, (iii) het ontwerpen van de infrastructuur en (iv) het uitvoeren van milieu- en sociale impactassessments. De wetgeving van de overheid van het Afrikaanse land vereist daarnaast dat de uitvoering van het project internationaal wordt aanbesteed, zoals gebruikelijk bij publieke infrastructuurprojecten.

Zonder betrokkenheid van Invest International moet deze overheid bij verschillende instanties aankloppen, bijvoorbeeld bij een commerciële bank voor een lening en bij RVO voor een subsidie, om zo het gehele project concessioneel gefinancierd te krijgen. Een dergelijke versnippering brengt vertraging en onzekerheid mee. Invest International kan het gehele traject ondersteunen en vormgeven, met betrokkenheid van ondernemers en lokale partijen. Invest International functioneert namelijk als «one stop shop» en kan daardoor een concessioneel financieringspakket voor het gehele project waaronder verzekering, aanbieden om daarmee ondernemers en de overheid in staat te stellen het project te realiseren.

1.4 Alternatieven

Een voor de hand liggende vraag is of voor het oplossen van bovenstaande knelpunten geen gebruik kan worden gemaakt van een bestaande staatsdeelneming, in het bijzonder FMO. Dat is niet het geval. De activiteiten en het mandaat van FMO zijn op een aantal punten verschillend ten opzichte van die van Invest International. Ten eerste richt FMO zich specifiek op de private sector in ontwikkelingslanden, terwijl Invest International ook publiekrechtelijke entiteiten zal kunnen gaan bedienen. Bovendien heeft FMO een nauwere geografische reikwijdte en beperktere sectorfocus dan Invest International. Voor bepaalde producten – exportfinanciering en projectontwikkeling – zal Invest International ook additioneel zijn aan FMO.

Verder is overwogen om een oplossing te zoeken in de publieke sfeer vanuit de bestaande instituties. Met name RVO is een belangrijke partner voor het uitvoeren van overheidsregelingen. RVO heeft echter geen investeringsvermogen, dat los staat van de rijksbegroting waardoor geen investeringsvermogen verstrekt kan worden. Invest International beschikt wel over dergelijk investeringsvermogen.

De Afdeling advisering van de Raad van State schetst in haar advies over dit wetsvoorstel alternatieve vormgevingsopties, zoals het aangaan van samenwerkingsovereenkomsten met FMO en RVO, in plaats van respectievelijk een aandeelhouderschap voor de ene partij en het inbrengen van de uitvoer van internationale regelingen door de andere partij.

Het aandeelhouderschap van FMO stimuleert inzet en betrokkenheid op de lange termijn. Daarnaast wordt FMO via de aandeelhoudersrol betrokken bij het tot stand komen van de strategie en de investeringsagenda, en krijgt Invest International via FMO makkelijker toegang tot bepaalde klanten, landen en financiële instellingen. Hier kan de nieuwe instelling nadrukkelijk van profiteren en denkt het kabinet aldus het beoogde beleidsdoel beter te bereiken. In het door de Afdeling geschetste alternatief blijft het landschap versnipperd. Het kabinet wil dit juist oplossen.

Het door de Afdeling voorgestelde alternatief van samenwerking met RVO, op dezelfde voet als met de ADSB, neemt het kabinet niet over. ADSB heeft als verzekeraar een fundamenteel andere rol dan een financieringsinstelling. In een scenario waarin de verplichtingen uit hoofde van de activiteiten van ADSB onderdeel worden van de balans van Invest International zou er een veel grotere overheidskapitalisatie nodig zijn geweest. De verzekeringsactiviteiten vereisen bovendien een ander soort expertise, die minder raakvlakken kent met de financierings- en ontwikkelactiviteiten van Invest International.

2. Governance Invest International

2.1 Governance op maat

Invest International wordt vormgegeven als een zelfstandige privaatrechtelijke deelneming, met de Staat en FMO als aandeelhouders. Dit wetsvoorstel regelt doelstelling en taken van Invest International en stelt enkele gedragsnormen die de instelling moet volgen om binnen de doelstelling en taken te blijven. De taken van Invest International, die beschreven zijn in artikel 4 vergen een gedifferentieerde vorm van aansturing en verantwoording. Randvoorwaarde is dat de kapitaalstorting door het Rijk ten behoeve van de investeringstaak van Invest International kwalificeert als «financiële transactie» in het kader van de Economische en Monetaire Unie (EMU). Voor de kwalificatie als financiële transactie zij verwezen naar «Manual on Government Deficit and Debt, Eurostat, 2016 Edition, paragraaf III.2 Capital injections into public corporations». De randvoorwaarde van kwalificatie als financiële transactie heeft grote invloed op de mogelijke vennootschapsrechtelijke structuur van Invest International. Invest International zal vergelijkbaar met Invest-NL een holdingmaatschappij vormen met verschillende dochters, waaronder een dochter belast met de investeringstaak («activiteit» als bedoeld onder artikel 4, eerste lid, onder b). Wanneer Invest International zou worden vormgegeven als één vennootschap zouden de aansturing en invloed die de Staat als aandeelhouder mag uitoefenen en de overige bevoegdheden die bij of krachtens wet zouden kunnen worden voorzien ten aanzien van die vennootschap maar beperkt kunnen zijn, omdat anders alsnog sprake

zou kunnen zijn van een niet-financiële transactie die het EMU-saldo belast. Een dergelijke beperkte mate van overheidsinvloed staat echter op gespannen voet met de beoogde doelstelling van Invest International in relatie tot de overige taken van Invest International, die niet worden uitgevoerd met behulp van het kapitaal dat bestemd is voor de financiering van investeringen, zoals de regelingentaak. Daarnaast brengt de diversiteit in taken van Invest International mee dat de daaraan verbonden verantwoordelijkheden goed onderscheiden en zelfstandig dienen te worden gepositioneerd. Dit vereist dat waar nodig management, bemensing en financiële sturing in afzonderlijke dochtermaatschappijen ondergebracht worden.

Indien die scheiding in afzonderlijke entiteiten niet plaatsvindt bij de uitvoering van de taken, bedoeld in artikel 4, eerste lid, onder a, (hierna: ontwikkeltaak) en artikel 4, eerste lid, onder b, (hierna: investeringstaak), is het risico dat de ondersteuning op grond van de ontwikkeltaak te veel verweven is met en gericht raakt op het realiseren van financiering vanuit de investeringstaak van Invest International. Bij de ontwikkeltaak dient vanwege het additionele karakter van Invest International, primair te worden uitgegaan van financiering door de markt.

Door de financierings- en regelingentaak samen te brengen in één en dezelfde rechtspersoon, zou bovendien het risico ontstaan dat oneigenlijke informatie-uitwisseling en/of wederzijdse beïnvloeding plaatsvindt bij het uitvoeren van die taken. Daarmee kan enerzijds de benodigde zakelijkheid en onafhankelijkheid bij het uitvoeren van de investeringstaak in het geding komen en anderzijds de neutrale uitvoering van de subsidieregelingen overeenkomstig de beginselen van behoorlijk bestuur.

De uitvoering van de wettelijke taken wordt van elkaar gescheiden op een zodanige wijze dat de onafhankelijke beoordeling over het al dan niet toekennen van een subsidie of het verlenen van een lening niet in het geding komt. Dit wordt uitgewerkt in de interne processen van Invest International. Er zijn voorbeelden waarbij verschillende taken ook binnen één onderneming zijn georganiseerd. Een voorbeeld is FMO, die zowel via de eigen balans als via de door haar uitgevoerde publieke programma's activiteiten ontplooit. Een ander voorbeeld hiervan is Atradius NV, die zowel een commerciële kredietverzekeraar is (Atradius NV) en daarnaast als staats-exportkredietverzekeraar (Atradius Dutch State Business BVNV) functioneert.

Daarnaast rijst de vraag welk rendement behaald moet worden door Invest International. Dat rendement zal per taak verschillen. Voorkomen moet worden dat in het licht van de staatssteunregels ongeoorloofde kruissubsidiering plaatsvindt. Blijft staan dat de totale kapitaalstorting als financiële transactie dient te kwalificeren. Het rendement zal geheel behaald worden door de dochtermaatschappij belast met de investeringstaak. Dit betekent dat deze dochtermaatschappij op portefeuilleniveau over de loop van een aantal jaren een gemiddeld hoog genoeg rendement dient te maken, na aftrek van de relevante kosten en mogelijke afschrijvingen.

Gelet op het voorgaande is gekozen voor een holdingstructuur («Invest International-groep»), waarbij de verschillende taken van Invest International worden verdeeld over een moedermaatschappij en 100%-dochtermaatschappijen. Een holding- en groepsstructuur waarborgt eenheid van presentatie en handelen naar derden toe. De holding- en groepsstructuur faciliteert het handelen van Invest International als het loket voor ondernemingen die op zoek zijn naar financieringsmogelijkheden die passen binnen de doelstelling van Invest International. Invest International omvat immers verschillende financieringsmogelijkheden en kan deze op een geïntegreerde en transparante wijze aan ondernemingen presenteren en in context plaatsen.

In voorkomend geval wordt in deze toelichting onder Invest International mede een of meer van haar dochters begrepen, tenzij uit de tekst anders blijkt.

2.2 Holdingstructuur

In het wetsvoorstel is op de volgende wijze vorm gegeven aan de holdingstructuur. In het eerste lid van artikel 4 worden aan Invest International een aantal taken toegekend. Artikel 2, vierde lid, regelt dat de bij of krachtens dit wetsvoorstel aan Invest International verleende rechten, opgelegde taken of diensten van algemeen economische belang eveneens geacht worden te zijn verleend of opgelegd aan dochtermaatschappijen waarin Invest International alle aandelen houdt en die als doelstelling hebben het uitvoeren van die taak. Artikel 7.35 van de Comptabiliteitswet 2016 inzake de onderzoeksbevoegdheden van de Algemene Rekenkamer ten aanzien van staatsdeelnemingen is van toepassing. Daarnaast is op dochtervennootschappen, die zijn te beschouwen als rechtspersoon met een wettelijke taak in de zin van de Comptabiliteitswet 2016, bovendien artikel 7.24 van die wet van toepassing. Dit betekent dat de Algemene Rekenkamer onderzoek in de zin van artikel 7.25 kan verrichten ten aanzien van deze dochtervennootschappen. Het voornemen is dat in ieder geval een investeringsdochter, een regelingendochter en een ontwikkeldochter worden opgericht. De ontwikkeldochter en de regelingendochter zullen rechtspersoon met een wettelijke taak zijn; de investeringsdochter niet, zie paragraaf 8, Verantwoording en Toezicht en paragraaf 9.1. Om het wettelijk kader zo vorm te geven dat hierbij voldoende flexibiliteit zal bestaan, wordt daarom ten aanzien van de bevoegdheden van de beleidsverantwoordelijke Minister voor BHOS aangegrepen op de verschillende taken, in plaats van op specifieke, nog op te richten, dochtermaatschappijen.

2.3 Sturingsrelatie Invest International

Uitgangspunt is dat bijzondere aansturings- en verantwoordingsarrangementen die zijn ingegeven door publieke belangen en verantwoordelijkheden niet via het (indirecte) aandeelhouderschap in Invest International gerealiseerd zullen worden, maar via dit wettelijk kader. Daar waar directe aansturing vanuit de overheid niet voor de hand ligt (met het oog op de noodzakelijke zakelijkheid en onafhankelijkheid van de besluitvorming), zal gebruik gemaakt worden van de gebruikelijke rolverdeling tussen aandeelhouders en bestuur van de vennootschap. De investeringstaak zal gerealiseerd worden met behulp van de toegezegde kapitaalstorting. In de Kamerbrief van 10 februari 2017 is het uitgangspunt opgenomen dat deze kapitaalstorting in het kader van de EMU dient te kwalificeren als een «financiële transactie». In het begrotingsbeleid van Nederland vindt beheersing van de uitgaven plaats via een systeem van uitgavenplafonds (zie onder meer het regeerakkoord «Vertrouwen in de toekomst»⁴ en Startnota). Het vereiste om te kwalificeren als een financiële transactie komt hier uit voort, omdat financiële transacties buiten het uitgavenplafond vallen en niet-financiële transacties binnen het uitgavenplafond vallen. Ook voor de monitoring van het EMU-saldo in het kader van het Stabiliteits- en Groeipact (SGP) geldt dat financiële transacties niet meetellen in de berekening van het EMU-saldo. Om dat mogelijk te maken, moeten investeringsbeslissingen die Invest International (of een daartoe opgerichte dochtermaatschappij) neemt op basis van zakelijke overwegingen plaatsvinden en moet de instelling bij het nemen van individuele investeringsbeslissingen onafhankelijk kunnen opereren, los van bemoeienis van aandeelhouders (i.c. de Staat). Omgekeerd vergt de regelingentaak in naam en voor rekening van de Minister voor BHOS zoveel mogelijk directe aansturing door en verant-

woording naar de Minister voor BHOS. Het publieke belang van de continuïteit van de uitvoering van de subsidieregelingen weegt zwaarder dan het vennootschapsbelang van de «regelingendochter». De Minister voor BHOS dient daarom te beschikken over meer sturingsbevoegdheden dan alleen via het vennootschapsrecht.

Invest International voert de regelingentaak uit in mandaat namens de Minister voor BHOS. De Minister voor BHOS beschikt daardoor over algemene en bijzondere instructiebevoegdheden.

Ten aanzien van de ontwikkeltaak van Invest International bestaan specifieke sturingsbevoegdheden. Krachtens de Kaderwet subsidies Ministerie van Buitenlandse Zaken kunnen bij algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld voor de verstrekking van subsidie ten behoeve van deze taak. Voorts biedt het wetsvoorstel de mogelijkheid om aanwijzingen te geven (artikel 14). Daarnaast bevat paragraaf 2 van hoofdstuk 4 van het wetsvoorstel voorschriften in relatie tot onder meer mededinging, marktfalen, additionaliteit en staatssteun, die eveneens ruimte voor aansturing bieden.

In relatie tot het additioneel aan de markt opereren bevat het wetsvoorstel een grondslag om bij algemene maatregel van bestuur daarover nadere regels te stellen, met inbegrip van regels die het uitvoeren van bepaalde activiteiten verbieden of beperken (artikel 9, tweede lid).

Meer in het algemeen voorziet het wetsvoorstel in de mogelijkheid (doch niet de verplichting) dat er met betrekking tot de taken van Invest International bij algemene maatregel van bestuur nadere regels kunnen worden gesteld (artikel 4, derde lid). Door middel van een dergelijke algemene maatregel van bestuur kunnen bepaalde randvoorwaarden worden gesteld aan de uitoefening van de taken. Het wetsvoorstel voorziet ook in de mogelijkheid dat nieuwe taken die binnen de doelstelling van Invest International vallen bij algemene maatregel van bestuur kunnen worden belegd bij Invest International. Daaraan kunnen regels en randvoorwaarden worden verbonden (artikel 4, derde lid).

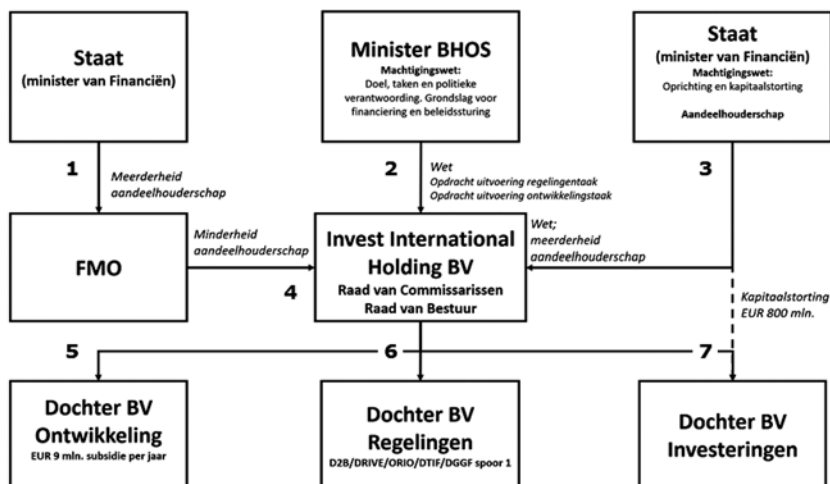
Ten aanzien van de investeringstaak voorziet het wetsvoorstel niet in een duiding van de terreinen waarop Invest International mag investeren. Dit impliceert dat Invest International die terreinen met inachtneming van de doelomschrijving van Invest International zelfstandig mag bepalen. Daarmee kan Invest International zelf bepalen wanneer terreinen potentieel bieden en waar knelpunten bij ondernemingsfinanciering met bijdrage aan de Nederlandse economie zich voordoen. Er is geen reden om op voorhand aan te nemen dat het ondernemerschap van Invest International hieraan geen goede invulling geeft, maar het is wel van belang dat een voldoende gedeeld beeld tussen de Staat en Invest International bestaat welke terreinen hiervoor in aanmerking komen. Daarbij dwingt het belang van deze zogenoemde investeringsdomeinen niet direct tot eenzijdige vastlegging in publiekrechtelijke regelgeving. Hiervoor zal een overeenkomst tussen de Staat en Invest International worden gesloten die aanvullend is op het wetsvoorstel. Bij aanvang van Invest International zullen er in principe geen beperkingen op de investeringsdomeinen en geografische focus van toepassing zijn. De Minister voor BHOS wil echter de mogelijkheid hebben om, bijvoorbeeld bij schaarste van het investeringskapitaal van Invest International, accenten aan te doen brengen in de investeringsdomeinen en de geografische focus zodat meer invulling wordt gegeven aan de beleidsagenda van de Minister voor BHOS. De inhoud van de aanvullende overeenkomst met Invest International wordt in goed overleg op voorstel van de Minister voor BHOS vastgesteld. FMO is hierbij medeondertekende partij. Het voorstel voor de overeenkomst omvat te identificeren terreinen waarop Invest International zich kan focussen bij het doen van investeringen. Die terreinen houden verband naast met de voor de Staat beleidsmatig en (maatschappelijk) relevante onderwerpen als de eerder

genoemde geografische focus en investeringsdomeinen ook «good governance», het IMVO-beleid en de aansturing met het oog op de integraliteit van de drie bedrijfsonderdelen van Invest International als geheel.

Het thema «good governance» betreft het toepassen van de beginselen van behoorlijk bestuur in de meest ruime zin. Hierdoor is Invest International normatief op onderdelen van de bedrijfsvoering waaronder het sociaal beleid en het milieubeleid. Het IMVO-beleid zal bij het doen van investeringen een plaats krijgen, zodat Invest International bij het doen van investeringen hiervan uitgaat. Door deze onderwerpen op basis van wederkerigheid in een overeenkomst tussen de Staat, FMO en Invest International te regelen, wordt zowel het publieke belang bij de afbakening hiervan onderkend als Invest International en FMO als mede-aandeelhouder een formele positie toegekend om invloed uit te oefenen op de inhoud van die overeenkomst. Er is ruimte voor dialoog en maatwerk. Invest International kan zelf suggesties doen en wijzigingen voorstellen, waardoor de inhoud van de overeenkomst mede door Invest International wordt bepaald. Verder wordt er voor gewaakt dat de inhoud van de overeenkomst niet de vrijheid van Invest International aantast om een eigen strategie en investeringsbeleid vast te stellen en daaraan zelfstandig uitvoering te geven. De insteek is om ruim omschreven investeringsdomeinen af te spreken, waarbinnen Invest International zelf haar accenten kan leggen. En ook ten aanzien van IMVO-beleid is het niet de bedoeling om verder te gaan dan hieraan richting te geven. Beoogd wordt dat Invest International zelf actief een IMVO-beleid voert aan de hand van de afspraken uit de aanvullende overeenkomst en daarbij algemeen geaccepteerde standaarden zal toepassen, zonder dat de Staat dit inkleurt. De aanvullende overeenkomst zal aan de Tweede Kamer worden toegezonden, zodat de specifieke inhoud en daarbij gemaakte overwegingen openbaar zijn.

De regering geeft de voorkeur aan een tweezijdige overeenkomst om hierover afspraken vast te leggen. Er wordt daarmee dus niet gekozen voor het (eenzijdig) vastleggen van investeringsdomeinen of van IMVO-beleid bij algemene maatregel van bestuur. De Minister voor BHOS wordt namens de Staat de eerste ondertekenaar van de aanvullende overeenkomst. FMO is hierbij medeondertekenende partij. In onderlinge samenhang bezien bieden het wetsvoorstel en de bijbehorende aansturing van Invest International via dit wetsvoorstel en de aanvullende overeenkomst en het aandeelhouderschap voldoende mogelijkheden om beleidscoördinatie en flexibiliteit in aansturing te realiseren.

Om de governance en sturingsmogelijkheden van de beide bewindspersonen te verduidelijken is onderstaand overzicht opgesteld. De cijfers in het organogram corresponderen met de cijfers in de tabel eronder.



	Sturing	Toelichting	Verantwoording
1.	Het Ministerie van Financiën is namens de Staat aandeelhouder (51%) van FMO.	In lijn met het Deelnemingenbeleid stuurt de Minister van Financiën op de volgende onderwerpen: <u>Strategie en investeringen</u> – Wordt geconsulteerd over de strategie – Goedkeuringsrecht bij grote investeringen <u>Financiële positie</u> – Behoud van financiële waarde, o.a. door vaststelling normrendement – Gezonde vermogensposities en goede risicobeheersing <u>Goed ondernemingsbestuur</u> – Benoemingen commissarissen – Beloningsbeleid bestuurders en commissarissen – Corporate governance en MVO.	De Minister van Financiën legt in het Jaarverslag Beheer Staatsdeelnemingen jaarlijks verantwoording af over de manier waarop hij het aandeelhouderschap heeft ingevuld.
2.	De Minister voor BHOS heeft op een vijftal onderwerpen inspraak. Daarnaast heeft de Minister voor BHOS via een aanvullende overeenkomst additionele sturing op de scope en kaders van de investeringstaak. Tot slot heeft de Minister voor BHOS wettelijke mogelijkheden tot sturing bij de regelingentaak en ontwikkeltaak.	De volgende aandeelhoudersrechten worden door het Ministerie van Financiën in overeenstemming met de Minister voor BHOS uitgeoefend: – Benoeming voorzitter Raad van Commissarissen (RvC) en (voor zover de aandeelhouders daarbij worden betrokken) van de voorzitter van de RvB, – Uitgifte, overdracht, verkoop van aandelen in of activa van Invest International, – Statutenwijziging, – Beëindiging van activiteiten of faillissement van Invest International, en – Bovendien zal de Minister voor BHOS het recht krijgen gehoord te worden over de strategie van Invest International en – in de aanvullende overeenkomst – het recht om de scope van Invest International goed te keuren. In de aanvullende overeenkomst worden bovendien afspraken gemaakt over: – Investeringsdomeinen – Toepassen IMVO standaarden en good governance Zie ook punt 5 en 6 t.a.v. de wettelijke mogelijkheden tot sturing bij de regelingentaak en ontwikkeltaak.	De Minister voor BHOS draagt de politieke en beleidsinhoudelijke verantwoordelijkheid voor de beleidsterreinen waarop Invest International actief is.
3.	Het Ministerie van Financiën vervult namens de Staat het aandeelhouderschap in Invest International. Hierbij gelden de uitgangspunten van het deelnemingenbeleid.	Zie ook punt 1 t.a.v. het aandeelhouderschap In een separate joint venture overeenkomst met FMO en Invest International worden specifieke afspraken opgenomen over o.m. de wijze van samenwerking, de informatievoorziening en de voorwaarden waaronder de samenwerking kan worden beëindigd.	Zie punt 1

	Sturing	Toelichting	Verantwoording
4.	FMO is 49% aandeelhouder van Invest International.	De volgende aandeelhoudersbesluiten vergen een gekwalificeerde (2/3 ^e) meerderheid van stemmen: – De benoeming en de schorsing van leden van de RvC en het opzeggen van vertrouwen in de RvC en het aanwijzen van de voorzitter van de RvC; – Het vaststellen van de jaarrekening van Invest International; – Goedkeuring van de overdracht van aandelen in het kapitaal van de vennootschap; – Besluiten tot de uitgifte, inkoop en/of intrekking van (rechten op) aandelen in het kapitaal van de vennootschap; – Wijziging van de statuten van de vennootschap; – Fusies en overnames, voor zover van ingrijpende betekenis; – (Feitelijke) ontbinding of liquidatie van de vennootschap en/of betrokkenheid van de vennootschap bij omzetting, juridische fusie of juridische splitsing; – Besluiten over het aantal commissarissen.	FMO legt verantwoording af aan haar aandeelhouders (waaronder de Staat) over haar deelneming in Invest International.
5.	De Minister voor BHOS heeft via het wettelijk kader specifieke sturingsbevoegdheden ten aanzien van de ontwikkeltaak.	Voor de ontwikkeltaak geldt dat de subsidievoorwaarden uit de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing zijn op subsidieverlening (paragraaf 4.2.8.5 van de Awb).	De Minister voor BHOS legt aan de Kamer verantwoording af over de regelingen en rapporteert aan de Kamer over de behaalde resultaten.
6.	De Minister voor BHOS heeft via het wettelijk kader specifieke sturingsbevoegdheden ten aanzien van de regelingentaak.	Voor de regelingentaak geldt dat Invest International uitsluitend schenkingsprogramma's en subsidieregelingen uitvoert krachtens een door de Minister voor BHOS verleende volmacht respectievelijk mandaat. Afdeling 10.1.1 van de Awb is daarop van toepassing.	Invest International legt jaarlijks verantwoording af aan de Minister voor BHOS in de jaarverslagen van de diverse regelingen. De Minister voor BHOS legt aan de Tweede Kamer verantwoording af over de regelingen en rapporteert aan de Kamer over de behaalde resultaten.
7.	Vanuit de Staat is er geen directe sturing op de investeringstaak, anders dan indirect via het aandeelhouderschap (bijv. de Staat wordt geconsulteerd bij het vaststellen van de strategie).		

2.4 Aandeelhouderschap in Invest International

2.4.1 Publiek aandeelhouderschap

Het kabinet geeft Invest International vorm als een zelfstandige privaatrechtelijke deelneming, met de Staat en FMO als aandeelhouders. De vormgeving als privaatrechtelijke rechtspersoon is mede ingegeven vanuit de wens om een samenwerking met FMO aan te gaan. Gelet hierop is vormgeving van Invest International als een agentschap van het Rijk niet aan de orde. Een status als zelfstandig bestuursorgaan evenmin, nu Invest International niet met openbaar gezag zal worden bekleed. Een staatsdeelneming is een deelneming in een private vennootschap die geen onderdeel uitmaakt van de overheid. Het verschil tussen staatsdeelnemingen en andere private ondernemingen in Nederland is gelegen in het karakter van de aandeelhouder. Een staatsdeelneming heeft in ieder geval een publieke aandeelhouder (de Staat). Andere ondernemingen hebben uitsluitend private aandeelhouders (deelnemingen van decentrale overheden uitgezonderd). Een Minister legt aan het parlement verantwoording af over de wijze waarop hij zijn aandeelhouderschap in staatsdeelnemingen invult, maar niet over de manier waarop de onderneming haar taken uitvoert. De Staat wordt aandeelhouder door risicodragend te investeren in de bewuste onderneming. Deze risicodragende investering brengt zeggenschap met zich mee als aandeelhouder, die is vastgelegd in het vennootschapsrecht.

Het vormgeven van Invest International als zelfstandige privaatrechtelijke deelneming draagt ertoe bij dat individuele investeringsbeslissingen onafhankelijk en op basis van zakelijke overwegingen worden genomen. In het geval van een agentschap of een zelfstandig bestuursorgaan (zbo) zou de financiering van de beoogde instrumenten van Invest International via de rijksbegroting lopen en door de overheid worden uitgevoerd. Dat zou echter beperkingen met zich brengen om rechtstreeks risicokapitaal te verstrekken en om goed aan te sluiten op de voortdurend veranderende behoeftes in de markt. Voor financiering door een staatsdeelneming gelden deze beperkingen niet. Investerings- en leningen door de investeringsdochter van Invest International, staan op de balans van de onderneming, zonder de rijksbegroting te belasten. Invest International krijgt een rendementseis op het eigen vermogen om te borgen dat het vermogen behouden blijft. Binnen de opzet van Invest International zal de investeringsdochter zodanig worden gepositioneerd dat deze op voldoende afstand van de overheid staat om er voor te zorgen dat de kapitaalinjectie in de optiek van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en Eurostat als financiële transactie kwalificeert en het EMU-saldo niet belast.

2.4.2 De rol van de Staat als aandeelhouder

In lijn met het uitgangspunt van het deelnemingenbeleid kiest het kabinet voor het centrale model van aandeelhouderschap, waarbij het aandeelhouderschap van de Staat door de Minister van Financiën wordt uitgeoefend. De voordelen van dit model zijn volgens de Nota Deelnemingenbeleid:⁶

- Transparantie van het openbaar bestuur: dit maakt een goed en zuiver afwegingsproces mogelijk tussen de verschillende rollen van de overheid (beleid, aandeelhouderschap, toezicht) en de bijbehorende belangen;
- Duidelijkheid over de ministeriële verantwoordelijkheid;
- Het opbouwen en vasthouden van specifieke kennis waardoor efficiënter en effectiever kan worden gewerkt en kan worden bespaard op de kosten voor externe adviseurs en projectleiders;
- Het formuleren en toepassen van een uniforme richtlijn voor het deelnemen in ondernemingen;
- Eenduidige wijze van evalueren van de staatsdeelnemingen, waardoor de Kamer zich een samenhangend beeld kan vormen.

In het centrale model zijn het aandeelhouderschap, de uitvoerende taken van de deelneming en de beleidsmatige rol van het beleidsdepartement ontvlochten. Een vast onderdeel van het centrale model is dat het Ministerie van Financiën nauw samenwerkt met het betreffende beleidsdepartement op relevante onderwerpen, zoals borging publiek belang en strategie. De Nota Deelnemingenbeleid 2013 beschrijft hoe hier samenwerkingsovereenkomsten gemaakt kunnen worden.

In het kader van het aandeelhouderschap van de Staat bepalen de Minister van Financiën en de Minister voor BHOS met betrekking tot enkele zwaarwegende besluiten de wijze waarop de stem namens de Staat wordt uitgebracht (zie de voorbeelden van zwaarwegende besluiten bij punt 2 van de tabel bij het organogram). De lijst van besluiten waarop deze interne afstemming tussen de ministeries ziet is beperkter dan bij Invest-NL, omdat Invest International een tweede aandeelhouder heeft met zeggenschapsrechten.

Daarnaast is voorzien dat de Staat als aandeelhouder – overeenkomstig de Nota Deelnemingenbeleid 2013 – het beloningsbeleid voor het bestuur vaststelt evenals de vergoeding van de commissarissen. Ten aanzien van

⁶ Brief van de Minister van Financiën van 18 oktober 2013, Kamerstukken II 2013/14, 28165 (brief en bijlage), Nota Deelnemingenbeleid 2013.

investerings van een bepaalde omvang zal een voorafgaand goedkeuringsvereiste door de aandeelhouders en de RvC statutair worden verankerd.

Ten aanzien van de te voeren strategie en het investeringsbeleid van Invest International zal een dialoog worden gevoerd met de commissarissen en het bestuur van Invest International. Formeel wordt – in lijn met de uitgangspunten van de Nota Deelnemingenbeleid 2013 – statutair verankerd dat de aandeelhouders moeten worden gehoord voorafgaand aan de vaststelling van de strategie en het investeringsbeleid.⁷ Daarmee kunnen de RvC en het bestuur voldoende rekening houden met de wensen van de aandeelhouders en hun focus houden op die gebieden waar marktfalen of een mismatch aanwezig is bij vraag en aanbod van risicokapitaal. Tegelijkertijd wordt het juist van belang geacht dat Invest International op voldoende afstand van de overheid staat en zakelijk tot een afweging kan komen over de meest geëigende strategie en het te voeren investeringsbeleid.

2.4.3 De rol van FMO als aandeelhouder

Naast de Staat zal FMO aandeelhouder worden van Invest International. Tegen uitgifte van aandelen zal FMO haar NL-Business divisie overdragen aan Invest International, waaronder de werknemers die werkzaam zijn bij dat onderdeel. Deze transactie geldt als «overgang van onderneming», in de zin van het Burgerlijk Wetboek, boek 7, artikel 662 e.v.

De door NL-Business reeds geïnitieerde projecten, die in de investeringsdochter zullen worden ondergebracht, worden geherfinancierd vanuit het investeringsvermogen van Invest International. De waarde van de portefeuille zal worden vastgesteld door een onafhankelijke deskundige. Daarnaast brengt FMO de kennis en expertise in die FMO heeft opgedaan als financieringsinstelling voor ontwikkelingslanden. Tenslotte stelt FMO de door haar gebruikte (financiële) modellen beschikbaar aan Invest International. De in- en onder te brengen non-materiële activa zullen door een deskundige worden gewaardeerd. FMO zal [49%] van gewone aandelen «A» in Invest International krijgen (met stem- en winstrecht); de Staat zal [51%] van de «aandelen A» (met stem- en winstrecht) krijgen. Over deze aandelen zal slechts een klein deel van de winst worden uitgekeerd. Voorts worden aan de Staat alle aandelen B, met dezelfde nominale waarde per aandeel als aandelen A, uitgegeven. Op deze aandelen B kan geen stemrecht maar wel winstrecht worden uitgeoefend. Het grootste deel van de winst wordt over deze aandelen uitgekeerd. De Staat krijgt deze aandelen B in ruil voor het beschikbaar stellen van het overgrote deel van het investeringsvermogen, als kapitaal/agio-storting. Voor deze aandelenstructuur is gekozen om ervoor te zorgen dat de winst over het ingebrachte kapitaal door de Staat, evenredig aan de inbreng aan de Staat toekomt, zonder de stemverhoudingen te beïnvloeden. Deze structuur is vergelijkbaar met de huidige aandeelhoudersstructuur van FMO.

In de statuten van de vennootschap dan wel de aandeelhoudersovereenkomst zal worden neergelegd dat de volgende besluiten van de aandeelhoudersvergadering slechts met een gekwalificeerde meerderheid (2/3) van de uitgebrachte stemmen kunnen worden genomen:

- De benoeming en de schorsing van leden van de RvC en het opzeggen van vertrouwen in de RvC en het aanwijzen van de voorzitter van de RvC;
- Het vaststellen van de jaarrekening van Invest International;
- Goedkeuring van de overdracht van aandelen in het kapitaal van de vennootschap;

⁷ Zie paragraaf 6.1 en 6.2 van de Nota Deelnemingenbeleid 2013.

- Besluiten tot de uitgifte, inkoop en/of intrekking van (rechten op) aandelen in het kapitaal van de vennootschap;
- Wijziging van de statuten van de vennootschap;
- Fusies en overnames, voor zover van ingrijpende betekenis;
- (Feitelijke) ontbinding of liquidatie van de vennootschap en/of betrokkenheid van de vennootschap bij omzetting, juridische fusie of juridische splitsing;
- Besluiten over het aantal commissarissen.

In de aanvullende overeenkomst tussen de Staat en Invest International wordt de scope van Invest International vastgesteld of gewijzigd. FMO is hierbij medeondertekenende partij.

In aanvulling op de bevoegdheden die FMO als aandeelhouder van Invest International heeft, zal de nauwe samenwerking tussen Invest International en FMO, met als doel het behalen van maximale synergie, tevens worden verwezenlijkt door middel van een overeenkomst tussen beide partijen.

3. Verhouding tot kabinetsbeleid

3.1 Regeerakkoord «Vertrouwen in de toekomst»

In de Miljoenennota voor 2017 zijn de plannen aangekondigd voor het oprichten van een nieuwe nationale financieringsinstelling. In de daaropvolgende beleidsbrieven is het idee voor deze instelling verder uitgewerkt, waaronder de verschillende nationale en internationale activiteiten die werden beoogd. Inmiddels is besloten deze nationale en internationale activiteiten onder te brengen in twee separate instellingen.⁸

Het doel en de scope van Invest International blijven onveranderd ten opzichte van de internationale tak van Invest-NL zoals destijds aangekondigd. In Invest International worden verschillende instrumenten voor internationale financiering, die thans voor de Minister voor BHOS worden uitgevoerd door RVO, samengebracht en gebundeld. Ook de activiteiten van FMO NL-Business worden onderdeel van Invest International. Tot slot worden ook de activiteiten van Atradius DSB (exportkredietverzekering, exportkredietgarantie, investeringsverzekering) gecoördineerd met Invest International.

Uiteraard zal ondanks het gegeven dat de activiteiten van Invest International los komen te staan van Invest-NL er worden samengewerkt door onderlinge warme doorverwijzing zodat de ondernemer die op zoek is naar financiering altijd bij het juiste loket terecht komt.

Op verschillende manieren zal Invest International bijdragen aan een verbeterde dienstverlening aan het Nederlandse bedrijfsleven. Dit past ook binnen de ambities van de Minister voor BHOS.⁹ Met de oprichting van Invest International wordt de versnippering van het instrumentarium verder verminderd en kan de slagkracht van het instrumentarium verder worden vergroot. Het bedrijfsleven wordt één loket geboden voor al zijn internationale financieringsbehoeften, door bestaande instrumenten te combineren met nieuwe ondersteuningsmogelijkheden vanuit Invest International. Dit sluit ook aan bij de ambitie uit de Handelsagenda om excellente dienstverlening te kunnen bieden, specifiek voor het mkb en startups.¹⁰ Ook zal binnen Invest International ondersteuning mogelijk zijn voor het bedrijfsleven in de fase van projectontwikkeling. Op deze manier kan Invest International de ondernemer integraal ondersteunen, van

⁸ Kamerstukken II 2016/17, 28 165, nr. 298.

⁹ Kamerstukken II 2018/19, 34 952, nr. 44.

¹⁰ Kamerstukken II 2018/19, 34 952, nr. 30.

projectontwikkeling tot exportfinanciering of financiering van buitenlandse investeringen. Zo zal meer maatwerk worden geleverd aan bedrijven en consortia en kan ondersteuning worden geboden voor zowel het internationaal vermarkten van hun producten als het bieden van oplossingen voor wereldwijde vraagstukken zoals bijdragen aan duurzame economische ontwikkeling.

3.2 Kabinetsbeleid inzake privatisering en verzelfstandiging van overheidsdiensten

In de kabinetsreactie op het rapport «Verbinding Verbroken» is het kabinetsbeleid weergegeven zoals wordt toegepast bij (externe) verzelfstandigingen, privatisering en marktordening. Dit beleid is leidend geweest bij de vormgeving van Invest International en het besliskader «privatisering en verzelfstandiging» is daarbij toegepast. De aanleiding, de motieven, doelen en beoogde effecten zijn eerst behandeld in de brief van 10 februari 2017 en bijgesteld bij de brief van 15 februari 2018.

De relevante publieke belangen zijn geïdentificeerd en bijpassende voorzieningen zijn getroffen om deze belangen extra te borgen voor zover dit noodzakelijk is gebleken. Het gaat dan om het waarborgen van een goede en effectieve doelbinding van Invest International, het voorkomen van verdringing van marktpartijen door activiteiten van Invest International, het bewaken van de additionaliteit van de activiteiten van Invest International ten opzichte van hetgeen reeds op de markt beschikbaar is, het waarborgen van een voldoende professionele en zakelijke bedrijfsvoering van Invest International en het realiseren van een voldoende rendement om het kapitaal dat afkomstig is uit publieke middelen in stand te houden en te kwalificeren als financiële transactie om negatieve effecten ten aanzien van het EMU-saldo te voorkomen voor Invest International. Het samenstel van het wetsvoorstel, de statuten en de overeenkomst tussen de aandeelhouders en Invest International bieden voldoende instrumenten en beïnvloedingsmogelijkheden om deze belangen te waarborgen.

Tevens zijn er voldoende wettelijke voorzieningen getroffen om voor die taken waar Invest International in mandaat, volmacht of machtiging namens de Minister voor BHOS handelt, deze voldoende aansturingsmogelijkheden te bieden. Daarbij is uitdrukkelijk de mogelijkheid verworpen van het inrichten van een zelfstandig bestuursorgaan dat met openbaar gezag is bekleed en ten laste van de eigen balans subsidies kan verstrekken, in lijn met het kabinetsbeleid ten aanzien van zelfstandige bestuursorganen. Wel is aan Invest International een wettelijke taak toegekend.

Met het wetsvoorstel, de ontwerpstatuten voor Invest International en de daarmee samenhangende stukken is de tweede stap van «privatisering en verzelfstandiging» afgerond en wordt met indiening van het wetsvoorstel stap 3 van het besliskader gestart.

4. Europese en mededingingsaspecten

4.1 Gevolgen oprichting Invest International voor EMU

In de Kamerbrief van 10 februari 2017 is aangegeven dat de kapitaalstorting ter vermindering van negatieve effecten op het EMU-saldo dient te kwalificeren als een financiële transactie. Dat stelt enerzijds vereisten aan het normrendement. Hiervoor gelden de regels van Eurostat betreffende het ESA2010 en de bijbehorende «Manual on Government Deficit and Debt, Eurostat, 2016 Edition, paragraaf III.2 Capital injections into public

corporations». Die regels vergen onder meer een test om vast te stellen of er sprake is van een «market rate of return» over de kapitaalinjectie die wordt berekend conform de Eurostat handleiding. En anderzijds is vereist dat de vennootschap waarin de kapitaalstorting plaatsvindt op voldoende afstand van de overheid handelt en in een grote mate van zelfstandigheid, waarbij de vennootschap zich zo veel mogelijk gedraagt als een marktinvesteerder. De kwalificatie als financiële transactie is uiteindelijk aan het CBS en aan Eurostat om te beoordelen.

4.2 Mededingingsaspecten

Bij de beoordeling op het beginsel van additionaliteit zal de financieringsvraag van de onderneming het vertrekpunt zijn (de klant doet het voorstel voor een financierings-/investeringsproduct). Hiervoor zal een transparante procedure beschikbaar komen, die openbaar toegankelijk is. Het investeringscomité van de Invest International toetst aan de hand van deze procedure of sprake is van additionaliteit. Bij het doorlopen van die procedure staan verscheidene te beantwoorden vragen centraal. Vastgesteld dient te worden of het product (bijvoorbeeld equity financiering, mezzanine, garantie of (zeer) langlopend vreemd vermogen) passend is om aan de financieringsbehoefte van de onderneming te voldoen. Vervolgens dient plausibel te zijn dat het desbetreffende financiële product niet in de markt voorhanden is. De ondernemer dient daartoe een nog nader te bepalen aantal marktpartijen te benaderen voor het verzochte product. Als deze marktpartijen het gevraagde product niet kunnen of willen bieden, wordt aangenomen dat aan het vereiste van additionaliteit is voldaan. Toetsing op additionaliteit is ook nodig wanneer een deel van de financieringsbehoefte via subsidie kan worden afgedekt en voor het resterende deel een beroep op Invest International wordt gedaan.

De omvang van financiering dient verder afgestemd te zijn op de mate waarin additionaliteit speelt. Door een procedure hiervoor niet in of krachtens het wetsvoorstel vast te leggen, is er ruimte om op basis van praktijkervaringen in de loop van de tijd die procedure bij te stellen en aan te scherpen waar dat nodig mocht blijken te zijn. Wijzigingen zal Invest International openbaar maken zodat daarvan door een ieder kennis genomen kan worden.

Om aanvullend te borgen dat Invest International niet in concurrentie treedt met andere private marktpartijen, voorziet deze wet in een procedure voor een mededingingsklacht over de nakoming van additionaliteit. Invest International moet voorzien in een adequate klachtafhandlingsprocedure die te vinden is via de website, en volgens welke een klaagschrift ingediend kan worden. Dit klaagschrift dient onderbouwd te worden opdat Invest International de mogelijkheid heeft zich inhoudelijk te verweren. Aan het eind van elk kwartaal doet Invest International verslag aan de Minister voor BHOS over de status van de afhandeling van de ingediende mededingingsklacht. In eerste instantie is het aan Invest International zelf om vast te stellen of de uitgevoerde werkzaamheid inderdaad leidt tot ongewenste mededinging met ondernemingen uit het oogpunt van marktwerking. Als Invest International vaststelt dat een werkzaamheid ter uitvoering van een taak leidt tot een uit het oogpunt van goede marktwerking ongewenste mededinging, draagt Invest International, met inachtneming van de belangen van derden, zorg dat de ongewenste mededinging binnen een redelijke termijn wordt beëindigd en dat de gevolgen daarvan voor de klant worden gemitigeerd. Ook kan de Minister voor BHOS ambtshalve constateren dat sprake is van ongewenste mededinging en met inachtneming van de belangen van derden, een aanwijzing geven om de ongewenste mededinging binnen een door de Minister voor BHOS gestelde termijn te beëindigen en de gevolgen daarvan te mitigeren.

Van deze bevoegdheid zal de Minister voor BHOS terughoudend gebruik maken. Deze bevoegdheid heeft niet tot doel bemoeienis met Invest International te hebben om sturing te geven aan de wijze waarop additionaliteit bij een klacht wordt beoordeeld. Uitgangspunt is dat via Invest International zelf en indien nodig via de civiele rechter (of via een klacht bij de Europese Commissie) de toepassing van additionaliteit in individuele gevallen aan de orde dient te worden gesteld. Overheidsbetrokkenheid is daarbij niet aan de orde. Dit kan bij wijze van uitzondering anders zijn, bijvoorbeeld als sprake is van een schending van het beginsel van additionaliteit van zodanige importantie dat de Minister voor BHOS daar uit eigener beweging aanleiding in ziet om op te treden. Of als sprake is van schendingen die op een patroon wijzen, bijvoorbeeld door veelvuldige activiteiten in een marktsector waarin additionaliteit niet aan de orde is. Dan ligt het in de rede dat de Minister voor BHOS ambtshalve afweegt om van zijn aanwijzingsbevoegdheid gebruik te maken. Met een aanwijzing en de daaraan verbonden bevoegdheden kan op directe wijze en effectief tegen eventuele marktverdringing door Invest International worden opgetreden. De aanwijzingsbevoegdheid geldt enkel indien Invest International zelf een mededingingsklacht gegrond heeft verklaard of ambtshalve door de Minister voor BHOS ongewenste mededinging is vastgesteld, maar Invest International vervolgens nalaat de desbetreffende activiteit binnen een redelijke termijn te beëindigen. In dat geval kan de Minister voor BHOS, namens en op kosten van Invest International er zowel door het verrichten van publiekrechtelijke of privaatrechtelijke rechtshandelingen als door het verrichten van feitelijke handelingen in voorzien dat de werkzaamheid zo snel mogelijk wordt beëindigd. Dit zal naar verwachting slechts in uitzonderlijke gevallen nodig kunnen zijn. Naast deze mogelijkheid bestaat uiteraard ook de mogelijkheid om een klacht in te dienen bij de Europese Commissie over concurrentiebeperkende handelspraktijken, zoals over kartelvorming en ongeoorloofde staatssteun. De in dit wetsvoorstel opgenomen voorziening voor mededingingsklachten perkt de toegang tot deze procedure geenszins in.

4.3 Staatssteunaspecten

De oprichting van en kapitaalstorting in Invest International betreft een staatssteunmaatregel die is voorgelegd aan de Europese Commissie. Op het niveau van de oprichting van de instelling wordt staatssteun verleend doordat genoegzaam wordt genomen met een normrendement dat weliswaar borgt dat er sprake is van een financiële transactie in het kader van het EMU-saldo, maar dat niet altijd voldoende als marktconform kan worden beschouwd vanuit het oogpunt van staatssteun.¹¹ De kapitalisatie van Invest International is aldus als staatssteun gemeld. Daarnaast kunnen de investeringen van Invest International ook staatssteun betreffen omdat ten opzichte van een reguliere marktinvesteerder in sommige gevallen sprake zal zijn van een grotere «risk-appetite», langere looptijden of een lager tarief. Er kan daarbij dan sprake zijn van staatssteun door Invest International op individueel transactieniveau. Weliswaar is het potentieel versturende karakter van deze financiering minder groot omdat de betrokken ondernemingen in hun activiteiten veelal op landen buiten de interne markt zijn georiënteerd, maar dat sluit volgens het Hof van Justitie niet uit dat ook dan vervalsing van de mededinging op de interne markt en verstoring van het handelsverkeer

¹¹ Hierbij zij volledigheidshalve opgemerkt dat Eurostat en DG Mededinging van de Europese Commissie de beoordeling van marktconformiteit vanuit verschillende invalshoeken kunnen beoordelen met mogelijk verschillende uitkomsten.

tussen de lidstaten kan plaatsvinden.¹² Uitgangspunt hierbij blijft dat marktconforme beprijzing zal worden toegepast voor alle situaties waarin dat mogelijk is. Voor investeringen waarbij mogelijk staatssteun verstrekt wordt (en dus geen marktconforme beprijzing wordt toegepast) zal – voor zover van toepassing – worden voldaan aan de diverse kaders omtrent staatssteun en allerlei vormen van exportsteun die beogen een gelijk speelveld te waarborgen.

De ontwikkeltaak wordt volledig en structureel door de Minister voor BHOS bekostigd overeenkomstig artikel 14. De instelling ontvangt deze subsidiëring op aanvraag, waarbij de Minister voor BHOS door middel van de subsidiebeschikking en de daaraan verbonden voorwaarden en verplichtingen stuurt. De Minister voor BHOS kan in voorkomend geval aanwijzingen geven in het belang van een goede vervulling van de ontwikkeltaak. Daarmee voert de instelling het door de Minister voor BHOS gewenste beleid uit. Ook deze mogelijkheid van subsidiëring op aanvraag is aangemeld bij de Europese Commissie.

Inmiddels heeft de Europese Commissie een besluit vastgesteld waarin zij aangeeft geen bezwaar te maken tegen de voorgenomen steunmaatregelen. De openbare versie van het besluit zal op korte termijn door de Europese Commissie worden gepubliceerd¹³.

4.4 Overige Europeesrechtelijke aspecten

Artikel 56 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VWEU) dat het vrije verkeer van diensten waarborgt heeft een vorm van rechtstreekse werking, zodat beoordeeld dient te worden of het wetsvoorstel het vrij verkeer hiervan op (ongeoorloofde) wijze belemmert. Bij het toetsen van het wetsvoorstel aan de verdragsvrijheden (artikel 56 VWEU) dient eerst te worden gezien of er een harmonisatiemaatregel van toepassing is die de toepasselijke wetgeving harmoniseert of inkadert. Pas als dit niet geval is, kan aan een toetsing aan de verdragsvrijheden, zoals het vrij verkeer van diensten (artikel 56 VWEU) worden toegekomen. Eerst dient dus te worden gezien of de dienstenrichtlijn van toepassing is op het wetsvoorstel dat Invest International inkadert.¹⁴

Voor wat betreft de verenigbaarheid van het wetsvoorstel met de dienstenrichtlijn en bijbehorende implementatiewetgeving in de vorm van de Dienstenwet, kan worden opgemerkt dat de dienstenrichtlijn niet van toepassing is op niet-economische diensten van algemeen belang (artikel 2, tweede lid, onderdeel a, dienstenrichtlijn) en activiteiten in het kader van de uitoefening van openbaar gezag (artikel 2, tweede lid, onderdeel i, dienstenrichtlijn). Dit betekent dat de activiteiten in het kader van de regelingentaak en de taak tot het verstrekken van financiële middelen aan buitenlandse overheidsentiteiten, buiten het toepassingsbereik vallen van de dienstenrichtlijn. Het zijn noch economische activiteiten noch vormen van dienstverrichting waar de dienstenrichtlijn op ziet.

Voor wat betreft de andere door Invest International te verrichten werkzaamheden, geldt dat deze kwalificeren als economische activiteiten en als diensten. Hier geldt evenwel dat er geen of een beperkte mate van toepasselijkheid van de dienstenrichtlijn aan de orde is. Invest Interna-

¹² Arrest van het Hof van 21 maart 1990, Koninkrijk België tegen Commissie van de Europese Gemeenschappen, zaak C-142/87, overweging 35; Arrest van het Hof (Eerste Kamer) van 30 april 2009, Commissie van de Europese Gemeenschappen tegen Italiaanse Republiek en Wam SpA, C-494/06P, overweging 62.

¹³ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

¹⁴ Richtlijn nr. 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 12 december 2006 betreffende de diensten op de interne markt (PbEU L 376).

tional wordt door middel van dit wetsvoorstel een bijzonder recht opgelegd voor wat betreft de ontwikkelactiviteiten. Voor deze wettelijke taken en inkadering geldt dat de dienstenrichtlijn expliciet bepaalt dat het geen betrekking heeft op de liberalisering van diensten van algemeen economisch belang die voorbehouden zijn aan openbare of particuliere entiteiten, noch op de privatisering van openbare dienstverrichtende entiteiten noch betrekking heeft op de afschaffing van dienstverrichtende monopolies (artikel 1, tweede en derde lid, dienstenrichtlijn). De dienstenrichtlijn als zodanig is dus niet relevant voor de wettelijke taken die zijn opgelegd aan Invest International. Deze dienen te worden getoetst aan respectievelijk artikel 106, eerste en tweede lid, VWEU in combinatie met artikel 56 VWEU, omdat aan het verbod van artikel 106, eerste lid, VWEU geen zelfstandige betekenis toekomt (zie arrest HvJEU van 28 september 2006, Asemfo/Tragsa, zaak C-295/05, overwegingen 39–40). De rechtvaardiging voor de activiteiten is gelegen in de gebrekkige werking van de markt bij het bevorderen en ontwikkelen van bepaalde projecten en doorgroei van startende ondernemingen met een bijzonder risicoprofiel of markt. Voor een uitgebreidere onderbouwing wordt verwezen naar paragraaf 2.1 van deze toelichting. Voor de wettelijke taak van het verrichten van investeringen kan worden opgemerkt dat hier sprake zal zijn van het verrichten van financiële diensten. Dergelijke diensten zijn uitgesloten van het toepassingsbereik van de dienstenrichtlijn (artikel 2, tweede lid, onderdeel b, dienstenrichtlijn). Ook dient te worden beoordeeld in hoeverre het wettelijk kader een belemmering vormt voor de vrijheid van vestiging (artikel 49 VWEU) en het vrij verkeer van kapitaal (artikel 63 VWEU). Het wettelijk kader stelt als zodanig geen beperkingen aan de mogelijkheden om dochterondernemingen op te richten in andere lidstaten of derde landen of daar investeringen te verrichten. Wel dienen deze te passen binnen de doelstellingen van Invest International. De verantwoordelijkheid voor de investeringsbeslissing ligt bij het bestuur van Invest International en is als zodanig niet aan een voorafgaande goedkeuringsprocedure onderworpen opgenomen in dit wetsvoorstel. Tot slot zijn de activiteiten van Invest International niet van dien aard dat daarvoor notificatie onder Richtlijn 98/34/EG en 98/48/EG betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij (PbEG 1998, L 204), zoals gewijzigd bij richtlijn 98/48/EG van 20 juli 1998 (PbEG 1998, L 217) aan de orde is.

5. Inhoud wetsvoorstel

Het wetsvoorstel is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 1 bevat algemene bepalingen, daaronder begrepen een artikel dat voorziet in een aantal machtigingen voor de Staat, onder meer voor mede-oprichting van Invest International. Hoofdstuk 2 bevat de doelstellingen van Invest International. In dit hoofdstuk zijn ook de taken en handelingen opgenomen van Invest International. Hoofdstuk 3 betreft de uitoefening van het aandeelhouderschap van de Staat. In hoofdstuk 4 zijn de voorwaarden voor taakuitoefening beschreven. Daarbij komen mededinging en staatssteun, bedrijfsvoering en beginselen van financieel beheer aan de orde. Hoofdstuk 5 bevat artikelen over geldmiddelen, onder andere over ontwikkelactiviteiten en cofinanciering door decentrale overheden van activiteiten van de investeringsdochter. Hoofdstuk 6 gaat over evaluatie en hoofdstuk 7 bevat invoeringsrecht.

5.1 Machtiging mede oprichten en deelnemen

Artikel 2 van het wetsvoorstel voorziet in een machtiging. Het betreft een machtiging voor de Minister van Financiën om namens de Staat in samenwerking met FMO Invest International mede op te richten en om deel te nemen in het aandelenkapitaal van Invest International (eerste en tweede lid). Deze machtiging strekt zich ook uit tot het oprichten, mede oprichten of doen oprichten van een rechtspersoon waarin Invest International alle aandelen houdt en die als doelstelling heeft het uitvoeren van een taak als bedoeld in artikel 4, leden 1 en 2 (artikel 2, lid 3).

Deze machtiging vloeit voort uit de Comptabiliteitswet 2016. Deze wet borgt betrokkenheid van de Tweede en Eerste Kamer bij privaatrechtelijke rechtshandelingen van de Staat die gericht zijn op activiteiten met een publiek karakter, aanzienlijke maatschappelijke gevolgen of waarbij het vermogen van privaatrechtelijke rechtspersonen wordt versterkt.

Artikel 4.7, eerste lid, bepaalt daarom dat voor onder meer het door de Staat oprichten, mede oprichten of doen oprichten van een privaatrechtelijke rechtspersoon en het verstrekken aan een privaatrechtelijke rechtspersoon van eigen vermogen een voorhangprocedure gevolgd dient te worden. Uit artikel 4.7, derde lid, onderdeel a, vloeit voort dat een voorhangprocedure niet gevolgd hoeft te worden als een wettelijke regeling voorziet in een rechtsgrond voor het verrichten van die rechtshandeling. Bij de totstandkoming van een dergelijke wettelijke regeling zijn beide Kamers immers al betrokken.

Omdat in het geval van Invest International en de drie voorziene dochtervennootschappen meerdere privaatrechtelijke rechtshandelingen door de Staat zullen moeten worden verricht waarvoor zonder nadere wettelijke voorziening telkens een voorhangprocedure doorlopen dient te worden, is ervoor gekozen om bij dit wetsvoorstel direct in een machtiging voor het verrichten van al deze handelingen te voorzien. Dit voorkomt versnippering van procedures en zorgt er voor dat de Tweede en Eerste Kamer de machtigingen in samenhang kunnen bezien. Na oprichting zullen Invest International en de dochtervennootschappen het ter beschikking gestelde kapitaal op efficiënte en doelmatige wijze moeten inzetten om de beleidsdoeleinden te bereiken. Jaarlijks zal de Minister van Financiën de Tweede Kamer in het Jaarverslag Beheer Staatsdeelnemingen informeren over de activiteiten van de deelneming en de invulling van het aandeelhouderschap.

5.2 Doelstelling Invest International

In artikel 3 is de doelstelling van Invest International vastgelegd. Invest International heeft tot doel om ondersteuning voor op het buitenland gerichte activiteiten van ondernemingen en internationale projecten die een bijdrage leveren aan de Nederlandse economie door het verbeteren van de internationale concurrentiepositie en het verdienvermogen, waaronder internationale projecten die voorzien in oplossingen voor wereldwijde vraagstukken zoals bijdragen aan duurzame economische ontwikkeling. Invest International ontplooit haar activiteiten additioneel aan de markt, door middel van financiering en projectontwikkeling. Deze doelstelling heeft betrekking op het bedienen van het bedrijfsleven dat een bijdrage levert aan de Nederlandse economie en op het ondersteunen van activiteiten met maatschappelijke impact. Deze doelstelling wordt gerealiseerd door uitvoering van de taken, genoemd in artikel 4.

5.3 Taken en bevoegdheden Invest International

In artikel 4 zijn de taken van Invest International beschreven. Hierbij gaat het in alle gevallen om taken die additioneel zijn aan wat commerciële marktpartijen leveren:

5.3.1 Ontwikkeltaak (artikel 4, eerste lid, onder a)

De projectontwikkelingsactiviteiten die vanuit de ontwikkeltak worden ontwikkeld zijn gericht op het behalen van maatschappelijke impact en daarbij direct of indirect een bijdrage leveren aan de Nederlandse economie. De ontwikkelactiviteit betreft zowel directe als indirecte ondersteuning bij de business development van startende, doorgroeiende en innovatieve Nederlandse ondernemingen in het buitenland, alsook directe en indirecte ondersteuning bij het tot stand komen van projecten met een Nederlandse betrokkenheid in het buitenland. In beide gevallen gaat het om het financierbaar maken van internationale ondernemingen of projecten met zo veel mogelijk private inbreng. De ontwikkeltak zal ertoe bijdragen dat projecten van internationaal georiënteerde ondernemingen die nu onvoldoende van de grond komen op het terrein van wereldwijde vraagstukken of Sustainable Development Goals in het buitenland, tot stand komen of worden vlot getrokken. Tevens kan Invest International als regisseur optreden om met de markt financieringsbronnen bij elkaar te brengen en kleinere projecten te bundelen en te standaardiseren.

5.3.2 Investeringsstaak (artikel 4, eerste lid, onder b)

De activiteiten van Invest International die gefinancierd worden uit het investeringsvermogen leveren een bijdrage aan de Nederlandse economie door het verbeteren van de internationale concurrentiepositie en het verdienvermogen, en dragen zo veel mogelijk bij aan het oplossen van wereldwijde vraagstukken. Dit kan bijvoorbeeld het financieren van een internationaal project zijn waaraan een ondernemer of consortium een bijdrage levert door middel van export of een investering. Dit omvat ook het verstrekken van risicokapitaal, te weten equity financiering, mezzanine (vnl. achtergestelde leningen), garanties en het verstrekken van (zeer) langlopend vreemd vermogen.

Bij het aangaan van een individuele investering door Invest International gelden enkele randvoorwaarden. Daartoe behoren onder andere:

- Er dient sprake te zijn van een levensvatbare businesscase. Invest International is immers een financieringsinstelling en verstrekt geen ongeoorloofde staatssteun.
- De geboden financiering mag geen economische activiteiten van andere marktpartijen verdringen (geen «crowding out»). Dit is extra geborgd door het wettelijk regime neergelegd in de artikelen 9 tot en met 12.
- «Crowding in» van andere investeerders: Invest International is bij voorkeur niet de enige investeerder in een project.
- Iedere investering wordt voorafgaand getoetst aan de doelstellingen van de Invest International. Het beoogde economische en/of maatschappelijke rendement van een investering wordt vooraf beoordeeld en periodiek gerapporteerd.
- De financiële voorwaarden van een investering houden rekening met het door de Staat als (mede-)jaandeelhouder vastgestelde normrendement dat voor de gehele instelling geldt. Financiering wordt in principe verstrekt tegen marktconforme voorwaarden. Van dit principe kan worden afgeweken als er specifieke doelstellingen worden nagestreefd die tegen marktconforme voorwaarden niet bereikt kunnen worden.
- Verder zal iedere investering worden getoetst aan criteria voor IMVO. Invest International dient hierin een voorbeeldfunctie te vervullen en zal worden gevraagd aan te sluiten bij «best performing standards».

Hierbij kan worden gedacht aan bestaande internationale IMVO standaarden, zoals de OESO-richtlijnen voor multinationale ondernemingen en de IFC Environmental and Social Performance Standards.^{15, 16}

- Activiteiten of sectoren die voorkomen op de FMO uitsluitingslijst komen niet voor ondersteuning in aanmerking.
- Transparantie: Het investeringsproces is transparant. Invest International wordt gefinancierd met publiek geld. De investeringen worden daarom transparant gerapporteerd en beoordeeld op basis van heldere, vooraf bekende, criteria.

Het investeringsbeleid zal uiteindelijk worden vastgesteld door Invest International.

5.3.3 Taak tot uitvoering van subsidieregelingen- en besluiten (artikel 4, eerste lid, onder c)

Invest International heeft de wettelijke taak om bepaalde subsidieregelingen voor rekening en risico van de Minister voor BHOS uit te voeren. De besluiten die Invest International op grond van deze subsidieregelingen neemt, worden in dat geval in mandaat namens de Minister voor BHOS genomen en leveren financiële aanspraken op ten laste van de rijksbegroting.

De keuze om deze wettelijke taak neer te leggen bij Invest International, is ingegeven door de wens om ruimte te bieden voor synergie. Het geeft de mogelijkheid aan de Minister voor BHOS subsidieregelingen door Invest International te laten uitvoeren die bijvoorbeeld sterke samenhang hebben met andere taken van Invest International en waarvan het laten uitvoeren door Invest International meerwaarde oplevert voor ondernemingen. Invest International zal bij haar oprichting de uitvoering op zich nemen van de financieringsinstrumenten DRIVE, DGGF spoor 1, DTIF, D2B en ORIO. Invest International zal afspraken maken met RVO ten behoeve van de uitvoering van vorenbedoelde regelingen in de eerste fase na de oprichting. De activiteiten van de internationale financieringsregelingen van de Minister voor BHOS richten zich, voor zover deze vanuit ODA-middelen zijn gefinancierd, op ontwikkelingsrelevante projecten en/of investeringen en leveren daarbij direct of indirect een bijdrage aan de Nederlandse economie. Indien de regelingen vanuit niet-ODA-middelen zijn gefinancierd zullen deze een directe bijdrage leveren aan de Nederlandse economie.

Daar waar dit noodzakelijk is, zal op operationeel gebied sprake zijn van zogenaamde «Chinese walls» die een strikte scheiding van werkzaamheden beogen en een gecontroleerde informatiestroom mogelijk maken. Hierbij kan worden aangesloten bij de bij financiële instellingen gangbare praktijk van scheiding tussen bepaalde business units. Zo bestaat er bij grote banken een strikte scheiding tussen de afdeling die ondernemingen adviseert over het aantrekken van kapitaal op de kapitaalmarkt, de afdeling die verantwoordelijk is voor het in de markt zetten van aandelen of obligaties en de afdeling die verantwoordelijk is voor het publiceren van onderzoek over effecten uitgevende ondernemingen. Deze «Chinese walls» worden vastgelegd in beleid en procesbeschrijvingen van Invest International.

5.3.4 Taak het doen van schenkingen en het sluiten van bijdrageovereenkomsten (artikel 4, eerste lid, onder d)

Invest International kan, ten laste van de begroting van de Minister voor BHOS, schenkingen doen aan buitenlandse overheidsorganen in ontwikkelingslanden (D2B) die direct of indirect bijdragen aan de inzet van

¹⁵ <http://www.oecd.org/daf/inv/mne/48004323.pdf>.

¹⁶ https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/Topics_Ext_Content/IFC_External_Corporate_Site/Sustainability-At-IFC/Policies-Standards/Performance-Standards.

Nederlandse kennis en expertise voor het oplossen van maatschappelijke vraagstukken.

5.3.5 Delegatiegrondslag andere taken en vergoeding van kosten voor die taken

De delegatiegrondslag in artikel 4, tweede lid, biedt de mogelijkheid om aan Invest International andere taken op te dragen. Dezelfde grondslag kan worden benut om regels te stellen over de vergoeding van de kosten verbonden aan de uitvoering van deze taken. Die andere taken dienen verenigbaar te zijn met de doelstelling van Invest International. Bij de afweging of, en zo ja hoe van de grondslag gebruik wordt gemaakt, zal zowel het belang van het zelfstandig en zakelijk kunnen opereren als het publieke belang worden gewogen. Indien beoogd is dat er een nieuwe taak wordt opgedragen aan Invest International, zal de Minister voor BHOS in overleg treden, gericht op consensus, met de FMO als medeaandeelhouder.

6. Geografische focus

Invest International kent geen geografische afbakening en kan daarmee het bedrijfsleven ondersteunen bij alle activiteiten gericht op het buitenland. Zowel in lage, midden- als hoge inkomenslanden is Invest International straks actief. Zoals in paragraaf 2.3 is toegelicht kan dit in een later stadium nader worden ingekleurd. Een belangrijke vereiste blijft echter dat Invest International additioneel is aan de markt en FMO en complementair aan Invest-NL. In dit licht gezien is de verwachting dat de activiteiten van Invest International in de EU en andere hoge inkomenslanden, hoewel niet uitgesloten, relatief beperkt zullen zijn. Uiteraard is ondersteuning voor activiteiten in embargolanden ook voor Invest International niet toegestaan.

Verder zal er goede afstemming tussen Invest International en Invest-NL plaatsvinden over grensoverschrijdende projecten omdat Invest-NL ook actief kan zijn in het buitenland. Deze samenwerking wordt in een later stadium tussen beide entiteiten uitgewerkt in een samenwerkingsprotocol. Hierbij worden afspraken gemaakt met betrekking tot de dienstverlening aan ondernemers met buitenlandse activiteiten. Naast reguliere samenwerking tussen Invest-NL en de Europese Investeringsbank (EIB) zal Invest-NL met andere EU National Promotional Banks/ Institutions (NPB/NPI) samenwerken aan gezamenlijke projecten binnen de EU. Zo zullen bijvoorbeeld grensoverschrijdende projecten die vallen binnen de door Invest-NL vastgestelde investeringsdomeinen ook door Invest-NL worden bediend. Het is derhalve belangrijk dat hierover goede afspraken tussen beide instellingen worden gemaakt om optimale dienstverlening aan de ondernemer te kunnen bewerkstelligen.

7. Samenwerking van Invest International met Invest-NL en andere instellingen

Invest International zal samenwerken met vele partijen. Zo zal er worden samengewerkt met Atradius DSB, FMO, RVO en Invest-NL zodat bedrijven vanuit één loket goed worden bediend en partijen zo nodig warm worden doorverwezen. De samenwerking tussen de partijen wordt vormgegeven middels een samenwerkingsprotocol. Zo kan de samenwerking maar ook het voorkomen van overlap in het dienstenaanbod met de verschillende instellingen worden voorkomen. Hiermee wordt voorkomen dat Invest International bijvoorbeeld gaat «concurreren» op de dienstverlening van RVO. Uiteraard zal er door Invest International ook intensief worden samengewerkt met uiteenlopende partijen zoals Nederlandse en

buitenlandse banken, buitenlandse overheden, ngo's, ambassades, toezichthouders, projectinitiators en IFI's.

8. Verantwoording en toezicht

De regeling van de verantwoording van en het toezicht op het vervullen van de doelen en onderscheiden voorgestelde wettelijke taken van Invest International, houdt rekening met de verschillen tussen die taken. Voor de ontwikkeltaak geldt dat op subsidieverlening aan Invest International voor activiteiten die onder deze taak vallen de subsidievoorschriften uit de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing zijn (paragraaf 4.2.8.5 van de Awb). Voorts kan de Minister voor BHOS de subsidieverlening voor activiteiten die onder deze taak vallen op grond van de Awb intrekken of ten nadele van de subsidieontvanger wijzigen als Invest International of de dochtermaatschappij de aanwijzingen van de Minister voor BHOS niet opvolgt. Hetzelfde geldt voor de subsidievaststelling. Voorts is voorzien in een bepaling op basis waarvan bij grove nalatigheid bij het vervullen van de ontwikkeltaak, zoals het niet opvolgen van een aanwijzing, de Minister voor BHOS of in opdracht van hem een derde zelf tijdelijk kan voorzien in een uit te voeren werkzaamheid voor een taak. De Minister voor BHOS kan bijvoorbeeld een last onder bestuursdwang opleggen (artikel 14, vijfde lid). Daarmee kan een juiste uitvoering van de ontwikkeltaak, die zich zo nodig ook kan uitstrekken tot aan die taak op grond van artikel 4, derde lid, bij algemene maatregel van bestuur gestelde nadere regels, voldoende worden gewaarborgd. Bij het vervullen van de investeringstaak berust de verantwoordelijkheid voor onderwerpen als kwaliteit van het financieel risicomanagement, het financieel beheer en de financiële verantwoording primair bij Invest International als zelfstandig opererende onderneming. Het aandeelhouderschap van de Staat biedt voldoende mogelijkheden om op de inrichting daarvan invloed uit te oefenen. In paragraaf 2.4 is hier uitgebreider op ingegaan. Daarin worden verschillende mechanismen beschreven die bijdragen aan het verzekeren van een juiste uitvoering van deze taak door Invest International.

Invest International is verder voor wat betreft de ontwikkeltaak een rechtspersoon met een wettelijke taak in de zin van de Comptabiliteitswet 2016.

Voor de regelingentaak geldt dat Invest International uitsluitend subsidie-regelingen of subsidiebesluiten uitvoert krachtens een door de Minister voor BHOS verleend mandaat. De mandaatverhouding biedt de mogelijkheid om controle te houden op de uitvoering van deze taak. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld, zoals ten aanzien van de uitvoering. In ultimo zal een eenmaal gegeven mandaat tot uitvoering van een subsidieregeling door de betrokken Minister voor BHOS ook weer kunnen worden ingetrokken.

De vergoeding die Invest International ontvangt voor het uitoefenen van de regelingentaak is aan te merken als een wettelijke heffing. Door deze wijze van bekostiging zal de regelingendochter ook worden aangemerkt als een rechtspersoon met een wettelijke taak in de zin van de Comptabiliteitswet 2016.

De bepalingen uit die wet voor het toezicht op het beheer van publieke middelen buiten het Rijk en de onderzoeksbevoegdheden van de Algemene Rekenkamer strekken zich daarmee tot de ontwikkel- en regelingentaken uit.

Dit ligt anders voor de investeringstaak. Voor de investeringstaak geldt dat voor het doen van investeringen sprake is van een staatsdeelneming met een reguliere aandeelhoudersrelatie tussen de Staat en Invest International. Bekostiging van uitvoeringsactiviteiten is niet aan de orde, zodat ten aanzien van deze taak geen sprake is van een rechtspersoon met een wettelijke taak in de zin van de Comptabiliteitswet 2016 (zie hiervoor

nader paragraaf 9.1). Evenmin is Invest International op basis van de doelstellingen en taken op instellingsniveau onderworpen aan een vergunningplicht, prudentieel toezicht of gedragstoezicht in het kader van de Wet op het financieel toezicht. Het is bijvoorbeeld geen bank, beleggingsonderneming of beheerder van een beleggingsinstelling in de zin van die wet (zie hiervoor nader paragraaf 9.4).

Een belangrijk uitgangspunt bij de uitvoering van de investeringstaak van Invest International is dat investeringen additioneel aan de markt moeten plaatsvinden. Ook voor de uitvoering van de ontwikkeltaak is dit uitgangspunt leidend. De beoordeling vooraf, de in het wetsvoorstel opgenomen procedure van de mededingingsklacht en de bevoegdheid van de Minister voor BHOS tot het geven van een aanwijzing tot beëindiging van een activiteit en eventuele vervolghandelingen komen nader in paragraaf 4.2 aan bod. Indien een investeringsactiviteit moet worden beëindigd omdat niet is voldaan aan het criterium van additioneel handelen aan de markt kan dit tevens bijdragen aan een juiste naleving van de investeringstaak die aan Invest International is opgedragen. Dit geldt in het bijzonder als die activiteit buiten een in de aanvullende overeenkomst tussen de Staat en Invest International geïdentificeerd gebied valt.

Voor alle drie de taken geldt voorts de verplichting tot het voeren van een gescheiden boekhouding. De Minister voor BHOS kan in geval van overtreding van de daarvoor geldende verplichtingen een last onder bestuursdwang opleggen (artikel 7, vierde lid). Hetzelfde geldt voor het tijdig aanwenden of retourneren van gelden die voor rekening en risico van de Staat plaatsvinden.

9. Verhouding tot andere wetgeving

9.1 Comptabiliteitswet 2016

In paragraaf 5.1 is reeds ingegaan op de op grond van de Comptabiliteitswet 2016 benodigde machtiging voor het mede oprichten van en deelnemen in Invest International.

Op grond van de Comptabiliteitswet 2016 beschikt de Algemene Rekenkamer over diverse bevoegdheden. Doordat de Staat [51] % van de aandelen in Invest International verkrijgt, kan de Algemene Rekenkamer op grond van artikel 7.24, onderdelen b en e, van de Comptabiliteitswet 2016 op de holding en haar dochtermaatschappijen langs de gebruikelijke lijnen een onderzoek verrichten. Naast de voorgenoemde onderzoeksbevoegdheid kan de Algemene Rekenkamer ook op grond van artikel 7.24, onderdeel c, van de Comptabiliteitswet 2016 onderzoek doen naar de subsidiebedragen die voor rekening en risico van het Rijk door een eventuele regelingendochter zijn verstrekt, indien de uitvoering van bepaalde subsidieregelingen bij Invest International zou worden belegd.

In de Comptabiliteitswet 2016 is een regeling opgenomen voor het toezicht op het beheer van publieke middelen buiten het Rijk. Artikel 6.1 regelt dat de Minister voor BHOS toezicht houdt op rechtspersonen die – kort gezegd – subsidies of garanties ten laste van de rijksbegroting hebben ontvangen en op rechtspersonen met een wettelijke taak. Van rechtspersonen met een wettelijke taak is sprake wanneer een rechtspersoon een bij of krachtens de wet geregelde taak uitvoert en daartoe geheel of gedeeltelijk wordt bekostigd uit de opbrengst van een bij of krachtens de wet ingestelde heffing. Aan dat laatste element is bijvoorbeeld ook voldaan indien een rechtspersoon die een bij of krachtens de wet geregelde taak uitvoert, daartoe rechtstreeks ten laste van de rijksbegroting bekostigd wordt.

Voor Invest International betekent dit het volgende. De holding zelf valt niet onder het toezicht van artikel 6.1 en volgende. Weliswaar is sprake

van een bij of krachtens de wet geregelde taak, maar er is geen bekostigingsrelatie. De kapitaalstorting levert zeggenschap op als aandeelhouder en de daarbij passende verantwoordingsrelatie die in artikel 4.8 van de Comptabiliteitswet 2016 is vormgegeven. Een kapitaalstorting is immers geen vorm van bekostiging van activiteiten, aangezien het kapitaal niet aangewend wordt ter dekking van exploitatiekosten. Door het ontbreken van de status van rechtspersoon met een wettelijke taak, is geen sprake van een verdergaande relatie tussen de Staat en Invest International Holding dan een reguliere aandeelhoudersrelatie. Van bijzondere zeggenschap of invloed van de overheid is geen sprake. De investeringsdochter van Invest International is evenmin een rechtspersoon met wettelijke taak.

Anders ligt het bij de andere twee dochtervennootschappen van Invest International. De dochtervennootschap die belast is met de ontwikkeltaak, valt wel onder het toezicht van de Minister voor BHOS. Van belang is op te merken dat het in dit geval gaat om toezicht op een rechtspersoon met een wettelijke taak, nu de ontwikkeldochter aan alle kenmerken daarvan voldoet. De regelingendochter is eveneens een rechtspersoon met een wettelijke taak in de zin van artikel 7.24 onder b, door de wijze van bekostiging (zie Hoofdstuk 8 van deze toelichting). Dat betekent dat het toezicht zich richt op de in artikel 6.2, aanhef en onder c, Comptabiliteitswet 2016 genoemde aspecten. De Comptabiliteitswet 2016 regelt naast de rol van de Minister voor BHOS als aandeelhouder en als uitvoerder van het toezicht, bedoeld in artikel 6.1 en volgende van die wet, ook de bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer (artikel 7.24, onder b).

9.2 Burgerlijk Wetboek

Invest International zal een Nederlandse besloten vennootschap worden waarvan de aandelen voor [51]% in handen van de Staat zijn en voor [49]% van FMO. De BV biedt meer flexibiliteit in vormgeving. Dat is wenselijk vanwege het karakter van joint venture. De gekozen rechtsvorm biedt bijvoorbeeld de mogelijkheid om stemrechtloze aandelen uit te brengen.

Artikel 2, vijfde lid, van het wetsvoorstel bepaalt dat het structuurregime op het moment van oprichting van Invest International van toepassing is. De reden hiervoor is de gewenste zakelijkheid, professionaliteit en toezicht op Invest International, die direct bij aanvang aanwezig moeten zijn. In het bijzonder wordt veel waarde gehecht aan de rol van de RvC en de ondernemingsraad zoals voorzien onder het structuurregime: daarmee is enerzijds voldoende en effectief toezicht gewaarborgd en anderzijds ook een minder grote directe betrokkenheid van de aandeelhouders in deze aanvangsfase.

Anders dan bij Invest NL zal op Invest International het volledig structuurregime op het moment van oprichting van toepassing zijn; bij Invest-NL is het verlichte structuurregime van toepassing omdat deze vennootschap één publieke aandeelhouder heeft. Hierdoor kan Invest NL zich beroepen op een gedeeltelijke vrijstelling van het structuurregime. Invest International heeft niet alleen een publieke maar ook een private aandeelhouder en valt daarmee niet binnen de voorwaarden voor de vrijstelling van het volledige regime.

9.3 Mededingingswet

Invest International is een privaatrechtelijke deelneming van de Staat die verschillende activiteiten ontplooit die kwalificeren als een economische activiteiten in de zin van het mededingingsrecht. Invest International is een onderneming als bedoeld in artikel 1, onder f, van de Mededingingswet en valt derhalve binnen het toepassingsbereik van het nationale

en Europese mededingingstoezicht. Invest International is niet voor alle activiteiten onderneming in de zin van de Mededingingswet. Voor de activiteiten, bedoeld in artikel 4, eerste lid, onder c, ter uitvoering van aangewezen subsidieregelingen of subsidiebesluiten is Invest International geen onderneming. Deze in mandaat uitgevoerde activiteiten zijn geen economische activiteiten waarop de Mededingingswet van toepassing is. De andere door Invest International te verrichten activiteiten, zoals de ontwikkeltaak en de investeringstaak zijn economische activiteiten waarop de Mededingingswet wel van toepassing is. Op die economische activiteiten is het toezicht van Autoriteit Consument en Markt (ACM) tot naleving van de Mededingingswet onverkort van toepassing, zoals op het verbod op mededingingsafspraken. Hoofdstuk 4b van de Mededingingswet is echter niet van toepassing op de economische activiteiten van Invest International, aangezien Invest International geen bestuursorgaan is (zie artikel 25h, derde lid, Mededingingswet). Toepasselijkheid van hoofdstuk 4b zou betekenen dat het Invest International is toegestaan een economische activiteit in volle concurrentie met de markt te verrichten, mits aan de daaraan gestelde voorwaarden wordt voldaan waaronder integrale kostprijsberekening. De focus van Invest International is er evenwel op gericht uitsluitend te investeren in activiteiten die met vormen van marktfalen te maken hebben, waartoe het wetsvoorstel bepaalt dat Invest International uitsluitend mag investeren indien dat additioneel is aan de markt. Om de naleving van additionaliteit te waarborgen voorziet het wetsvoorstel in de mogelijkheid voor ondernemingen hierover een mededingingsklacht in te dienen bij Invest International. Voorts kan de Minister voor BHOS ambtshalve bepaalde maatregelen treffen indien aan deze verplichting niet wordt voldaan, zodat naleving ook langs die weg kan worden bereikt.

Er is niet voor gekozen om de ACM een rol te geven ten aanzien van borging van de additionaliteit. Het toezicht en de kennis van de ACM hebben betrekking op de markt zelf waarbinnen partijen actief zijn in een bepaalde sector of branche. Invest International begeeft zich, als instelling die additioneel handelt, op het snijvlak met de markt. Bij de beoordeling van additioneel handelen op dat snijvlak is de samenhang met de doelstellingen en taken van Invest International belangrijk. Deze verbinding tussen maatschappelijke opgaven en additionaliteit is niet beperkt tot de beoordeling van een specifieke markt, maar sector- en branche overstijgend. Deze oriëntatie op maatschappelijk relevante doelstellingen die specifieke marktbeoordelingen overstijgt en in aanmerking nemend dat door additionaliteit aan een inhoudelijke beoordeling van verhoudingen op de markt niet wordt toegekomen, is aan de Minister voor BHOS een zelfstandige rol tot borging van additionaliteit toegekend.

Voorts wordt aan het bovenstaande nog het volgende toegevoegd. Invest International wordt door middel van dit wetsvoorstel een bijzonder recht opgelegd voor wat betreft de ontwikkeltaak. Er is sprake van een bijzonder recht in de vorm van een dienst van algemeen economisch belang in de zin van artikel 106, eerste en tweede lid, VWEU. De rechtvaardiging voor de activiteiten is gelegen in de gebrekkige werking van de markt bij het bevorderen en ontwikkelen van bepaalde projecten en doorgroei van startende ondernemingen met een bijzonder risicoprofiel of markt. Deze taak kwalificeert als een bijzonder recht in de zin van artikel 25a, onder c, van de Mededingingswet. Voor de bijzondere rechten verbonden aan de wettelijke taak neergelegd in artikel 4, eerste lid, onder c en d, geldt de verplichting neergelegd in hoofdstuk 4a van de Mededingingswet inzake een gescheiden boekhouding. Deze verplichting wordt in het wetsvoorstel door middel van artikel 7 verder ingevuld en breder toegepast voor alle te onderscheiden taken van Invest International.

9.4 Wet op het financieel toezicht

Van belang voor Invest International is hoe de instelling zich verhoudt tot het financieel toezicht als bepaald in de Wet op het financieel toezicht. Invest International is een financiële instelling in de zin van artikel 1:1 van de Wet op het financieel toezicht. Deze kwalificatie resulteert niet automatisch in een vergunningplicht, prudentieel toezicht of gedragstoezicht, dit is afhankelijk van de daadwerkelijk door Invest International uitgevoerde activiteiten. Op instellingsniveau is hier geen sprake van. Invest International is geen bank in de zin van artikel 1:1 van de Wet op het financieel toezicht: het is geen kredietinstelling als bedoeld in artikel 4, eerste lid, punt (1) van Verordening (EU) Nr. 575/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende prudentiële vereisten voor kredietinstellingen en beleggingsondernemingen en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 648/2012 (de verordening kapitaalvereisten). Invest International is immers geen onderneming waarvan de werkzaamheden bestaan in het bij het publiek aantrekken van deposito's of van andere terugbetaalbare gelden en het verlenen van kredieten voor eigen rekening. Invest International zal geen deposito's noch andere terugbetaalbare gelden aantrekken van het publiek. Dit past niet binnen de doelstelling noch de wettelijke taken van Invest International. Invest International is ook geen beheerder van een beleggingsinstelling als bedoeld in artikel 1:1 van de Wet op het financieel toezicht. Er is geen sprake van het collectief beleggen van vermogen van derden waarbij de derden in de opbrengst van de beleggingen delen. Invest International is evenmin een beleggingsonderneming in de zin van artikel 4, eerste lid, punt (2) van de verordening kapitaalvereisten en artikel 1:1 van de Wet op het financieel toezicht: Invest International is geen rechtspersoon die adviezen over financiële instrumenten geeft aan derden of individuele vermogens beheert. Gevolg van bovenstaande is dat Invest International op basis van de doelstellingen en taken op instellingsniveau niet onderworpen is aan een vergunningplicht, prudentieel toezicht of gedragstoezicht in het kader van de Wet op het financieel toezicht. Nederland zal inzetten op aanvulling van de voor Nederland uitgezonderde instellingen in artikel 2, vijfde lid, punt 16 van richtlijn 2013/36/EU waar bijvoorbeeld thans de N.V. Noordelijke Ontwikkelingsmaatschappij toe behoort.

9.5 Algemene wet bestuursrecht

De Awb bevat regels over het verkeer tussen bestuursorganen en burgers of ondernemingen. Bij het vervullen van de taken handelen Invest International of haar organen niet als bestuursorgaan. Bij de regelingentaak handelt Invest International in mandaat namens een bestuursorgaan, namelijk de Minister voor BHOS. Mandaat is de bevoegdheid om in naam van een bestuursorgaan besluiten te nemen (artikel 10:1 Awb). Een door de gemandateerde binnen de grenzen van zijn bevoegdheid genomen besluit geldt als een besluit van de mandaatgever (artikel 10:2 Awb). De mandaatgever kan de gemandateerde per geval of in het algemeen instructies geven ter zake van de uitoefening van de gemandateerde bevoegdheid (artikel 10:6 Awb). En de mandaatgever blijft bevoegd de gemandateerde bevoegdheid uit te oefenen (artikel 10:7 Awb). Uit dit samenstel aan bepalingen uit de Awb blijkt dat bij de regelingentaak de verantwoordelijkheid voor de te nemen besluiten bij de mandaatgever berust. De gemandateerde wordt door het verkrijgen van een mandaat niet zelf bestuursorgaan. Voor de ontwikkeltaak is evenmin sprake van openbaar gezag waardoor Invest International of haar organen voor die taak als bestuursorgaan zouden kwalificeren. Voor de ontwikkeltaak van de instelling is voorzien dat Invest International ontwikkelactiviteiten ontplooit in de vorm van een

mix van niet-economische en economische activiteiten, gericht op het informeren, voorlichten, adviseren en begeleiden van initiatiefnemers. Gelet op doel, aard en inhoud van de ontwikkeltaak zullen de ter uitvoering daarvan te verrichten handelingen niet aangemerkt kunnen worden als publiekrechtelijke rechtshandelingen. Het betreft vrijwel uitsluitend feitelijke handelingen die niet op enig – publiekrechtelijk – rechtsgevolg gericht zijn. Invest International is daarmee ook voor deze taak niet aan te merken als bestuursorgaan.

Invest International en haar organen zijn evenmin bestuursorgaan als zij in het kader van de investeringstaak financiering verstrekken. Bij de investeringstaak verstrekt Invest International voor eigen rekening en risico financiering. Investeringsbeslissingen komen ten laste van het eigen vermogen, waarbij rendement verkregen dient te worden om als onderneming zichzelf in stand te kunnen houden. Het is een privaatrechtelijke rechtspersoon die op basis van zakelijke overwegingen zelfstandig individuele investeringsbeslissingen neemt waarvoor Invest International zelf financieel risico loopt. Het zelfstandig zakelijk voor eigen rekening en risico handelen van Invest International bij het doen van investeringen komt nader tot uitdrukking in de aard van de rechtsrelaties die Invest International zal aangaan, zoals het sluiten van overeenkomsten waarin partijen onderling en op maat afspreken op welke manier en onder welke voorwaarden een financieringsrelatie wordt aangegaan. Het gaat bijvoorbeeld om equity financiering, mezzanine (vnl. achtergestelde leningen), garanties en het verstrekken van (zeer) langlopend vreemd vermogen. Er wordt hierbij geen publiekrechtelijke bevoegdheid uitgeoefend tot het eenzijdig bepalen van de rechtspositie van andere rechtssubjecten, maar er worden op basis van zakelijke overwegingen privaatrechtelijke wederkerige verbintenissen tot stand gebracht. Tegen deze achtergrond en om duidelijkheid te verschaffen is in navolging van artikel 5, tweede lid, van de Machtigingswet oprichting Invest-NL in het wetsvoorstel een bepaling toegevoegd die uitsluit dat Invest International een bestuursorgaan is. Daarmee is ook duidelijk dat tegen een investeringsbeslissing van Invest International zo nodig via de burgerlijke rechter en niet via de bestuursrechter kan worden opgekomen, naast de mededingingsklachtprocedure bij Invest International en in voorkomend geval het indienen van een klacht bij de Europese Commissie. Voor zover de uitsluiting betrekking heeft op de regelingentaak is de Awb onverminderd van toepassing op de krachtens mandaat genomen besluiten. Invest International dient algemene instructies van de mandaatgever op te volgen en met inachtneming van algemene beginselen van behoorlijk bestuur te handelen.

9.6 Aanbestedingswet

De verschillende bv's en de holding kwalificeren mogelijk als publiekrechtelijke instelling en daarmee als aanbestedende dienst. Bij de oprichting wordt bezien wat de juridische verplichtingen zijn van de instellingen.

10. Uitvoering

10.1 Uitvoeren van regelingen en faciliteiten van het Rijk

Het voornemen bestaat om Invest International te belasten met de uitvoering van de volgende financieringsregelingen:

- Dutch Good Growth Fund (DGGF, onderdeel «Investeren Nederlands mkb») (Besluit van de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking van 10 juni 2014, tot vaststelling van beleidsregels voor het verstrekken van subsidie in het kader van onderdeel 1 van het Dutch Good Growth Fund);

- Dutch Trade and Investment Fund (DTIF) (Besluit van de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking van 24 augustus 2016 tot vaststelling van beleidsregels voor het verstrekken van subsidie in het kader van onderdeel 1 van het Dutch Trade and Investment Fund);
- Development Related Infrastructure Investment Vehicle (DRIVE) (Besluit van de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking van 3 juni 2015, nr. MINBUZA02915.284090, tot vaststelling van beleidsregels voor subsidieverlening met het oog op de financiering van ontwikkelingsrelevante infrastructuurprojecten in ontwikkelingslanden (DRIVE).

Deze instrumenten zijn reeds vermeld in de Kamerbrief van 10 februari 2017.

Vanwege de samenhang met de hiervoor genoemde instrumenten is tevens besloten de volgende instrumenten aan de lijst toe te voegen:

- DGGF technische assistentie (verleend in samenhang met toepassing DGFF)
- Ontwikkelingsgerichte Infrastructuurontwikkeling (Besluit van de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken van 30 maart 2012 tot vaststelling van de beleidsregels voor het doen van schenkingen aan overheidsorganen in ontwikkelingslanden met het oog op de ontwikkeling, implementatie en exploitatie van publieke infrastructuur (Schenkingsfaciliteit ORIO 2012) en
- Develop2Build (D2B) (besluit van de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking van 3 juni 2015, nr. MINBUZA-2015.284092, tot vaststelling van de beleidsregels voor sluiten van schenkingsarrangementen met het oog op de ontwikkeling en aanbesteding van ontwikkelingsrelevante infrastructurele projecten (Develop2Build).

De Minister voor BHOS zal een mandaatbesluit en een volmachtsbesluit voorbereiden, waarbij het toepassen van de regelingen aan Invest International gemandateerd respectievelijk gevolmachtigd wordt. Aan deze besluiten kan de Minister voor BHOS op grond van artikel 10:6 van de Awb instructies verbinden ter uitoefening van de gemandateerde of gevolmachtigde bevoegdheden. Van deze mogelijkheid zal gebruik worden gemaakt.

10.2. Uitvoeren van de investeringstaak

Het kapitaal waarover Invest International zal beschikken, is afkomstig uit publieke middelen en dient dan ook zorgvuldig te worden beheerd. Tegelijkertijd brengt de doelstelling van Invest International met zich mee dat bepaalde risico's worden genomen. Om deze risico's te beheersen zal Invest International bij de uitvoering van de investeringstaak diverse risicomitigerende maatregelen en processen inrichten.

Invest International en/of haar investeringsdochter zal reeds bij het formuleren en vaststellen van het investeringsbeleid bepaalde randvoorwaarden hanteren en in het beleid integreren die het risico beperken en beheersbaar maken. Invest International zal bijvoorbeeld alleen ondernemingen en projecten financieren die naar verwachting op termijn voldoende rendement, waarde of groei opleveren waardoor de investering zich terugverdient. Dit hoeft niet te betekenen dat iedere onderneming waarin Invest International investeert op dat moment ook al een positief rendement maakt. Het gaat er om dat aan het einde van de investeringsstermijn de financiering een positief rendement kan opleveren. Invest International kan daarmee ook ondernemingen financieren die nog geen winst maken op het tijdstip dat financiering wordt verstrekt. Tegelijkertijd zal Invest International geen initiële financiering bieden aan ondernemingen die kunnen kwalificeren als ondernemingen in moeilijkheden in het kader van de Europese staats-

steunregels, tenzij dit op grond van die regels toch is toegestaan. Het kan voorkomen dat financieel gezonde ondernemingen tevens vallen onder de Europese definitie van onderneming in moeilijkheden, aangezien in deze definitie alleen wordt uitgegaan van de huidige financiële situatie van de onderneming. Invest International zal ook dan in bepaalde gevallen de onderneming toch kunnen financieren, namelijk binnen de vrijstellingen die de diverse steunkaders hiervoor verlenen. Deze vrijstellingen gelden bijvoorbeeld voor mkb-ondernemingen die tot maximaal zeven jaar na hun eerste commerciële verkoop actief zijn op een markt.

Financiering wordt in beginsel tegen marktconforme voorwaarden verstrekt of tegen voorwaarden die (private) impactinvesteers hanteren. Invest International zal in de voorwaarden die verbonden worden aan verstrekte financiering ook rekening houden met risico's die bij een «businesscase» spelen en daarop de voorwaarden afstemmen. Iedere investering wordt voorafgaand getoetst aan de doelstellingen van Invest International en dient te passen binnen het vastgestelde investeringsbeleid.

Invest International zal een investeringsprocedure uitwerken en vaststellen. Deze procedure zal in grote lijnen de volgende kenmerken hebben. Investeringsbeslissingen worden voorbereid en van analyses voorzien door medewerkers van Invest International die beschikken over ter zake relevante expertise en ervaring. Daarbij wordt niet alleen gekeken naar de vraag of een investering past binnen het investeringsbeleid, maar worden ook de businesscases in hun geheel beoordeeld en de risico's geïdentificeerd die verbonden zijn aan de businesscase en een eventuele investering door Invest International in het bijzonder. Er zal in het bijzonder worden getoetst op levensvatbaarheid van de businesscase, de risico-rendementsverhouding, additionaliteit en de bijdrage aan de economische en maatschappelijke doelen waar Invest International voor staat. Een voorstel wordt vervolgens voorgelegd aan een investeringscomité waarin de relevante expertise en verantwoordelijkheid is verenigd om een investeringsvoorstel te beoordelen. Investeringsbeslissingen die bepaalde – bij de statuten vastgelegde drempels overschrijden – dienen voorafgaand de goedkeuring van de aandeelhouders te verkrijgen. Invest International zal ook een intern ratingsysteem ontwikkelen en toepassen bij het beoordelen van risico's en het verbinden van randvoorwaarden en rendementseisen aan investeringen die vallen binnen de risicoklassen die in dit ratingsysteem zijn vastgelegd.

Invest International zal na het verrichten van de investering ook beheer en bijzonder beheer voeren over de gedane investeringen. Afhankelijk van de aard en omvang van de investering en de gekozen financieringsvorm zal een meer of minder actief beheer noodzakelijk zijn. Voor alle investeringen zullen risico's en (indien van toepassing) het voldoen aan (betalings)verplichtingen worden gevolgd. Ook zal periodiek een cijfermatige rapportage gevraagd worden van de ondernemer of penvoerder van het project. Tot slot zal in geval van bijzonder beheer (bijvoorbeeld omdat een ondernemer niet aan zijn betalingsverplichtingen voldoet) door Invest International een professioneel en zakelijk beleid worden gevoerd die is gericht op het beschermen van de eigen financiële belangen.

De raad van bestuur zal – onder toezicht van de RvC – jaarlijks aan de aandeelhouders rapporteren over het gevoerde beheer van de investeringsportefeuille en over het risicobeleid. Het risicobeheer van Invest International zal worden gecontroleerd door de interne accountantsdienst en door de externe accountant van de vennootschap. Het risicobeheer staat onder toezicht van de RvC, die daarvoor een audit- en riskcommissie uit zijn midden kan samenstellen.

11. Gevolgen voor de rijksbegroting

11.1 Openbare financiën (eenmalig en structureel)

Voor de financieringsactiviteiten van Invest International zal eenmalig EUR 833 mln door middel van een kapitaalstorting beschikbaar worden gesteld, in tranches. Deze EUR 833 mln is afhankelijk van een tussentijdse evaluatie van de EUR 2,5 mld kapitaal die het Kabinet voor Invest-NL en Invest International gezamenlijk heeft toegekend. Bij deze evaluatie naar de kapitaalbehoefte zal worden gekeken naar vooraf vastgestelde criteria (doelbereik investeringen, pijlpijn en liquiditeitsbehoefte, randvoorwaarden). Deze kapitaalstorting zal dusdanig worden vormgegeven dat deze telt als financiële transactie in het kader van het EMU-saldo. In de kamerbrief is aangegeven dat de kapitaalstorting ter vermindering van negatieve effecten op het EMU-saldo dient te kwalificeren als een financiële transactie. Dat stelt vereisten aan het normrendement. Hiervoor gelden de regels van Eurostat betreffende het ESA2010 en de bijbehorende manual on government debt en deficit. Die regels vergen onder meer een test om vast te stellen of er sprake is van een «market rate of return» over de kapitaalinjectie die wordt berekend conform de Eurostat handleiding.¹⁷ De tranches die na oprichting van Invest International worden gestort, zullen worden gestort in de vorm van agiostortingen. Agio is het bedrag dat op een aandeel wordt gestort boven de nominale waarde van het aandeel en behoort tot het eigen vermogen van Invest International. In de jaarrekening van Invest International zal dit vermogen zichtbaar zijn als agioreserve. Het voordeel van agiostortingen is dat het zowel Invest International als de aandeelhouders flexibiliteit biedt in de wijze waarop de agioreserve wordt ingezet. Naast deze middelen zal Invest International jaarlijks een subsidie ontvangen voor het uitvoeren van ontwikkelactiviteiten. Vooralsnog wordt er een structureel bedrag voorzien van EUR 9 mln per jaar voor de internationale ontwikkelactiviteiten van Invest International. Voor het uitvoeren van een door de Minister voor BHOS aangewezen regeling, ontvangt Invest International een onkostenvergoeding. De omvang van deze vergoeding zal berekend worden op basis van de in redelijkheid gemaakte noodzakelijke kosten.

11.2 Uitvoeren van regelingen voor rekening en risico van de Staat

Zoals hiervoor is aangegeven zal Invest International diverse regelingen uitvoeren namens de Minister voor BHOS. Het uitvoeren geschiedt voor rekening en risico van de Staat. De uitgaven voor de betrokken regelingen zullen worden verantwoord op de begroting van de Minister voor BHOS.

12. Administratieve lasten en bedrijfseffecten

Het wetsvoorstel heeft geen gevolgen voor het bedrijfsleven voor wat betreft de administratieve lasten, toezichtlasten en nalevingskosten¹⁸. Dezelfde conclusie kan getrokken worden voor burgers en voor beroepsbeoefenaren in de sectoren zorg, onderwijs, veiligheid en sociale zekerheid. Dit wetsvoorstel voorziet in machtiging voor oprichting van Invest International en machtiging voor het verstrekken van eigen investeringskapitaal aan Invest International. Met dit wetsvoorstel wordt het mogelijk om de uitvoering van subsidieregelingen bij Invest International te beleggen. Voor enkele regelingen van de Minister voor BHOS wordt van deze mogelijkheid gebruik gemaakt. Invest International zal

¹⁷ Manual on Government Deficit and Debt Eurostat, pagina 165.

¹⁸ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

deze regelingen gaan uitvoeren namens de Minister voor BHOS. Echter de regelingen zelf worden vooralsnog niet aangepast, dus daar verandert voor het bedrijfsleven, burgers en professionals uit het oogpunt van regeldruk niets.

13. Consultatie

Van 16 februari tot en met 29 maart 2018 heeft met betrekking tot het voorstel voor een Machtigingswet oprichting Invest-NL, waaronder begrepen de bepalingen met betrekking tot het samenwerkingsverband, een openbare consultatie plaatsgevonden. Aangezien de bepalingen ten aanzien van Invest International in het onderhavige voorstel van wet niet wezenlijk afwijken van de bepalingen voor het samenwerkingsverband in het wetsvoorstel waarop de consultatie betrekking had, is ervan afgezien om opnieuw een consultatietraject aan te vangen met betrekking tot het onderhavige voorstel van wet. Voor zover de reacties uit de consultatie betrekking hebben op de Invest International, komen zij hierna aan de orde.

Uit de internetconsultatie is gebleken dat het aangaan van het destijds voorziene samenwerkingsverband brede steun geniet. In de reacties doen indieners diverse suggesties om het samenwerkingsverband tot een succes te maken, geven zij aan welke randvoorwaarden zouden moeten gelden en uiten zij wensen over sectoren waarin de instelling actief zou moeten zijn.

Hierna zal kort worden ingegaan op de hoofdpunten die uit de consultatie naar voren zijn gekomen, voor zover relevant voor de Invest International.

13.1 Doelstelling en doelgroep

13.1.1 Doelstelling

Er is door meerdere indieners verzocht om de doelstelling in het wetsvoorstel nader te verduidelijken of specifieker te maken. Verder uitten diverse indieners wensen over specifieke terreinen waarop het samenwerkingsverband actief zouden moeten zijn.

De doelstellingen zijn voor Invest International opnieuw geformuleerd. Die doelstellingen zijn niet te nauw omschreven, opdat Invest International op deze wijze kan beantwoorden aan de vraag die er bij ondernemingen leeft naar financiering van internationale projecten. Deze vraag kan in de loop der tijd veranderen. Gelet hierop en uit het oogpunt van bestendige regelgeving is het nader omschrijven of specifieker maken van de doelstellingen in het wetsvoorstel niet wenselijk. Wel zal de Staat in een aanvullende overeenkomst met Invest International afspraken maken over de terreinen waarop zij actief zal zijn. Deze overeenkomst wordt periodiek herzien zodat ingespeeld kan worden op bijvoorbeeld nieuwe opgaven. Omdat genoemde afspraken openbaar worden, zal, ook voor andere belanghebbenden, inzichtelijk zijn waarop Invest International zich zal richten. Invest International stelt uiteindelijk, binnen de contouren van de overeenkomst, het investeringsbeleid vast.

13.1.2 Doelgroep

Het samenwerkingsverband zou volgens de indieners voor diverse categorieën personen, ondernemingen en organisaties beschikbaar moeten zijn. Veel genoemd is in dit verband het mkb.

Gelet op de doelstellingen en de ontwikkel- en investeringstaak van Invest International richt Invest International zich op ondernemingen. Dat begrip is ruim gedefinieerd in artikel 1 van de wet en omvat mede mkb-ondernemingen en starters.

Bij de uitwerking van de contouren van het investeringsbeleid, en het beleid inzake de ontwikkeltaak, zal bekeken worden hoe Invest International optimaal beschikbaar kan zijn voor het mkb.

13.2 Governance

Verscheidene indieners benadrukken het belang dat de instelling onafhankelijk en op afstand van de overheid moet kunnen functioneren. Ook is naar voren gebracht dat meerdere dochtermaatschappijen, waaronder een voor ontwikkelactiviteiten niet nodig zijn.

Uitgangspunt is dat Invest International een privaatrechtelijke holding- en groepsstructuur wordt waarbinnen individuele investeringsbeslissingen onafhankelijk en op basis van zakelijke overwegingen genomen kunnen worden. De overheid stuurt hierin niet. In de statuten wordt verder verankerd dat strategie en investeringsbeleid worden vastgesteld door de raad van bestuur van Invest International, met dien verstande dat zulks niet gebeurt dan nadat de aandeelhouders zijn gehoord. Deze zeker gestelde handelingsvrijheid tot zelfstandig opereren laat onverlet dat de publieke belangen met het oog waarop Invest International wordt opgericht voldoende gewaarborgd dienen te worden. Dit publieke belang komt mede tot uitdrukking in de kwalificatie van Invest International als staatsdeelneming met voorgestelde wettelijk te vervullen taken. Het aan de staatsdeelneming verbonden aandeelhouderschap alleen volstaat niet voor het waarborgen van die taken, zodat aansturing van Invest International via dit wetsvoorstel en de te sluiten overeenkomst tussen de Staat en Invest International daarin complementair zijn. Die overeenkomst bevat onder meer afspraken over de terreinen waarop Invest International actief zal zijn. De inhoud daarvan is te kwalificeren als een afgesproken beleidsmatige richtinggevende duiding binnen de ruime doelstellingen die voor Invest International gelden. Die duiding laat onverlet dat strategie en investeringsbeleid door Invest International verder zelf worden voorgesteld en bepaald.

Wat betreft de keuze voor dochtermaatschappijen merkt het kabinet het volgende op. In het wetsvoorstel wordt de eenheid van presentatie en handelen naar derden toe gewaarborgd door de keuze voor een holding- en groepsstructuur. De overwegingen die aan de keuze van aparte dochters ten grondslag liggen worden in het algemeen deel van deze memorie toegelicht.

13.3 Additionaliteit

13.3.1 Waarborgen additionaliteit

Veel indieners benadrukken dat het samenwerkingsverband geen marktpartijen moet verdringen en dus additioneel moet zijn aan de markt. Daarbij wordt aangegeven dat dit niet altijd een helder afgebakend begrip is. Tevens zijn er zorgen over de borging van de additionaliteit.

Het wetsvoorstel bevat meerdere waarborgen dat Invest International additioneel aan de markt handelt. Dit uitgangspunt is primair verankerd in de doelstellingen van de instellingen (artikel 3). Deze doelstellingen worden ook statutair vastgelegd. Daarnaast vloeit uit artikel 9 voort dat Invest International zich uit een oogpunt van goede marktwerking dient te onthouden van ongewenste mededinging met ondernemingen of vrije beroepsbeoefenaren. Daarvan is sprake als Invest International zich begeeft op de markt. In dat geval kan hierover een klacht worden ingediend. De procedure hiervoor is beschreven in de artikelen 10 en 11 van het wetsvoorstel. Naast deze wettelijke waarborgen wordt in het investeringsproces van Invest International voorzien in «checks and balances» waarmee wordt zeker gesteld dat investeringen additioneel zijn. Investeringscommissies, het bestuur van Invest International en de RvC

zien hierop toe. De instelling legt, onder meer over het aspect additionaliteit, verantwoording af in het jaarverslag en tussentijdse rapportages. Hiermee zijn voldoende waarborgen ingebouwd dat Invest International additioneel aan de markt handelt.

13.3.2 Normrendement en additionaliteit

Diverse indieners uiten de vrees dat de statistische eisen van Eurostat belemmerend zullen werken voor het samenwerkingsverband om aanvullend aan de markt te opereren. Ook hebben sommige indieners hun zorg uitgesproken dat een te hoog normrendement belemmerend kan werken bij het bereiken van de doelstellingen van de instelling.

Invest International wordt als staatsdeelneming op een zakelijke manier aangestuurd. Een van de aangrijpingspunten om dit vorm te geven is dat voor Invest International, na overleg met het bestuur, een normrendement wordt vastgesteld. Deze maatstaf geldt voor het geheel van de kapitaalstorting en de totale uitgezette gelden, waarbij rekening wordt gehouden met de maatschappelijke en economische doelstellingen van Invest International zoals in dit wetsvoorstel opgenomen. Het is aan het management van de instelling zelf hoe deze maatstaf voor het geheel wordt vertaald naar een individuele investeringsbeslissing.

De kapitaalstorting op de aandelen van Invest International, en het daarbij geldende normrendement, moeten zodanig zijn dat deze kwalificeert als financiële transactie in het kader van de Economische en Monetaire Unie (EMU). Dan belast de storting noch het EMU-saldo, noch het uitgavenplafond.

Het kabinet heeft begrip voor de door indieners geuite vrees en zal daarom zorgvuldig kijken naar de relatie tussen enerzijds de haalbaarheid van het rendement op individuele investeringsprojecten van Invest International en anderzijds het nog vast te stellen normrendement.

Naast een zorgvuldig proces van vaststelling wijst het kabinet erop dat Invest International zich de eerste jaren na de oprichting in de opbouwfase bevindt, waardoor het niet voor de hand ligt dat al snel voldaan wordt aan het normrendement.

Het normrendement zal in overleg met Invest International worden vastgesteld voor een meerjarige periode en wordt periodiek herzien. Invest International zal alleen financiering verstrekken indien sprake is van een gezonde businesscase. Voorts zal Invest International alleen daar instappen waar de markt niet bereid is te financieren. Het gaat dan om investeringen met een nog moeilijk in te schatten (vaak hoog) risicoprofiel of een lange terugverdiensperiode. Als de markt de daaraan verbonden risico's niet kan of wil dragen, kan Invest International dit gat opvullen doordat het bijvoorbeeld een langere tijdshorizon dan marktpartijen kan hanteren. Invest International zal bij de beprijzing van individuele investeringsprojecten gebruik maken van de best beschikbare marktgegevens. Additionaliteit van Invest International betekent niet dat Invest International gaat concurreren op prijs. Het biedt juist financieringsoplossingen die de markt vanwege een onzekere risico-rendementsverhouding of lange onzekere terugverdiensperiodes in onvoldoende mate aanbiedt.

13.4 Investeringsbeleid

In de reacties zijn diverse wensen geuit en suggesties gedaan voor het investeringsbeleid van het samenwerkingsverband. Bijvoorbeeld dat er ook ruimte moet zijn voor projecten met een kleine omvang, dat het beleid voldoende bestendig en continue moet zijn en dat het beleid aan moet sluiten op nationale en internationale agenda's voor onder meer duurzaamheid en maatschappelijk verantwoord ondernemen.

De investeringstaak van Invest International is in artikel 4, eerste lid, onder b, ruim omschreven. In paragraaf 5.3.2 is een nadere inkleuring van de investeringstaak van Invest International gegeven.

13.5 Uitvoering regelingen

Een aantal indieners vraagt zich af of de regelingen die door het samenwerkingsverband namens de Minister voor BHOS zullen worden uitgevoerd, worden aangepast zodra de Invest International de uitvoering van RVO overneemt.

De betreffende regelingen gaan in de huidige vorm over van RVO naar Invest International.

13.6 Verantwoording, transparantie en financieel toezicht

Meerdere indieners vragen om een heldere verantwoording van de activiteiten van het samenwerkingsverband en transparantie hierover. Aangezien Invest International een private vennootschap wordt, zal bij de verantwoording de reguliere taakverdeling bij staatsdeelnemingen worden aangehouden. Dit betekent dat de Minister van Financiën rapporteert over de uitvoering van het aandeelhouderschap. De instelling rapporteert zelf over de bereikte resultaten. De Staat als aandeelhouder bespreekt onder andere de strategie met de deelneming en toetst de resultaten aan de hand van een normrendement. Daarnaast is er beleidsoverleg voorzien over de terreinen waar Invest International zich op richt, alsmede rapportages over de bereikte impact. Aan de Tweede Kamer wordt verantwoording over Invest International afgelegd in het Jaarverslag Beheer Staatsdeelnemingen en – voor zover het de uitvoering van subsidieregelingen betreft – via het reguliere begrotingsproces.

13.7 Verhouding Algemene wet bestuursrecht

Mede naar aanleiding van de vraag of de vennootschap als bestuursorgaan dient te worden aangemerkt, is er in overeenstemming met het wetsvoorstel Invest-NL voor gekozen om in het wetsvoorstel elke twijfel op dit punt te voorkomen door te bepalen dat Invest International geen bestuursorgaan in de zin van de Awb is.

14. Advisering Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer (hierna: ARK) heeft advies uitgebracht over het wetsvoorstel ter uitvoering van artikel 7.40, onderdeel b, van de Comptabiliteitswet 2016¹⁹. Dat artikel bepaalt dat Onze Minister die het aangaat overleg voert met Onze Minister van Financiën en de Algemene Rekenkamer over een wettelijke regeling als bedoeld in artikel 4.7, derde lid, onder a, van de Comptabiliteitswet 2016 voor zover die wettelijke regeling betrekking heeft op het oprichten, mede-oprichten of doen oprichten van privaatrechtelijke rechtspersonen door de Staat.

14.1 Relatie Staat en FMO als aandeelhouders

Het advies van de ARK bevat ten eerste een opmerking over de relatie tussen de Staat en FMO als aandeelhouders. De ARK geeft aan dat deze relatie in de toegezonden stukken niet duidelijk is omschreven en dat dit toe te schrijven is aan twee zaken. Ten eerste merkt de ARK op dat relevante informatie over de relatie Staat en FMO opgenomen zal worden in een joint venture overeenkomst, die de ARK niet kon beoordelen omdat een uitgekristalliseerde overeenkomst nog niet beschikbaar was. De ARK acht het verder wenselijk dat de Staten-Generaal bij de beoordeling van het voornemen tot oprichting van Invest International ook kennis kunnen nemen van de voorgenomen joint venture overeenkomst.

¹⁹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Deze aanbeveling zal opgevolgd worden door de concepttekst van de joint venture overeenkomst ter informatie met het wetsvoorstel mee te zenden aan de Staten-Generaal.

Daarnaast geeft de ARK aan dat onduidelijkheid in de relatie tussen de aandeelhouders Staat en FMO ontstaat doordat de Staat een meerderheidsaandeel heeft in FMO. De ARK doet de aanbeveling aandacht te besteden aan de vraag in hoeverre de aandeelhoudersrelatie tussen de Staat en FMO een rol speelt bij de invulling van beider aandeelhouderschap in Invest International. Hierover kan worden gesteld dat de Staat en FMO, als aandeelhouders, op afstand van Invest International zullen staan. Datzelfde geldt voor de Staat ten opzichte van FMO als staatsdeelneming. De manier waarop FMO invulling geeft aan het aandeelhouderschap van Invest International is aan het bestuur van FMO. Omdat Invest International niet als groepsmaatschappij van FMO aan te merken zal zijn, heeft de Staat ook op basis van de statuten van FMO geen zeggenschapsrechten op de uitoefening van dit aandeelhouderschap. Hiermee is er een duidelijke scheiding tussen het aandeelhouderschap van de Staat in FMO enerzijds, en het aandeelhouderschap van FMO in Invest International anderzijds.

14.2 Inrichting en vormgeving

Het advies van de ARK richt zich ten tweede op de nadere invulling van het wetsvoorstel, waarvan een gedeelte volgens de ARK buiten het zicht van de Staten-Generaal plaatsvindt. De ARK noemt hier drie aandachtspunten. Ten eerste stelt de ARK dat de autorisatiefunctie van de Staten-Generaal te zeer beperkt wordt doordat een inhoudelijke beoordeling van eventuele toekomstige 100% dochtermaatschappijen van Invest International niet mogelijk is. Ten tweede noemt de ARK de aanvullende overeenkomst, die gesloten zal worden tussen de Staat, FMO en Invest International en waarin op basis van de beleidswensen van BHOS de *scope* van het investeringsbeleid overeengekomen wordt. Binnen die *scope* zal Invest International haar eigen strategie bepalen. Ten derde benoemt de ARK dat het wetsvoorstel voorziet in de mogelijkheid dat Ministers nieuwe taken beleggen bij Invest International, die passen binnen de wettelijke doelstelling, en dat, aangezien het beleggen van nieuwe taken gebeurt bij algemene maatregel van bestuur, deze niet hoeven worden voorgelegd aan de Staten-Generaal. Met betrekking tot bovenstaande aandachtspunten doet de ARK de aanbevelingen om (1) voornemens tot uitbreiding van de taken van Invest International tijdig voor te leggen aan de Staten-Generaal en (2) de Staten-Generaal gelijktijdig met de indiening van het wetsvoorstel te informeren over de afspraken in de joint venture overeenkomst en overige relevante overeenkomsten.

In reactie op de eerste opmerking, over de machtiging tot het oprichten van dochtermaatschappijen: deze machtiging wordt begrensd door de doelstelling waaraan Invest International in artikel 3 is gebonden en waaraan een dochtermaatschappij altijd functioneel dienstbaar moet zijn. Door betrokkenheid van de Staten-Generaal bij de vaststelling van die wettelijk voorgestelde doelstelling wordt daarmee tevens invulling gegeven aan de begrenzing van de machtiging. Overigens staat het Invest International, zoals alle deelnemingen, na oprichting vrij om zelf dochtervennootschappen op te richten mocht dit nodig zijn in de uitvoering van haar activiteiten. Dit valt binnen de ondernemingsvrijheid van een deelneming. De eerste aanbeveling van de ARK is om voornemens tot (majeure) uitbreiding van de taken van Invest International tijdig voor te leggen aan de Staten-Generaal. In het geval nieuwe taken bij Invest International

zouden worden belegd, dienen die altijd binnen de doelstelling te passen. Dit werkt vervolgens ook door op een eventuele toekomstige dochtermaatschappij voor een nieuwe taak. Indien sprake is van een majeure wijziging van taken zal de Staten-Generaal hierover worden geïnformeerd.

Aan de tweede aanbeveling van de ARK zal gehoor worden gegeven. Relevante overeenkomsten die zien op structuur en inrichting zijn in dit geval de joint venture overeenkomst en de aanvullende overeenkomst. Deze zullen in concept gelijktijdig met het wetsvoorstel aan de Tweede Kamer worden gezonden. Omdat Invest International partij wordt bij beide overeenkomsten zullen deze noodzakelijkerwijs pas na oprichting kunnen worden gefinaliseerd en ondertekend.

De ARK merkt nog op dat de titel van de wet geen recht doet aan de inhoud ervan en dat dit ook het geval is bij de Machtigingswet oprichting Invest-NL. Mede vanwege de aansluiting van het onderhavige wetsvoorstel op de Machtigingswet oprichting Invest-NL is ervoor gekozen de citeertitel niet te wijzigen.

14.3 Sturing, verantwoording en toezicht

De ARK merkt op dat het van belang is dat de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking voldoende informatie ontvangt om zich een goed beeld te kunnen vormen van het functioneren van Invest International in de praktijk. In dit verband wordt aangegeven dat het opvallend is dat in het wetsvoorstel en concept statuten de verantwoording alleen vorm krijgt via de aandeelhoudersrelatie. De ARK stelt dat in de wet niet geregeld is hoe Invest International en de dochtermaatschappijen verantwoording afleggen aan de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking over de wettelijke taakuitvoering en het beheer van publieke middelen.

De ARK beveelt aan een eigen wettelijke basis te creëren voor de verstrekking van verantwoordingsinformatie aan de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, die uit diens specifieke verantwoordelijkheid voor de uitoefening van wettelijke taken door de regelingen- en ontwikkeldochters van Invest International voortvloeit. De ARK beveelt daarnaast aan voor sturing en verantwoording een separaat toezichtarrangement op te stellen.

In paragraaf 8 van de memorie van toelichting, betreffende verantwoording en toezicht, is reeds aangegeven dat het verschillende karakter van de taken een gedifferentieerde benadering in verantwoording en toezicht vereisen, op grond waarvan hieraan op verschillende wijze invulling wordt gegeven. De regering is van mening dat de bestaande kaders de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking voldoende in staat stellen zijn verantwoordelijkheid te nemen. Voor de ontwikkeltaak geldt dat de subsidievoorschriften uit de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing zijn (paragraaf 4.2.8.5 van de Awb) op subsidieverlening. De Minister kan de subsidieverlening voor activiteiten die onder deze taak vallen op grond van de Awb intrekken of ten nadele van de subsidieontvanger wijzigen als Invest International of de dochtermaatschappij de aanwijzingen van de Minister voor BHOS niet opvolgt. Hetzelfde geldt voor de subsidievaststelling. Voorts is voorzien in een bepaling op basis waarvan bij grove nalatigheid bij het vervullen van de ontwikkeltaak, zoals het niet opvolgen van een aanwijzing, de Minister voor BHOS of in opdracht van hem een derde zelf tijdelijk kan voorzien in een uit te voeren werkzaamheid voor een taak. De Minister voor BHOS kan bijvoorbeeld een last onder bestuursdwang opleggen (artikel 14,

vijfde lid). Toezicht en sturing op de uitvoering van de ontwikkeltaak is op deze wijze voldoende gewaarborgd.

Voor de regelingentaak geldt dat Invest International uitsluitend schenkingsprogramma's en subsidieregelingen uitvoert krachtens een door de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking verleend volmacht respectievelijk mandaat. De mandaatverhouding en de daarbij behorende instructiebevoegdheden, bieden de mogelijkheid om controle te houden op de uitvoering van deze taak. Afdeling 10.1.1 van de Awb is van toepassing. Mandaat is de bevoegdheid om in naam van een bestuursorgaan besluiten te nemen (artikel 10:1 Awb). Een door de gemandateerde binnen de grenzen van zijn bevoegdheid genomen besluit geldt als een besluit van de mandaatgever (artikel 10:2 Awb). De mandaatgever kan de gemandateerde per geval of in het algemeen instructies geven ter zake van de uitoefening van de gemandateerde bevoegdheid (artikel 10:6 Awb). De gemandateerde verschafft de mandaatgever op diens verzoek inlichtingen over de uitoefening van de bevoegdheid. En de mandaatgever blijft bevoegd de gemandateerde bevoegdheid uit te oefenen (artikel 10:7 Awb). Uit dit samenstel aan bepalingen uit de Algemene wet bestuursrecht volgt dat bij de regelingentaak de verantwoordelijkheid voor de te nemen besluiten bij de mandaatgever berust. In ultimo zal een eenmaal gegeven mandaat tot uitvoering van een subsidieregeling door de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking ook weer kunnen worden ingetrokken.

Anders dan voor de regelingentaak en ontwikkeltaak wordt de investeringstaak door Invest International uitgevoerd met behulp van eigen financiële middelen waarvoor de storting door de Minister van Financiën op uitgegeven aandelen de basis zal vormen. Er is daarmee geen sprake van het ontvangen van vormen van financiering als bedoeld in artikel 6.1 van de Comptabiliteitswet 2016 waarop door een Minister die het aangaat toezicht moet worden gehouden als bedoeld in dat artikel en ook geen sprake van een rechtspersoon met een wettelijke taak als bedoeld in die wet. Aangezien Invest International een private vennootschap wordt, zal bij de verantwoording de reguliere taakverdeling bij staatsdeelnemingen worden aangehouden. Bij het vervullen van de investeringstaak berust de verantwoordelijkheid voor onderwerpen als kwaliteit van het financieel risicomanagement, het financieel beheer en de financiële verantwoording primair bij Invest International als zelfstandig opererende onderneming. Het aandeelhouderschap van de Staat biedt voldoende mogelijkheden om op de inrichting daarvan invloed uit te oefenen. In paragraaf 2.4 is hier uitgebreider op ingegaan. Daarin worden verschillende aandeelhoudersmechanismen beschreven die bijdragen aan het verzekeren van een juiste uitvoering van deze taak door Invest International. Voor het functioneren van Invest International in algehele financiële zin is de Minister van Financiën in de rol van aandeelhouder namens de Staat eerstverantwoordelijke. Voor de taakuitoefening door Invest International is dit vanuit een coördinerend perspectief de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, en voor zover dit uit het wetsvoorstel volgt (zie onderstaand schema), in overeenstemming met of na overleg met de Minister van Financiën.

Tabel overzicht wettelijke (sturings)bevoegdheden

Bevoegdheden gerelateerd aan oprichting en aandeelhouderschap

Bevoegdheid tot	Verantwoordelijkheid	Grondslag
Oprichting	Minister van Financiën	Artikel 2, eerste lid
Kapitaaldeelname	Minister van Financiën	Artikel 2, tweede lid
Uitoefening aandeelhouderschap	Minister van Financiën	Artikel 6

Bevoegdheden gerelateerd aan inhoud wettelijke taken en scheiding daartussen

Bevoegdheid tot	Verantwoordelijkheid	Grondslag
Bij amvb kunnen opdragen van met doelstelling verenigbare taken, incl. kostenvergoeding	Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking	Artikel 4, tweede lid
Uitzondering op verbod nevenactiviteiten	Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking	Artikel 4, vierde lid
Intrekking of wijziging besluit nevenactiviteiten	Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking	Artikel 4, vijfde lid
Termijnvaststelling voor ontvangen gelden tot doelaanwending of uitkering aan Staat	Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking	Artikel 7, eerste lid
Last onder bestuursdwang tot gescheiden boekhouding, bewaren gegevens, uitkering gelden	Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking	Artikel 7, vierde lid

Bevoegdheden gerelateerd aan investeringstaak

Bevoegdheid tot	Verantwoordelijkheid	Grondslag
Ontvangen van melding en verslaglegging over mededingingsklacht	Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking	Artikel 10, vierde en vijfde lid
Ambtshalve aanwijzing bij schending van additioneel handelen aan de markt tot beëindiging daarvan of anders zelf in voorzien	Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking	Artikel 11, tweede en derde lid
Betrokkenheid Staat bij melding en verslaglegging van eventuele staatssteun	Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking	Artikel 12, tweede en derde lid

Bevoegdheden gerelateerd aan ontwikkeltaak

Bevoegdheid tot	Verantwoordelijkheid	Grondslag
Ontvangen van melding en verslaglegging over mededingingsklacht	Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking	Artikel 10, vierde en vijfde lid
Ambtshalve aanwijzing bij schending van additioneel handelen aan de markt tot beëindiging daarvan of anders zelf in voorzien	Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking	Artikel 11, tweede en derde lid
Betrokkenheid Staat bij melding en verslaglegging van eventuele staatssteun	Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking	Artikel 12, tweede en derde lid
Beheer archiefbescheiden bij ontbinding en belast met beheer tot toezicht daarop	Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking	Artikel 13, tweede en derde lid
Subsidieverstrekking op aanvraag voor de ontwikkeltaak	Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking	Artikel 14, eerste lid
Geven aanwijzingen in belang goede vervulling ontwikkeltaak	Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking	Artikel 14, derde lid
Bij grove nalatigheid last onder bestuursdwang of ander laten uitvoeren	Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking	Artikel 14, vijfde lid

Bevoegdheden gerelateerd aan taak subsidieregelingen, subsidiebesluiten en volmacht

Bevoegdheid tot	Verantwoordelijkheid	Grondslag
Aanwijzing subsidiebesluiten en -regelingen tot uitvoering in mandaat	Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking	Artikel 4, eerste lid, onder c.
Verlenen volmacht met het oog op het ten laste van de begroting doen van schenkingen aan overheidsorganen en sluiten van bijdrageovereenkomsten	Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking	Artikel 4, eerste lid, onder d.
Beheer archiefbescheiden subsidiebesluiten en -regelingen bij ontbinding en belast met beheer tot toezicht daarop	Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking	Artikel 13, tweede en derde lid
Vergoeding kosten en tariefvaststelling uitvoering subsidiebesluiten en -regelingen	Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking	Artikel 15

Nadere sturingsbevoegdheden van de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking worden opgenomen in de aanvullende overeenkomst en in het samenwerkingsprotocol tussen de Minister van Financiën en de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking. Daarbij zal, zoals door de ARK aanbevolen, nadrukkelijk ook de doelmatigheid en doeltreffendheid van de taakuitvoering worden meegenomen.

Wat de interne governance van Invest International betreft, meent de ARK dat de waarborgen inzake het voorkomen van belangenverstremming bij leden van de Raad van Bestuur of Raad van Commissarissen te beperkt geregeld zijn in de concept-statuten. De ARK beveelt aan de statuten op de door de ARK genoemde punten aan te scherpen. Deze aanbeveling zal deels worden opgevolgd.

Een ruimere regeling omtrent tegenstrijdig belang dan de wettelijke regeling zal een plek krijgen in de na oprichting vast te stellen reglementen voor raad van bestuur en raad van commissarissen. Ook zal in de statuten voor bestuurders een vergelijkbare kwaliteitseis als voor commissarissen worden opgenomen die verhindert dat ambtenaren in dienst van het Rijk worden benoemd tot bestuurder. Daarnaast acht de ARK het onwenselijk dat bestuurders (direct) kunnen overstappen naar de raad van commissarissen en vice versa. De ARK beveelt aan dit uit te sluiten in de statuten. Deze aanbeveling zal niet worden opgevolgd. De regering is van mening dat het niet wenselijk is om een mogelijke overstap van bestuurders naar de raad van commissarissen (en vice versa) op voorhand uit te sluiten. Een dergelijke overstap kan wenselijk zijn, bijvoorbeeld in het belang van de continuïteit, en zal per casus worden beoordeeld door de aandeelhouders. Het ligt voor de hand dat er in zo'n geval een afkoelperiode als voorwaarde wordt gesteld.

14.4 Financieringsstromen

Het vierde onderdeel van het advies van de ARK heeft betrekking op de verschillende middelen die straks – direct of indirect – vanuit de Staat richting Invest International (inclusief dochterondernemingen) zullen vloeien. De ARK acht het van belang dat ten behoeve van de parlementaire besluitvorming en het uitoefenen van het budgetrecht de Staten-Generaal een compleet overzicht ontvangen van de verschillende geldstromen die straks vanuit de Staat richting Invest International gaan. Aan dit voorstel zal uitvoering worden gegeven door dit overzicht gelijktijdig met het wetsvoorstel aan de Tweede Kamer toe te zenden.

14.5 Taak en bevoegdheden Algemene Rekenkamer

Tot slot wijst de ARK erop dat in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel de taak en bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer niet geheel correct weergegeven zijn. De memorie van toelichting is op de door de ARK genoemde punten aangepast.

II. ARTIKELEN

HOOFDSTUK 1. ALGEMENE BEPALINGEN

Artikel 1 Begripsbepalingen

Eerste lid

Invest International

De besloten vennootschap Invest International B.V. is een privaatrechtelijke rechtspersoon naar Nederlands recht. De bepalingen van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek zijn van toepassing. Oprichting van deze vennootschap door de Staat zal plaatsvinden na inwerkingtreding van artikel 2 van dit wetsvoorstel, waarin de machtiging tot oprichting vervat is.

Overgangsdatum

Met de inwerkingtreding van deze wet verkrijgt de Minister van Financiën een machtiging om namens de Staat de rechtspersoon Invest International B.V. mede op te richten. Pas op het moment dat deze rechtspersoon is opgericht, kunnen er rechten en verplichtingen van de Staat aan Invest International worden overgedragen. Om die reden wordt in de overgangsbepalingen niet gerefereerd aan het moment van inwerkingtreding van de wet, maar aan het moment van oprichting van Invest International.

Verschillende activiteiten

Deze begripsbepaling is ontleend aan artikel 25a, onderdeel d, van de Mededingingswet, waarin deze begripsbepaling is opgenomen in verband met implementatie van richtlijn 2006/111/EG van de Commissie van 16 november 2006 betreffende de doorzichtigheid in de financiële betrekkingen tussen lidstaten en openbare bedrijven en de financiële doorzichtigheid binnen bepaalde ondernemingen (PbEG L 318 van 17 november 2006, blz. 17–25).

Tweede lid

De openbare lichamen Bonaire, Saba en Sint Eustatius maken deel uit van Nederland en vallen onder het begrip *Nederlandse economie*. Een bedrijf dat dus van daaruit wil exporteren of activiteiten in het buitenland wil ondernemen, valt gewoon binnen het werkgebied van Invest International. Aruba, Curaçao en Sint Maarten zijn aparte landen binnen het Koninkrijk met een grotere autonomie. Zij vallen niet onder het begrip *Nederlandse economie*. Tegelijkertijd kunnen Aruba, Curaçao en Sint Maarten uiteraard profiteren van de activiteiten van Invest International gericht op het buitenland, bijvoorbeeld als het gaat om de financiering van (export)projecten gericht op en investeringen in die landen. Dit is conform de lijn die bij Invest-NL is gekozen.

Artikel 2 Machtiging, holdingstructuur

Eerste en tweede lid

Het eerste lid van dit artikel bevat de machtiging aan de Minister van Financiën om samen met FMO Invest International mede op te richten. Het tweede lid regelt de machtiging aan de Minister van Financiën om deel te nemen in het aandelenkapitaal van Invest International. Zodra het wetsvoorstel in werking is getreden, kan bij de notaris de oprichtingshandeling plaatsvinden. Daarna zal de Staat in ruil voor de uitgifte van aandelen de kapitaalstorting of kapitaalstortingen verrichten.

Derde lid

Het derde lid bepaalt dat de te verlenen machtiging uit het eerste lid zich ook uitstrekt tot het oprichten, mede-oprichten of doen oprichten van een rechtspersoon waarin Invest International alle aandelen houdt en die (geheel of gedeeltelijk) als doelstelling heeft het uitvoeren van een taak die deze wet toekent aan Invest International. Voorzien is dat er meerdere 100%-dochtermaatschappijen opgericht zullen worden. De reden hiervoor is dat de taken waarmee Invest International volgens de Kamerbrief belast wordt, divers van aard zijn en er behoefte is aan «governance op maat» die per taak kan verschillen. In paragraaf 2.2 van deze toelichting is reeds uitgebreid stilgestaan bij de keuze voor een holdingstructuur, waarbij 100%-dochtermaatschappijen één of meer van de taken kunnen uitvoeren die bij of krachtens deze wet kunnen worden opgelegd aan Invest International. Volledig aandeelhouderschap in dochtermaatschappijen versterkt de positie om aan wettelijke taken, additionaliteit en te behalen normrendement te voldoen. Artikel 7.35 van de Comptabiliteitswet 2016 is van toepassing. Dat brengt mee dat aan de Algemene Rekenkamer onderzoekbevoegdheden jegens deze rechtspersonen toekomen.

Vierde lid

Voor zover Invest International aan haar opgelegde taken, verleende bijzondere of uitsluitende rechten of opgelegde diensten van algemeen economisch belang geheel of gedeeltelijk aan nog op te richten 100%-dochtermaatschappijen wenst toe te delen, regelt het vierde lid dat de bepalingen waarmee dergelijke taken, rechten of diensten worden opgelegd of verleend en inkaderen, van overeenkomstige toepassing zijn op een dochtermaatschappij waarin Invest International alle aandelen houdt, indien die dochtermaatschappij het uitvoeren van die taak, dat recht of die dienst als doelstelling heeft. Het kan daarbij gaan om een dochtermaatschappij die uitsluitend het uitvoeren van die taak, dat recht of die dienst als doelstelling heeft, alsmede om een dochtermaatschappij die naast die taak nog andere taken als doelstelling heeft. Dit brengt mee dat Invest International zonder beperkingen bepaalde bevoegdheden kan toedelen aan dochtermaatschappijen waarin zij alle aandelen houdt en die zijn opgericht met het oog op het vervullen van een wettelijk taak van Invest International. Doordat de taken alleen kunnen worden uitgevoerd door 100%-dochtermaatschappijen, is gewaarborgd dat het bestuur van holdingmaatschappij Invest International een instructierecht heeft ten aanzien van het bestuur van zo'n dochtermaatschappij. Doordat het aantal dochtermaatschappijen niet vastgelegd wordt, kan per taak bekeken worden of daarvoor een eigen 100%-dochtermaatschappij opportuun is, zodat voorkomen kan worden dat het uitvoeren van een nieuwe taak niet samen gaat met het uitvoeren van de oorspronkelijke taak.

Vijfde lid

Met dit lid wordt er in voorzien dat vanaf het moment van oprichting Invest International het structuurregime van toepassing is (ook als niet direct vanaf de oprichting een ondernemingsraad is ingesteld). Deze keuze is de wens van de regering om reeds bij de start van Invest International te voorzien in een voldoende en effectief toezicht op het bestuur van Invest International. Daarnaast draagt het structuurregime bij aan het bewaken van de noodzakelijke afstand tussen de aandeelhouders en de instelling.

De eerste commissarissen worden aangewezen bij de oprichtingsakte. Werving en selectie zal door de oprichtende partijen, Staat en FMO, plaatsvinden.

HOOFDSTUK 2. DOEL EN TAKEN

Artikel 3 Doelstellingen

De artikelen 3, 4 en 5 vormen een «drievoudig snoer». Artikel 3 geeft aan met welk doel Invest International wordt opgericht dan wel ingericht en kleurt daarmee de aard van de activiteiten die Invest International kan ontplooiën. Artikel 4 regelt vervolgens welke wettelijke taken in dat kader worden opgedragen aan Invest International en artikel 5 regelt welke bevoegdheden daarbij horen.

In artikel 3 wordt het doel van de oprichting van Invest International omschreven. Invest International heeft tot doel ondersteuning te bieden voor op het buitenland gerichte activiteiten van ondernemingen en internationale projecten die een bijdrage leveren aan de Nederlandse economie door het verbeteren van de internationale concurrentiepositie en het verdienvermogen, waaronder internationale projecten die voorzien in oplossingen voor wereldwijde vraagstukken zoals bijdragen aan duurzame economische ontwikkeling. Invest International ontplooit haar

activiteiten additioneel aan de markt, door middel van financiering en projectontwikkeling.

De activiteiten van ondernemingen die gefinancierd worden, dienen een bijdrage te leveren aan de Nederlandse economie door het verbeteren van de internationale concurrentiepositie en het verdienvermogen. Met het voorgaande wordt beoogd een gelijk speelveld te creëren voor Nederlandse ondernemingen en hen beter te positioneren om internationaal te opereren. Activiteiten van ondernemingen die de internationale concurrentiepositie en het verdienvermogen niet verbeteren, komen niet voor financiering in aanmerking. Met «internationale projecten» worden projecten bedoeld die voorzien in oplossingen voor wereldwijde vraagstukken zoals bijdragen aan duurzame economische ontwikkeling. De bedoelde «bijdragen aan duurzame economische ontwikkeling» is opgenomen als focus binnen het oplossen van wereldwijde vraagstukken; in de praktijk zal worden aangesloten bij de zogeheten Duurzame Ontwikkelingsdoelen (SDG's) van de Verenigde Naties. Invest International zal zich niet richten op alle wereldwijde vraagstukken, maar op die activiteiten die in ieder geval gericht zijn op economische vooruitgang waarbij rekening wordt gehouden met omgevingseffecten voor de langere termijn.

Invest International, vormgegeven als een holding met dochtermaatschappijen met onderscheiden taken, zal additioneel aan bestaande marktpartijen en FMO gaan werken. Dit additionaliteitsbeginsel – verwoord in de tweede zin van artikel 3 – houdt in dat activiteiten van Invest International niet tot verdringing van marktpartijen mag leiden en houdt daarnaast in dat het bestaande aanbod op de markt wordt aangevuld in plaats van verdrongen, door middel van «crowding-in» van private partijen. Het vereiste van additionaliteit in artikel 3 is derhalve sterk bepalend voor de afbakening waarbinnen Invest International actief mag zijn.

De activiteiten die Invest International mag verrichten zijn financiering en projectontwikkeling. Van de voor deze doelstelling op te richten zelfstandige staatsdeelneming Invest International, heeft de Staat 51% en FMO 49% van de stemgerechtigde aandelen. Daarnaast worden de internationale financieringsregelingen die worden uitgevoerd door agentschap RVO overgebracht in Invest International. Tevens worden de activiteiten van NL-Business van FMO voortgezet door Invest International. NL-Business is het deel van FMO dat zich bezighoudt met de ontwikkeling van internationale projecten en financieringsoplossingen voor het Nederlandse bedrijfsleven. Voornoemde bundeling van bestaande dienstverlening, instrumenten en expertise, in combinatie met additionele middelen voor projectontwikkeling en investeringen via een kapitaalstorting, zal Nederlandse ondernemingen beter in staat stellen aan financiering te komen voor grote maatschappelijke en ontwikkelingsrelevante investeringsprojecten buiten Nederland.

Artikel 4 Taken

Eerste lid

In artikel 4, eerste lid, zijn de wettelijke taken beschreven die worden opgelegd aan Invest International. In paragraaf 5 van deze toelichting zijn de taken nader toegelicht.

Tweede en derde lid

Het tweede lid regelt dat bij algemene maatregel van bestuur nieuwe taken kunnen worden opgedragen aan Invest International. Verwezen wordt in dit verband naar de paragraaf 5.3.5 waar nader op deze delegatiegrondslag is ingegaan.

Het derde lid biedt een basis om bij algemene maatregel van bestuur nadere regels te kunnen stellen met betrekking tot de taken die door middel van deze wet dan wel bij algemene maatregel van bestuur op basis van het derde lid, aan Invest International opgedragen zijn. Op grond van dit artikellid kunnen ook de noodzakelijke aanvullende bevoegdheden als bedoeld in artikel 5 worden toegekend.

Bij de afweging of en zo ja, hoe van de grondslagen gebruik wordt gemaakt, zal zowel het belang van het zelfstandig en zakelijk kunnen opereren als het publieke belang worden gewogen.

Vierde lid

Het vierde lid ziet op nevenactiviteiten. Dat wil zeggen: activiteiten die niet voortvloeien uit de taken die bij of krachtens deze wet aan Invest International of dochters daarvan (kunnen) worden opgelegd. Het vierde lid bepaalt dat Invest International en dochters daarvan, naast het uitvoeren van hun publieke taken alleen (commerciële) nevenactiviteiten mogen verrichten met instemming van de Minister. Een dergelijk voorgenomen besluit dient vanwege samenhang met publieke taakuitoefening en mogelijke raakvlakken met portefeuilles van andere bewindspersonen te worden voorgelegd aan de ministerraad. De noodzakelijke instemming kan worden verleend als de activiteiten nauw verwant zijn aan de activiteiten ter uitvoering van de publieke taken, de goede uitvoering van die taken niet in gevaar brengen, mede het algemeen belang dienen – waartoe ook het financieel belang van de Staat kan worden gerekend – en die activiteiten worden verricht met inachtneming van hetgeen bij of krachtens deze wet wordt bepaald. Bij dit laatste wordt onder andere gedacht aan de bepalingen over de gescheiden boekhouding. De Minister komt daarbij een beoordelingsruimte toe bij de afweging of – op het moment dat het verzoek wordt ingediend – het verrichten van nevenactiviteiten past bij het dan gevoerde rijksbeleid en de nevenactiviteiten op dat moment niet onevenredig veel beslag zouden kunnen gaan leggen op de personele en bestuurlijke inzet die nodig is voor het vervullen van de taken van Invest International of dochters daarvan.

Vijfde lid

Het vijfde lid geeft de Minister voor BHOS de bevoegdheid een besluit tot het instemmen met een (commerciële) nevenactiviteit in te trekken of te wijzigen indien niet meer is voldaan aan het bij het geven van de instemming verbonden voorwaarden, voorschriften of beperkingen. Deze bevoegdheid zal uiteraard met de nodige voorzichtigheid worden toegepast. Immers, Invest International heeft met instemming van de Minister voor BHOS bepaalde activiteiten verricht en heeft daarvoor waarschijnlijk kosten gemaakt en overeenkomsten met derden gesloten. De rechtszekerheid en het vertrouwensbeginsel brengen met zich dat de overheid slechts om zwaarwegende redenen ingrijpt in zo'n bestaande situatie. Er is in ieder geval sprake van zwaarwegende redenen als niet meer voldaan wordt aan de vereisten, bedoeld in het vijfde lid. Het intrekken van een dergelijke instemming zal veelal ook een overgangstermijn vergen opdat Invest International haar activiteiten ordentelijk kan afwickelen. Voorlegging aan de ministerraad van een voorgenomen besluit tot intrekking is niet vereist.

Artikel 5 Handelingen Invest International

Dit artikel regelt de handelingen die Invest International kan verrichten bij het uitoefenen van haar taken.

Onderdeel a van het eerste lid heeft betrekking op het uitoefenen van ontwikkelactiviteiten door Invest International. Onderdeel b betreft het uitvoeren van de investeringstaak. Hiervoor kan Invest International eigen vermogen, bijvoorbeeld in de vorm van een deelneming, en vreemd vermogen verschaffen. De handelingen ter uitvoering van de regelingstaak zijn onderwerp van onderdeel c. Invest International mag namens de Minister voor BHOS subsidie verlenen en uitvoeringsovereenkomsten aangaan bij het uitvoeren van deze taak. De bevoegdheid tot het verrichten van ook privaatrechtelijke rechtshandelingen bij de uitvoering van de subsidietaak is noodzakelijk met het oog op uitvoeringsovereenkomsten als bedoeld in artikel 4:36 van de Awb.

Daarnaast is het mogelijk voor de uitvoering van de taak, bedoeld in onderdeel d rechtshandelingen op basis van een volmacht te verrichten. Dit heeft betrekking op het doen van schenkingen aan overheidsorganen in ontwikkelingslanden en het sluiten van bijdrageovereenkomsten ten laste van de begroting van de Minister voor BHOS. Dit betreft de toepassing, krachtens overgangsrecht, van ORIO, en van D2B.

Het tweede lid is toegelicht in paragraaf 9.5 van deze toelichting.

HOOFDSTUK 3. UITOEFENING AANDEELHOUDERSCHAP STAAT

Artikel 6 Uitoefening aandeelhouderschap en afstemming met Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking

Invest International wordt gezamenlijk opgericht door de Staat en FMO, dus zij zullen de aandeelhouders van Invest International zijn. De Minister van Financiën zal het aandeelhouderschap van de Staat in Invest International uitoefenen. Zoals opgemerkt in paragraaf 2.4.2 van deze toelichting werkt de Minister van Financiën hierbij nauw samen met de Minister voor BHOS met betrekking tot enkele zwaarwegende besluiten. De samenwerking tussen beide ministeries zal worden neergelegd in een protocol.

HOOFDSTUK 4. VOORWAARDEN VOOR TAAKUITOEFENING

§ 1. Beginselen van financieel beheer

Artikel 7 Gescheiden boekhouding ten aanzien van de te onderscheiden taken

Artikel 7 kent diverse bepalingen met betrekking tot de financiële administratie en de verantwoording voor de te onderscheiden taken. Deze bepalingen zijn noodzakelijk, omdat de reeds beschikbare verplichtingen inzake gescheiden boekhouding zoals neergelegd in artikel 25b en verder van de Mededingingswet toegespitst zijn op de onderneming waaraan een dienst van algemeen economisch belang of een bijzonder of exclusief recht is opgelegd. In zulke gevallen dient de onderneming een boekhouding te hanteren waarin de verschillende activiteiten apart geadministreerd worden. Deze bepaling uit de Mededingingswet houdt evenwel onvoldoende rekening met de bijzondere samenstelling van activiteiten van Invest International en de organisatie van de groep Invest International. Om zeker te stellen dat voor alle verschillende activiteiten van Invest International – ongeacht of deze in dezelfde rechtspersoon samenvallen met een dienst van algemeen economisch belang of bijzonder of exclusief recht – een gescheiden boekhouding wordt gehanteerd met een juiste allocatie van baten en kosten, is ervoor

gekozen in artikel 7 een specifiek regime te regelen dat in belangrijke mate overeenkomt met het regime van de Mededingingswet.

Eerste lid

Op grond van het eerste lid dient Invest International ontvangen gelden die bestemd zijn voor het voor rekening en risico van de Staat verrichten van activiteiten binnen een door de Minister te bepalen termijn voor het bestemde doel aan te wenden. Door hieraan een uiterste termijn te verbinden wordt voorkomen dat door uitgestelde besteding van die gelden de vermogenspositie van Invest International in positieve zin wordt beïnvloed en daarmee een impliciete garantie vormt voor Invest International. Ook voorkomt dit dat de overige activiteiten van Invest International vanuit financieel oogpunt een negatieve wisselwerking kunnen hebben met de activiteiten die Invest International voor rekening en risico van de Staat verricht. Om dezelfde redenen dienen ook gelden die Invest International heeft ontvangen uit eerdere voor rekening en risico van de Staat uitgevoerde activiteiten binnen een daarvoor vastgestelde termijn aan de Staat te worden uitgekeerd. De manier waarop Invest International deze activiteiten verricht, regelt het wetsvoorstel niet, maar met het oog op de keuze voor een holdingstructuur is voorzien dat activiteiten die voor rekening en risico van de Staat en in mandaat voor de Minister voor BHOS worden verricht, in een aparte 100%-dochtermaatschappij worden ondergebracht.

Tweede lid

Het tweede lid van artikel 7 vereist dat Invest International of een 100%-dochter van Invest International een zodanige administratie voert dat er sprake is van een gescheiden boekhouding indien er zowel activiteiten voor eigen rekening en risico als activiteiten voor rekening en risico van de Staat worden verricht. Zowel de baten als de lasten dienen per verschillende activiteit te worden geregistreerd. Daarnaast geldt de verplichting om op grond van een consequent toegepast en objectief te rechtvaardigen systeem van kostenallocatie en kostprijsadministratie een juiste toerekening van alle baten en lasten te realiseren.

Derde lid

Deze administratieve gegevens dienen volgens het derde lid gedurende een periode van tien jaar beschikbaar te zijn. Deze termijn is afgeleid van de verjaringstermijn van 10 jaar voor de terugvordering van onrechtmatige staatssteun neergelegd in artikel 17, eerste lid, van Verordening (EU) nr. 2015/1589 van de Raad van 13 juli 2015 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. Het is immers niet uitgesloten dat Invest International voorwerp zal zijn van klachten van onrechtmatige verlening van staatssteun. Door de relevante administratie gedurende een periode van 10 jaar te bewaren, kan Invest International zich effectief verweren.

Vierde lid

Niet nakoming van deze verplichtingen door Invest International kan op grond van het vierde lid worden bestreden door een last onder bestuursdwang op te leggen. Door een last kan worden bereikt dat een ondeugdelijke administratie op orde gebracht wordt of gelden niet langer dan nodig worden aangehouden.

Artikel 8 Jaarverslag

Deze bepaling voorziet erin dat Invest International haar jaarrekening en bestuursverslag telkenjare aan de Minister van Financiën toezendt, die vervolgens de Tweede Kamer de stukken doet toekomen, gelijktijdig met het Jaarverslag Beheer Staatsdeelnemingen.

§ 2. Mededinging en staatssteun

Artikel 9 Additioneel aan de markt

Eerste lid

Invest International zal additioneel aan de markt opereren. Door een wettelijke regeling zoals voorgesteld in dit wetsartikel wordt handen en voeten gegeven aan dit principe. Invest International krijgt dit principe als gedragsnorm opgelegd. In paragraaf 4.2 van het algemeen deel wordt de toepassing van dit principe nader toegelicht. Op basis van praktijkervaringen kan in de loop van de tijd blijken dat deze procedure bijgesteld en aangescherpt dient te worden.

Tweede lid

Het tweede lid voorziet niettemin in een delegatiegrondslag om bij algemene maatregel van bestuur, indien gewenst, nadere regels te stellen over de wijze waarop Invest International zich moet onthouden van activiteiten die niet of slechts gedeeltelijk voldoen aan het additionaliteitsbeginsel. Het is aan Invest International om het additionaliteitsbeginsel praktisch toe te passen. De eventuele nadere regels krachtens het tweede lid, bieden de mogelijkheid om dit, indien noodzakelijk, bij te sturen. De naleving van het additionaliteitsbeginsel wordt tevens gewaarborgd door de artikelen 10 en 11 over de mededingingsklacht.

Artikel 10 Mededingingsklacht

Eerste lid

Het beginsel dat Invest International additioneel aan de markt moet handelen vergt een mededingingsklachtprocedure om dit beginsel effectief te laten zijn. Het eerste lid geeft de ondernemers en vrije beroepsbeoefenaren het recht om bij Invest International een mededingingsklacht in te dienen over activiteiten van Invest International en haar eventuele dochtermaatschappijen, met uitzondering van de activiteiten die krachtens mandaat namens de Minister voor BHOS worden verricht. Die activiteiten komen immers niet voor rekening en risico van Invest International.

Het zal hier in de praktijk gaan om ondernemers en vrije beroepsbeoefenaren die zich op dezelfde markt als Invest International begeven. Dit artikel is dus niet bedoeld als rechtsbescherming van potentiële ontvangers van financiering, in de zin dat hiermee opgekomen zou kunnen worden tegen een beslissing van Invest International om geen financiering te verstrekken.

Tweede lid

De klager zal in een mededingingsklacht moeten identificeren welke activiteit van Invest International leidt – uit oogpunt van goede marktwerking – tot een ongewenste mededinging met ondernemingen en vrije beroepsbeoefenaren. Het is daarbij noodzakelijk dat de klager ook

onderbouwt waarom er sprake is van ongewenste mededinging vanuit het oogpunt van goede marktwerking.

Derde, vierde en vijfde lid

Op grond van het derde lid dient Invest International te voorzien in een adequate klachtafhandelingprocedure. Daarbij gelden de volgende eisen: deze procedure moet duidelijk kenbaar en eenvoudig toegankelijk op de website van Invest International staan en moet zodanig zijn ingericht dat er adequate klachtafhandeling plaats kan vinden.

Verder dient Invest International de ontvangst van een ingediende mededingingsklacht binnen twee weken na ontvangst ervan aan de Minister mede te delen. Invest International doet aan het eind van elk kwartaal verslag aan de Minister voor BHOS over de status van de afhandeling van een ingediende mededingingsklacht.

Artikel 11 Gevolg schending additionaliteitsbeginsel

Eerste lid

Als Invest International naar aanleiding van een mededingingsklacht of op grond van eigen bevindingen constateert dat er met betrekking tot een investeringsactiviteit sprake is van oneigenlijke mededinging, wordt de ongewenste mededinging binnen een redelijke termijn beëindigd. Anders dan voor de investeringstaak geldt voor de ontwikkeltaak dat die met een subsidie wordt gefinancierd. Ontwikkelactiviteiten waarbij sprake is van oneigenlijke mededinging zullen niet voor subsidie in aanmerking komen. Invest International dient er rekening mee te houden dat in geval van een gegronde mededingingsklacht dit effecten kan hebben op de subsidieverlening.

Tweede lid

De Minister voor BHOS kan ook ambtshalve constateren dat er bij investeringsactiviteiten sprake is van oneigenlijke mededinging door Invest International of een dochtermaatschappij. In dat geval kan deze een aanwijzing geven de ongewenste mededinging binnen een redelijke termijn te beëindigen.

Voor de mogelijkheid tot het geven van een aanwijzing betreffende de ontwikkeltaak zie artikel 14, derde lid.

Derde lid

Dit lid biedt een grondslag voor de Minister voor BHOS om op te treden als de investeringsactiviteit van Invest International die oneigenlijke mededinging met zich meebrengt niet tijdig beëindigd is. Hij kan er dan namens en op kosten van Invest International in voorzien dat de activiteit alsnog wordt beëindigd.

Artikel 12 Verbod verstrekken ongeoorloofde staatssteun

Het verbod van staatssteun geldt rechtstreeks krachtens artikelen 107 en 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie voor lidstaat Nederland en richt zich rechtstreeks tot alle samenstellende delen van de Nederlandse overheid (Rijk, decentrale overheden etc.). Daarom is er in beginsel geen noodzaak voor het wettelijk aanvullend vastleggen van een verbod voor het verstrekken van ongeoorloofde staatssteun.

Voor zover financiering wordt verstrekt voor rekening en risico van een vakminister berust de verantwoordelijkheid voor de rechtmatigheid van de financiering onder de staatssteunkaders bij het bestuursorgaan dat de

verantwoordelijkheid draagt voor deze verstrekking van de financiering. Voor Invest International betekent dit dat het niet de verantwoordelijkheid noch de bevoegdheid heeft om te beoordelen of een subsidieregeling van een Minister verenigbaar is met de staatssteunregels. Ook draagt de Minister wiens regeling door Invest International in mandaat wordt uitgevoerd, de formele verantwoordelijkheid voor de rechtmatige uitvoering van de regeling in individuele gevallen.

Hetzelfde geldt voor de ontwikkelactiviteiten en bijbehorende financiering: daar is sprake van een financieringsrelatie van het Rijk naar Invest International (op structurele basis) en het is aan het Rijk om ervoor te zorgen dat deze financieringsrelatie in overeenstemming is met de relevante staatssteunregels. Invest International zal geen financiering verstrekken op grond van de ontwikkelactiviteiten. Bij de ontwikkelactiviteiten gaat het om advisering en feitelijk handelen, vaak aselekt, waardoor doorvloeit van staatssteun beperkt is.

Daarentegen is niet uitgesloten dat Invest International voor eigen rekening en risico financiering verstrekt die kan kwalificeren als ongeoorloofde staatssteun.

Het tweede lid geeft aan op welke wijze praktische invulling moet worden gegeven aan deze verplichting gelet op de geldende procedures en kaders ingevolge het Unierecht met betrekking tot staatssteun. Deze bepaling verschaft Invest International en haar dochtermaatschappijen daarentegen de mogelijkheid om via de Nederlandse Staat (de Minister) vooraf comfort te verkrijgen van de Europese Commissie dat er niet onverhoopt ongeoorloofde staatssteun verleend wordt.

De Wet Naleving Europese regelgeving publieke entiteiten (hierna: Wet Nerpe) verschaft reeds instrumenten om achteraf de naleving af te dwingen van de Europese staatssteunregels. Deze wet is van toepassing op Invest International doordat Invest International een publieke entiteit in de zin van die wet is. Tot een publieke entiteit worden onder meer overige aanbestedende diensten als bedoeld in artikel 2, eerste lid, van richtlijn 2014/24/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende het plaatsen van overheidsopdrachten en tot intrekking van Richtlijn 2004/18/EG (PbEU 2014, L 94) gerekend. Het begrip aanbestedende dienst omvat tevens publiekrechtelijke instellingen als bedoeld in die richtlijn, waartoe ook Invest International gerekend dient te worden onder meer omdat meer dan de helft van de leden van de raad van bestuur van Invest International (evenals de leden van de RvC) door de Staat worden benoemd. Dientengevolge is Invest International als publieke entiteit in de zin van die wet aan te merken. De nalevingsinstrumenten die de Wet Nerpe biedt zijn uitsluitend toepasbaar indien een publieke entiteit niet of niet naar behoren voldoet aan een voor haar geldende rechtsplicht die voortvloeit uit een bij of krachtens de Europese verdragen op Nederland rustende verplichting (artikel 2.1, eerste lid). Zolang Invest International voor Nederland geldende rechtsverplichtingen uit Europese verdragen nakomt, bestaat er geen bevoegdheid tot gebruik van dat instrument. Dit beknót de vrijheid van Invest International derhalve niet om zelfstandig te opereren, zolang deze uit Europese verdragen voortkomende verplichtingen worden nageleefd. Handhaving is dan ook uitdrukkelijk niet de bedoeling van dit wetsartikel, omdat dit een onnodige doublure zou inhouden met hetgeen waarin de Wet Nerpe voorziet.

§ 3. Bedrijfsvoering

Artikel 13 Verplichting tot aanhouden archief en verplichting tot overdragen aan Rijksarchief

In artikel 4 van de Archiefwet 1995 is geregeld dat bij gehele of gedeeltelijke opheffing, samenvoeging of splitsing van overheidsorganen regels dienen te worden gesteld met betrekking tot de gevolgen voor de daarbij betrokken archieven. Artikel 4 voorziet zowel in gevallen van overdracht van taken tussen de verschillende overheden, als in gevallen van actieve afstoting van overheidsactiviteiten aan de particuliere sector, beëindiging van de overheidsbetrokkenheid (passieve afstoting) en de omzetting van overheidsactiviteiten in een privaat- of publiekrechtelijke vorm. Voorkomen moet worden dat een situatie ontstaat, waarin de overheid niet meer in staat is over het tot dan gevoerde beleid verantwoording af te leggen. Tegelijkertijd moet de organisatie wel effectief kunnen blijven functioneren en dus de beschikking krijgen over deze bescheiden voor zover dat noodzakelijk is (Kamerstukken II, 1992–1993, 22 866, nr. 3, blz. 7 en 23).

Teneinde te voorkomen dat de archiefbescheiden gedurende de periode van de terbeschikkingstelling niet zorgvuldig worden beheerd, zijn de bepalingen omtrent het toezicht op het beheer uit de Archiefwet 1995 van overeenkomstige toepassing op Invest International of een dochtermaatschappij die (geheel of gedeeltelijk) de taken, bedoeld in artikel 4, eerste lid, onderdelen a of c, uitoefent. Invest International dan wel betreffende dochtermaatschappij(en) moet haar archief beheren overeenkomstig de regels van de Archiefwet 1995. Dit is mede van belang in verband met de overdracht van deze archiefbescheiden na ontbinding van deze entiteiten. Invest International dient in geval van haar ontbinding of die van haar 100%-dochtermaatschappijen het beheer van en de zorg voor de archiefbescheiden over te dragen aan de Minister. Welke keuze Invest International daarbij maakt (centraal beheer van alle archieven bij Invest International zelf of juist verdeeld over de verschillende dochters, is een operationele aangelegenheid waarover door Invest International zelf besloten moet worden).

Artikel 4, derde lid, van de Archiefwet 1995 verplicht – in geval taken van een overheidsorgaan geheel of gedeeltelijk worden overgedragen aan een rechtspersoon – om een voorziening te treffen omtrent de terbeschikkingstelling aan die rechtspersoon van de op die taken betrekking hebbende archiefbescheiden, voor zover deze niet zijn overgebracht naar een archiefbewaarplaats, voor een tijdvak van ten hoogste twintig jaar. Deze voorziening houdt tenminste in een nadere bepaling van het tijdvak, alsmede een bepaling omtrent het toezicht op het beheer van de desbetreffende archiefbescheiden, overeenkomstig het bij of krachtens de Archiefwet 1995 is bepaald. Een periode van ten hoogste twintig jaar lijkt voldoende. Dit is geregeld in artikel 18 van dit wetsvoorstel dat ook het ter beschikking stellen van de relevante archiefbescheiden aan Invest International regelt.

HOOFDSTUK 5. GELDMIDDELEN

Artikel 14 Ontwikkelactiviteiten

Eerste en tweede lid

Met dit artikel wordt een expliciete wettelijke grondslag gecreëerd voor het subsidiëren van de ontwikkeltaak van Invest International. Subsidieverstrekking aan Invest International zal plaatsvinden binnen het raam van

de regelgeving op grondslag van de Kaderwet Subsidies Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Derde lid

De ontwikkeltaak is vormgegeven als een wettelijke taak, omdat deze activiteit door de markt ontoereikend wordt uitgevoerd voor bepaalde investeringen door ondernemingen, terwijl die activiteiten vanuit het oogpunt van publieke belangen door de overheid wenselijk geacht worden. Omdat deze van overheidswege wordt opgelegd met het oog op het realiseren van een publiek belang, is het noodzakelijk dat de Minister voldoende aansturingmogelijkheden heeft om erop toe te zien dat het verrichten van deze dienst op de juiste wijze geschiedt. In het derde lid is daarom bepaald dat de Minister voor BHOS, aanwijzingen kan geven aan Invest International of, nu voor de ontwikkeltaak een aparte dochtermaatschappij wordt gebruikt, aan die dochtermaatschappij, voor een goede vervulling van die taak.

Vierde lid

Ingevolge dit lid dient Invest International of de dochtermaatschappij die als doelstelling heeft het uitvoeren van de ontwikkeltaak, de aanwijzingen van de Minister op te volgen. Indien met het oog op uitoefening van de hier bedoelde taak subsidie is verstrekt op grond van het eerste lid, kan deze verplichting worden geduid als een verplichting van de subsidieontvanger zoals bedoeld in titel 4.2 van de Awb. Als Invest International of de dochtermaatschappij de aanwijzingen van de Minister voor BHOS niet opvolgt, kan de Minister op grond van artikel 4:48, eerste lid, onderdeel b, van de Awb de subsidieverlening intrekken of ten nadele van de subsidieontvanger wijzigen. Hetzelfde geldt voor de subsidievaststelling op grond van artikel 4:49, eerste lid, onderdeel c, van de Awb.

Vijfde lid

Als Invest International of een dochtermaatschappij in grove mate nalatig is bij het vervullen van de ontwikkeltaak, kan de Minister voor BHOS een last onder bestuursdwang treffen of kan een andere entiteit in opdracht van de Minister tijdelijk voorzien in een uit te voeren werkzaamheid voor een taak. Van een grove mate van nalatigheid is in elk geval sprake indien Invest International ingevolge het vierde lid gegeven aanwijzingen niet opvolgt. De Minister kan ook overgaan tot een eventueel besluit tot intrekking of het ten nadele wijzigen van de subsidieverlening (op grond van de Awb).

Artikel 15 Onkostenvergoeding voor dienstverlening aan de Minister voor wat betreft ten uitvoerlegging regelingen

In dit artikel wordt de wettelijke basis gecreëerd voor het vergoeden van reële onkosten bij het uitvoeren van regelingen. Door in het tweede lid vast te leggen dat de Minister voor BHOS de bedragen vaststelt, wordt uiting gegeven aan het feit dat geen sprake is van een economische activiteit die wordt uitgevoerd op grond van een overeenkomst tot opdracht noch dat er sprake is van een reguliere economische activiteit waar Invest International een rendement op kan behalen. Ook wordt hiermee voorkomen dat een ongeclausuleerde aanspraak op de vergoeding van kosten ontstaat die in geen verhouding staat tot hetgeen aan redelijke kosten wordt gemaakt. Aard en omvang van de onkosten zullen voorwerp van overleg zijn tussen de Minister voor BHOS en Invest International.

HOOFDSTUK 6. EVALUATIE

Artikel 16 Evaluatie

Eerste lid

Uit het eerste lid van dit artikel volgt dat de Minister voor BHOS in overeenstemming met de Minister van Financiën binnen drie jaar na de inwerkingtreding van deze wet aan de Staten-Generaal een verslag stuurt over de effecten van deze wet in de praktijk. Dit betreft een eenmalige evaluatie die in de brief van 10 februari 2017 is aangekondigd.²⁰ Gelet op de beperkte tijdsduur waarbinnen deze evaluatie dient plaats te vinden na oprichting richt die zich niet tevens op de doeltreffendheid en doelmatigheid van de wet.

Tweede lid

Te onderscheiden van deze evaluatie is de evaluatie die uit het tweede lid volgt en die in ieder geval eens in de zeven jaar plaatsvindt. Deze termijn is in overeenstemming met de Nota Deelnemingenbeleid rijksoverheid 2013 (bijlage bij Kamerstukken II 2013/14 28 165, nr. 165). Het verslag van deze evaluaties omvat ook de doeltreffendheid en doelmatigheid van de wet.

HOOFDSTUK 7. OVERGANGSBEPALINGEN

Artikel 17 Overgang roerende zaken en vermogensrechten

Voor een soepele start van Invest International wordt in dit artikel voorzien in een overgang onder algemene titel van roerende zaken en vermogensrechten. Naar verwachting zal het hier naar verhouding om een beperkt aantal goederen en vermogensrechten gaan, zoals mogelijkerwijs bepaalde softwarelicenties.

Artikel 18 Overdracht archiefbescheiden

Dit artikel regelt, conform het derde lid van artikel 4, derde lid van de Archiefwet 1995, dat Invest International vanaf de oprichting over de benodigde archiefbescheiden kan beschikken voor uitvoering van de taken, bedoeld in artikel 4 eerste lid, onder c en d.

HOOFDSTUK 8. SLOTBEPALINGEN

Artikel 19 Conservatoir beslag

Aan Invest International worden voor de wettelijke taak van het gemandateerd uitvoeren van aangewezen subsidieregelingen gelden ten laste van de rijksbegroting ter beschikking gesteld. Het is op voorhand niet volledig uit te sluiten dat een derde tot zekerheidstelling van een beweerdelijke vordering op Invest International conservatoir beslag legt op een bankrekening van Invest International. Dit kan gaan om een geschil omtrent een vordering van een partij uit hoofde van een andere wettelijke taak van Invest International, zoals over een toegezegde investering waarbij het afhankelijk van het specifieke project niet uitgesloten is dat het omvangrijke bedragen betreft. Dit beslag kan de uitvoering van aangewezen subsidieregelingen gedurende enige tijd in ernstige mate belemmeren. Conservatoir derdenbeslag wordt namelijk gelegd voor al hetgeen de beslagene (de bank) verschuldigd is aan de debiteur (Invest International), oftewel op het gehele tegoed dat Invest International aanhoudt bij

²⁰ Kamerstukken II, 2016/17, 28 165, nr. 269.

die bank, ongeacht de hoogte van de vordering. Daarnaast kan Invest International dit niet opvangen door gelden die niet onder het beslag vallen en voor andere wettelijke taken bestemd zijn ten behoeve van de wettelijke taak ter uitvoering van subsidieregelingen te gebruiken. Dit doorkruist regels inzake boekhoudkundige scheiding, kan leiden tot kruissubsidiëring en het uitvoeren van de publieke taak in gevaar brengen. Met dit artikel wordt geregeld dat verlot voor het leggen van conservatoir beslag ten laste van Invest International, dan wel ten laste van een dochtermaatschappij van Invest International die de subsidietaak uitvoert, slechts kan worden verleend nadat Invest International of dochtermaatschappij in de gelegenheid is gesteld om te worden gehoord. Door degene ten laste van wie beslag wordt gelegd te horen, wordt verzekerd dat de voorzieningenrechter kennis neemt van de wijze waarop het maatschappelijk belang van de uitvoering van subsidieregelingen in het geding is alvorens de voorzieningenrechter beslist op een verzoek om verlot tot beslag.

Hiervan te onderscheiden is de regeling tot het horen voorafgaand aan het leggen van conservatoir beslag op grond van artikel 700, vierde lid, van het Wetboek van Burgerlijke rechtsvordering. Invest International is niet aan te merken als enige in dat artikel genoemde instelling zoals een bank of beleggingsonderneming als bedoeld in artikel 1:1 van de Wet op het financieel toezicht of als een overheidsinstantie of, met zekerheid, als een onderneming met overheidsgarantie. In zoverre wijkt Invest International niet af van Invest-NL en wordt eenzelfde voorziening getroffen als in de Machtigingswet oprichting Invest-NL.

Doel van de in het Wetboek van Burgerlijke rechtsvordering opgenomen bepaling ten aanzien van beslaglegging is dat de door de instelling aangehouden tegoeden worden beschermd, waarbij de goede werking van het betalings- en effectenverkeer en de stabiliteit van het financiële stelsel voorop staan (NvW).²¹ Hier gaat het om de specifieke voor Invest International geldende situatie waarin gelden beschikbaar dienen te blijven om aangewezen subsidieregelingen namens de Minister op afstand uit te kunnen voeren opdat de uitvoering van de publieke taak hiervoor niet in gevaar komt.

Deze memorie van toelichting onderteken ik mede namens de Minister van Financiën.

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,
S.A.M. Kaag

²¹ Kamerstukken II 2003/04, 28 863, nr. 5, p. 9.