

Annex 2 – Toetsingskader garantie Europese investeringsbank

Probleemstelling en rol van de overheid

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

De Europese Investeringsbank (EIB) heeft vanwege de uittreding van het VK uit de EIB een voorstel gedaan voor een vervanging van het Britse kapitaal in de EIB.

De uittreding van het VK uit de EIB heeft twee gevolgen voor het kapitaal van de EIB. Ten eerste zal het VK na de uittreding uit de EU en de EIB niet langer garant staan voor nieuwe leningen die de EIB afsluit. Hierdoor daalt het totale garanti kapitaal van de EIB vanaf 2019 (*callable capital*) met 35,7 miljard euro. Ten tweede krijgt het VK vanaf december 2019 in 13 jaarlijkse termijnen zijn deel van het ingelegde kapitaal (*paid-in capital*) van 3,5 miljard euro terug.

Dit betekent dat het totale kapitaal (*subscribed capital*) van de EIB in totaal met 39,2 miljard euro afneemt.

De EIB mag statutair in totaal niet meer dan 250% van haar kapitaal en reserves uitlenen. De garantie van het VK voor zijn aandeel in de bij uittreding opgebouwde leningenportefeuille kwalificeert hierbij niet meer als kapitaal. Het risicobeleid van de EIB is er op gericht om op veilige afstand onder deze grens te blijven en deze ratio bedroeg eind 2017 dan ook 208%. Het wegvallen van het Britse kapitaal van 39,2 miljard euro verlaagt daarom zonder aanvullende maatregelen het maximale totale uitleenbedrag van de EIB met bijna 100 miljard euro (250% van 39,2 miljard). Wanneer er geen aanvullende maatregelen worden getroffen dan zou de EIB op 30 maart 2019, de dag van de Brexit, de statutaire uitleenlimiet dicht naderen. De EIB zou in een dergelijk scenario genooddaakt zijn om de activiteiten onmiddellijk te reduceren, wat betekent dat het aantal financiële operaties direct moet worden teruggebracht. Met de vervanging laten de aandeelhouders van de EIB zien dat zij groot belang hechten aan de bank als instrument, ook na het vertrek van het VK uit de EU. Deze steun is voor ratingbureaus een belangrijk criterium voor de huidige AAA/Aaa-status. Het jaarlijkse leenvolume (nieuwe leningen) is van 76,4 miljard euro in 2016 reeds gedaald naar 69,9 miljard euro in 2017.

De voorgestelde vervanging van het Britse kapitaal bestaat uit het verhogen van de garanties van de overige 27 EU-lidstaten in combinatie met het omzetten van reserves in ingelegd kapitaal. Hiermee is de EIB goed voorbereid op de Brexit en kan de EIB haar solide financiële basis behouden terwijl het tegelijkertijd ook blijft beschikken over een vergelijkbaar uitleenvermogen. Met deze solide financiële basis kan de EIB onder gunstige voorwaarden financiering verkrijgen op de kapitaalmarkt. Dit voordeel kan

de EIB ten goede laten komen aan het verwezenlijken van haar doelstelling om bij te dragen aan de ontwikkeling van de interne markt van de EU.

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

Nederland is als EU-lidstaat sinds de oprichting van de EIB in 1958 aandeelhouder van de EIB.

De doelstelling van de EIB, zoals vastgelegd in het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, is om met een beroep op de kapitaalmarkten en op haar eigen middelen bij te dragen aan een evenwichtige en ongestoorde ontwikkeling van de interne markt in het belang van de Unie.

Om dit te bereiken worden projecten gesteund die bijdragen aan een concurrerende, innovatieve, sociale en groene markteconomie en die vanwege hun aard en omvang niet of niet volledig op de reguliere markt gefinancierd kunnen worden.

Het vertrek van het VK uit de EU en daarmee uit de EIB leidt (zoals in antwoord op vraag 1 omschreven) tot een afname van het totale kapitaal van de EIB van 39,2 miljard euro waarmee de overige 27 aandeelhouders geconfronteerd worden. Met de vervanging van het Britse kapitaal door de overige 27 aandeelhouders laten de aandeelhouders van de EIB zien dat zij belang hechten aan de EIB als instrument, ook na vertrek van het VK uit de EU. Deze steun is voor ratingbureaus een belangrijk criterium voor de huidige AAA/Aaa-status. Nederland heeft, net als de andere aandeelhouders, baat bij de financiële soliditeit en slagkracht van de instelling.

3. Is het voorstel voor de regeling

a) ter compensatie van risico's die niet in de markt kunnen worden gedekt en/of

b) het beste instrument waarmee een optimale doelmatigheidswinst kan worden bewerkstelligd ten opzichte van andere beleidsinstrumenten? Maak een vergelijking met alternatieve beleidsinstrumenten

De EIB bereikt haar doelstelling door additioneel te zijn aan financiering van projecten door de markt. Dit betekent dat projecten die de EIB ondersteunt niet of niet in dezelfde mate uitgevoerd kunnen worden zonder steun van de EIB. De EIB financiert dan ook niet meer dan 50% van een project. Additionaliteit van EIB leningen is van belang zodat middelen doelmatig besteed worden en er geen verdrukking van andere partijen plaatsvindt.

De EIB mede door de kapitaalleg en bijbehorende garantstelling van de aandeelhouders door de kredietbeoordelaars beoordeeld als een solide financiële instelling met een AAA/Aaa-kredietwaardering. Deze stelt de EIB in staat om op basis van ingelegd kapitaal door aandeelhouders voordelig additionele middelen op de kapitaalmarkt te lenen door zelf obligaties uit te geven, en deze middelen vervolgens samen met het eigen vermogen tegen gunstige voorwaarden te investeren in projecten die bijdragen aan een concurrerende, innovatieve, sociale en groene markteconomie.

Door deze hefboom, de revolverende werking en het genereren van eigen netto-inkomsten, kan de EIB ieder jaar substantiële bedragen uitlenen. De EIB heeft zo tijdens de financiële crisis een belangrijke rol gespeeld in het aanjagen van investeringen en het bijdragen aan evenwichtige economische groei in een periode waarin minder financiering beschikbaar was. Directe investeringen of subsidies vanuit de Nederlandse overheid in projecten zouden deze hefboomwerking of revolverende werking slechts in beperkte mate kunnen bewerkstelligen waardoor minder efficiëntie wordt behaald.

4. Op welke wijze wordt het nieuw aan te gane risico gecompenseerd door risico's vanuit andere risicoregelingen binnen de begroting te verminderen?

Het nieuwe risico t.a.v. de EIB wordt gecompenseerd doordat per 1 maart 2018 de garantie DNB Winstafdracht ter waarde van 5,7 miljard euro is vervallen.

Risico's en risicobeheersing

5. Wat zijn de risico's van de regeling voor het Rijk:

a. Wat is het totaalrisico van de regeling op jaarbasis? Kent de regeling een totaalplafond?

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

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

- a. De totale Nederlandse garantstelling t.b.v. de EIB bedraagt na de verhoging 11,8 miljard euro.
- b. De aandeelhouders van de EIB ontvangen geen premie voor deze garantie. De financiële voordelen van de garantie komen ten goede aan de reserves van de EIB.
- c. De garanties kunnen alleen worden ingeroepen door de EIB op het moment dat de EIB niet meer aan haar verplichtingen kan voldoen. De kans dat dit gebeurt is echter zeer klein. De EIB voert een prudent risicobeleid dat als doel heeft kapitaalgaranties nooit te hoeven inroepen. Het leenportfolio van de EIB functioneert historisch gezien goed, met slechts 0,3% van de leningen die niet (volledig) worden terugbetaald. Daarnaast maakt de EIB een solide winst. De EIB heeft in haar 60-jarig bestaan nooit een beroep gedaan op de garanties van haar aandeelhouders. Theoretisch gezien verhoogt de uitstroom van het Britse kapitaal uit de EIB het risico onder de garantie. Echter, dit risico wordt aan de andere kant weer verminderd doordat er afspraken zijn gemaakt om de governance te verbeteren en de leenvolumes houdbaar te maken waardoor de theoretische toename van het risico wordt gemitigeerd.

6. Welke risicobeheersende en risicomitigerende maatregelen worden getroffen om het risico voor het Rijk te minimaliseren? Heeft de budgettaire verantwoordelijke minister voldoende mogelijkheden tot beheersing van de risico's, ook als de regeling op afstand van het Rijk wordt uitgevoerd?

De EIB wordt geleid door een Raad van gouverneurs (de ministers van Financiën van de 28 EU lidstaten). Het Management Comité (van elke kiesgroep één) en de president van de EIB vormen samen het dagelijks bestuur. De Raad van bewind (van elke EU-lidstaat één) houdt toezicht op het Management Comité en neemt besluiten over de operationele strategie, het beleid en projectvoorstellen van de EIB. Nederland heeft via deze bestuursorganen de mogelijkheid om het beleid van de EIB mede te bepalen en de risico's te beperken. Financieringsvoorstellen, waaronder voor de meer risicovolle projecten, worden bijvoorbeeld goedgekeurd met gewone meerderheid in het Management Comité en in de Raad van bewind.

De EIB valt als Internationale Financiële Instelling (IFI) met een eigen statuut niet onder extern toezicht, zoals EU-regelgeving en Basel-richtlijnen. Bij afwezigheid van dit externe toezicht heeft de EIB in de *Best Banking guiding principles* (BBP) de uitgangspunten vastgelegd waaraan de EIB moet voldoen ten aanzien van de governance, prudentieel beheer en interne en externe rapportage. Daarnaast leggen de BBP vast dat de EIB zich aan alle voor commerciële banken relevante regelgeving moet houden, of moet uitleggen wanneer deze regelgeving voor de EIB niet relevant is. Een van de hoofdtaken van de Audit Comité is om op deze BBP toe te zien.

De EIB publiceert daarnaast elk jaar het ‘*EIB Group risk management disclosure report*’ waarin alle relevante risicoparameters staan genoemd. Volgens de meest recente 2017 editie van dit rapport¹ voldoet de EIB ruim aan de vereiste minimale kapitaalratio’s.

Mede op verzoek van Nederland zijn er daarnaast in het voorstel voor de vervanging van het Britse kapitaal enkele maatregelen opgenomen die het risicobeheer van de EIB verder versterken. De afspraak dat de EIB zich committeert aan houdbare leenvolumes, en de borging van deze afspraak middels een gekwalificeerde meerderheid op de besluiten over het *Corporate Operational Plan* (waarin onder andere het leenvolume wordt bepaald), dragen in belangrijke mate bij aan het beperken van risico’s. Deze afspraken zorgen er namelijk voor dat de jaarlijkse omvang van het uitgeleende kapitaal ook structureel is vol te houden met het beschikbare kapitaal en dat het leenvolume niet een nieuwe kapitaalverhoging op termijn noodzakelijk maakt. Daarnaast wordt voorgesteld om in het Management Comité één persoon hoofdvantwoordelijk te laten zijn voor het risicobeheer. De benoeming van leden van het Management Comité per gekwalificeerde meerderheid is een waarborg om sterker te toetsen op het benoemen van gekwalificeerde personen.

Het Audit Comité zal daarnaast een grotere rol spelen in het bankentoezicht en zal in regelmatig overleg treden met de het gemeenschappelijk toezichtmechanisme voor banken (*Single Supervisory Mechanism*, SSM) en hierover de Raad van bewind informeren.

Deze versterking van het risicobeheer verkleint de kans nog verder dat er een beroep zal worden gedaan op de Nederlandse garantie aan de EIB.

7. Bij complexe risico’s: hoe beoordeelt een onafhankelijke expert het risico van het voorstel en de risicobeheersende en risicomitigerende maatregelen van het Rijk?

n.v.t.

Vormgeving:

8. Welke premie wordt voorgesteld en hoeveel wordt doorberekend aan de eindgebruiker? Is deze premie kostendekkend en marktconform? Zo nee, hoeveel budgettaire ruimte wordt door het vakdepartement specifiek ingezet?

¹ <http://www.eib.org/en/infocentre/publications/all/audit-committee-annual-reports-2017.htm>

De aandeelhouders van de EIB ontvangen geen premie voor garanties aan de EIB. De financiële voordelen van de garantie komen ten goede aan de reserves van de EIB. Noch voor het ingelegde noch voor het oproepbare kapitaal wordt door de aandeelhouders/lidstaten een dividend of vergoeding gevraagd, aangezien zij deze bedragen zonder winstbejag ten dienste van de gemeenschappelijke doelstellingen van de EIB/EU-lidstaten hebben gesteld. Rendementen op investeringen komen wel ten goede aan het eigen vermogen van de EIB, welke de aandeelhouders, waaronder Nederland, toebehoort. Deze reserves gebruikt de EIB weer voor haar activiteiten, hetgeen ten goede komt aan de EU-lidstaten. Bij de nu voorliggende verhoging van de garantie aan de EIB wordt qua voorwaarden en vormgeving aangesloten bij de al bestaande garantie. Dit betekent dat er ook voor de verhoging geen premie zal worden betaald.

9. Hoe wordt de risicovoorziening vormgegeven?

Aangezien er geen premie voor de garantie wordt betaald, zal er ook geen risicovoorziening worden vormgegeven.

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

Deze garantie kent geen horizonbepaling, aangezien deze direct gekoppeld is aan het lidmaatschap van de EIB en daarmee aan het lidmaatschap van de EU.

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

De risicoregeling wordt door het ministerie van Financiën verstrekt aan de EIB. Aan de garantiestelling zijn voor Nederland geen specifieke uitvoeringskosten verbonden. De uitvoering van deze regeling valt onder de normale werkzaamheden van het ministerie van Financiën.

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

De EIB legt via het financiële jaarverslag verantwoording af over het gevoerde beleid en de rechtmatigheid daarvan. Een jaarlijks activiteitenverslag geeft een overzicht van alle activiteiten van de EIB. Daarnaast voert de EIB, onder verantwoordelijkheid van de Inspecteur-Generaal, regelmatig evaluaties uit van de activiteiten van de EIB zoals naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van programmalingen. Deze evaluaties worden besproken in de Raad van Bewind. De Tweede Kamer wordt via de begroting van het Ministerie van Financiën en via de inzet en het verslag van de jaarvergadering van de Raad van Gouverneurs van de EIB regulier geïnformeerd over de ontwikkelingen bij de EIB.

De garanties van de EIB vallen onder artikel 4 van de begroting van het ministerie van Financiën. De volgende beleidsdoorlichting van dit artikel staat voor 2020 gepland. In deze beleidsdoorlichtingen zullen ook de garanties, waaronder deze garantie aan de EIB, worden geëvalueerd.