

Vergaderjaar 2017–2018

21 501-07

Raad voor Economische en Financiële Zaken

Nr. 1541

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 31 augustus 2018

De Europese Investeringsbank (EIB) wordt vanwege de Brexit geconfronteerd met het vertrek van een van haar aandeelhouders. Door de uittreding van het Verenigd Koninkrijk (VK) uit de Europese Unie en daarmee uit de EIB, verliest de EIB het Britse kapitaal. Daarnaast is de EIB, mede door uitvoering te geven aan het Europese Fonds voor Strategische Investerings (EFSI) ook in risico, omvang en complexiteit gegroeid. De EIB heeft daarom een voorstel gedaan voor de vervanging van het Britse kapitaal. Parallel aan dit voorstel zullen een aantal verbeteringen in de governance doorgevoerd worden in het statuut van de EIB. Een vervanging van het Britse kapitaal is nodig om de solide financiële basis van de EIB te behouden. In het voorstel neemt de Nederlandse garantstelling aan de EIB toe met 1,9 miljard euro naar 11,8 miljard euro. Tijdens de Raad van gouverneurs van 22 juni jl. heeft hier een eerste discussie over plaatsgevonden, zie ook het Verslag Eurogroep en Ecofinraad van 21 en 22 juni te Luxemburg¹. Het voorstel is op 17 juli in de Raad van bewind van de EIB aangenomen waarna dit is voorgelegd aan de gouverneurs, dit zijn de ministers van Financiën van de lidstaten van de EU.

Deze brief is als volgt opgebouwd. Allereerst worden de doelstellingen, activiteiten en kapitaalstructuur van de EIB toegelicht. Vervolgens wordt ingegaan op het voorstel voor de vervanging van het Britse kapitaal en op de voorgestelde wijzigingen in de governance van de EIB. Daarna wordt de Nederlandse positie toegelicht. De brief sluit af met een toelichting op het vervolgproces. In de bijlage van deze brief is het toetsingskader risicoregelingen opgenomen. Daarnaast zijn de voorstellen van de EIB toegevoegd (document 1²: *Replacement of the capital of the United Kingdom in the European Investment Bank by capital subscribed by the*

¹ Kamerstuk 21 501-07, nr. 1530

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

remaining Member States en document 2³: Amendment of the Statute in the context of the withdrawal of the United Kingdom from the EU).

Europese Investeringsbank (EIB)

Doelstelling en activiteiten

De EIB heeft tot taak, 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 EU. De EIB verstrekt leningen in zowel de publieke als de private sector voor projecten 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. De EIB levert, met bijna 70 miljard euro aan toegekende leningen in 2017 en een totale leningenportefeuille van ca. 570 miljard euro, een significante bijdrage aan de Europese economische groei en werkgelegenheid. Ongeveer tien procent van de leningen van de EIB is voor landen buiten de Europese Unie. De EIB maakt daarbij een solide winst die over 2017 2,7 miljard euro bedroeg. De EIB verstrekt niet alleen leningen, maar investeert daarnaast via deelnemingen (*equity*) ook in het midden- en kleinbedrijf (MKB).

De EIB heeft 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. Sinds 2015 voert de EIB samen met de Europese Commissie het Europees Fonds voor Strategische EFSI) uit. Het oorspronkelijke doel om, met een garantie van de Europese Commissie van 21 miljard euro, 315 miljard euro aan additionele investeringen te bewerkstelligen is afgelopen juli behaald, door de ondersteuning van 898 projecten. Volgens de onafhankelijke evaluatie uit november 2016⁴ is EFSI succesvol in het aanjagen van investeringen. Door de garantie van de Europese Commissie kon de EIB de achterlopende investeringen in de EU aanjagen, met name voor investeringen met een hoog risicoprofiel. Vooral het MKB heeft volgens de evaluatie door middel van het MKB-loket geprofiteerd. De EIB voert momenteel EFSI 2.0 uit, met het doel om 500 miljard euro aan investeringen te bewerkstelligen voor het einde van 2020.

De EIB is in alle EU-lidstaten actief, zo ook in Nederland⁵. In de afgelopen vijf jaar investeerde de EIB bijna 10,4 miljard euro in Nederland. In 2017 heeft de EIB 2,6 miljard euro verstrekt aan twintig vooral kleine, innovatieve projecten. Een groot deel van de financiering ging daarbij onder andere naar het MKB, ziekenhuizen en de vervoerssector.

Kapitaalstructuur EIB

De EU-lidstaten hebben 22 miljard euro aan ingelegd kapitaal (*paid-in capital*) verstrekt aan de EIB en 222 miljard euro aan garantiekapitaal (*callable capital*). Tezamen betekent dit een totaal kapitaal (*subscribed capital*) van 243 miljard euro. Daarnaast heeft de EIB over de loop der jaren 44 miljard euro aan reserves opgebouwd. 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 wordt echter als klein aangemerkt, omdat de EIB een prudent risicobeleid voert dat als doel heeft kapitaalgaranties nooit te hoeven inroepen.

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

⁴ https://ec.europa.eu/commission/publications/independent-evaluation-investment-plan_en

⁵ <http://www.eib.org/en/projects/regions/european-union/netherlands/index.htm>

De EIB is, net als andere Internationale Financiële Instellingen (IFIs), voor de financiering van de activiteiten voor het grootste deel aangewezen op de internationale kapitaalmarkt. De EIB heeft een AAA/Aaa-status (stabiel) bij de drie grote kredietbeoordelaars (Moody's, S&P en Fitch). Deze sterke rating is een reflectie van de kwalitatief hoogwaardige portefeuille van de EIB en de sterke steun van de aandeelhouders (met name de landen met een AAA-rating). De EIB hecht veel waarde aan de AAA/Aaa-status die de instelling in staat stelt voordelig te lenen op de kapitaalmarkt. Het risicobeheer is er daarom op gericht om deze rating te behouden.

Voorstel voor de vervanging van het kapitaal van het VK

In het concept-terugtrekkingsakkoord tussen de EU en het VK zijn afspraken gemaakt over het kapitaal van het VK in 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 garantiëkapitaal (*callable capital*) van de EIB vanaf 2019 met 35,7 miljard euro. Het VK zal wel nog garant staan voor zijn aandeel (16,1%) in de totale portfolio van bestaande leningen. De garantie van het VK zal in de loop van de tijd, met het afbetalen van de bestaande leningen, in omvang afnemen. 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. Net als bij het garantiëkapitaal zal dit ingelegde kapitaal vervangen worden door een garantie van het VK voor zijn aandeel in de bestaande leningenportefeuille ten tijde van de uittreding. Ook deze garantie zal in de loop van de tijd, met het afbetalen van de bestaande leningen, geleidelijk kleiner worden. Tezamen betekent dit een daling van het totale kapitaal (*subscribed capital*) van de EIB met 39,2 miljard euro.

Het concept-terugtrekkingsakkoord is door de Europese Raad op 22 en 23 maart⁶ verwelkomd, maar wordt pas juridisch bindend wanneer er een finaal akkoord met het VK goedgekeurd is door de Raad van de EU, het Europees parlement en het parlement van het VK.

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 als kapitaal. Ondanks dat in het concept-terugtrekkingsakkoord een geleidelijke afname van het Britse kapitaal is voorzien, zal vanaf het moment van uittreding uit de EU het Britse kapitaal niet meer meetellen voor het statutaire kapitaal van de EIB omdat het VK dan geen lid meer is van de instelling. 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 zou de EIB op 30 maart 2019, de dag van de Brexit, de statutaire uitleenlimiet dicht naderen. De EIB zou in een dergelijk scenario genoodzaakt zijn om de activiteiten onmiddellijk te reduceren.

Om de EIB voldoende gekapitaliseerd te houden na het vertrek van het VK uit de EU stelt de EIB voor om het Britse kapitaal te vervangen. Deze vervanging betreft uitsluitende een verzoek om extra garanties van de overige 27 EU-lidstaten en geen verzoek om een kapitaalstorting (*cash*). Dit wordt door twee wijzigingen vormgegeven.

⁶ Kamerstuk 21 501-20, nr. 1321. Conceptakkoord: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/negotiation-agreements-atom-energy-15mar_en.pdf

Allereerst wordt het kapitaal waarvoor het VK garant stond (*callable capital*), 35,7 miljard euro, volledig aangevuld via een hogere garantstelling door de overige 27 EU-lidstaten, naar rato van hun stemgewicht. Het huidige Nederlandse stemgewicht is 4,5% en zal stijgen naar 5,3%. Dit betekent dat Nederland 5,3% van de Britse garantstelling van 35,7 miljard euro zal aanvullen, oftewel een verhoging van de garantiestelling met 1,9 miljard euro naar 11,8 miljard euro. Ten tweede wordt het verlies van het aandeel van het VK in het ingelegde kapitaal (*paid-in capital*) volledig aangevuld via een omzetting van de bestaande reserves van de EIB. De tabel in annex 1⁷ geeft een overzicht van de totale mutatie van het Nederlandse kapitaal en stemgewicht in de EIB.

Enkele lidstaten hebben in de onderhandelingen over de vervanging van het Britse kapitaal aangegeven dat zij additioneel kapitaal (cash) aan de EIB willen verstrekken. Bij een dergelijke asymmetrische kapitaalverhoging zouden deze landen daarmee hun stemgewicht vergroten, en daarmee ook zeggenschap over de bank. Dit zal echter betekenen dat het stemgewicht van andere lidstaten zal afnemen. De Raad van gouverneurs zal een werkgroep instellen die een voorstel hiertoe gaat uitwerken. Dit voorstel moet uiterlijk voor de jaarvergadering van de Raad van gouverneurs in het voorjaar van 2019 gereed zijn. De Kamer zal hierover via de Geannoteerde Agenda van de jaarvergadering op de hoogte worden gehouden.

Voorstellen ter verbetering van de governance

Tegelijkertijd met het hierboven beschreven voorstel voor een vervanging van het Britse kapitaal worden diverse aanpassingen voorgesteld die de governance van de EIB in lijn brengen met de toegenomen omvang en complexiteit van de EIB.

Het Audit Comité van de EIB signaleert in het jaarverslag van 2017 dat met de groei van de EIB in de afgelopen jaren, mede door EFSI, de instelling ook in risico, omvang en complexiteit is gegroeid. De EFSI-projecten zijn gemiddeld kleiner en risicovoller en bereiken meer nieuwe klanten. Deze projecten zijn daarmee arbeidsintensiever. De groeiende omvang van de deelnemingen (*equity*) zorgt daarnaast voor een toename aan risico's en legt een steeds groter beslag op het kapitaal van de EIB.

Het Audit Comité adviseert dan ook om het risicobeheer van de EIB te versterken, onder andere door een betere scheiding van taken en verantwoordelijkheden van het Management Comité teneinde (de schijn van) belangenverstrengeling te vermijden. Het toegenomen aantal projecten legt ook een steeds groter beslag op het Management Comité en de Raad van bewind. Het Audit Comité adviseert daarom om het proces van het goedkeuren van leningen te herzien en te versterken.

De EIB stelt voor om het functioneren van de bestuursorganen op diverse punten te verbeteren:

Versterking van het Management Comité:

Onafhankelijke besluitvorming over de financiering van projecten wordt bevorderd door Vicepresidenten niet langer verantwoordelijk te laten zijn voor de onderhandelingen en implementatie van projecten binnen hun kiesgroep. Daarnaast zal één Vicepresident verantwoordelijk worden voor het risicobeheer en, teneinde onafhankelijk te kunnen opereren, niet tegelijk verantwoordelijk zijn voor het financieren van projecten.

⁷ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Leden van het Management Comité zullen met gekwalificeerde meerderheid in plaats van gewone meerderheid worden benoemd. Het reglement van orde (*Rules of procedure*) is de fundamentele basis waarin de wijze van functioneren van de bestuursorganen is vastgelegd. Dit reglement bepaalt bijvoorbeeld de wijze waarop leden van het Management Comité worden benoemd. Aanpassingen van dit reglement zullen voortaan ook per gekwalificeerde meerderheid geschieden. Voor deze wijzigingen is een aanpassing van het statuut nodig.

Versterking van de Raad van bewindvoerders:

Het aantal plaatsvervangend bewindvoerders wordt uitgebreid. Iedere lidstaat mag voortaan één plaatsvervangend bewindvoerder voordragen. De drie grote landen (Duitsland, Frankrijk en Italië) behouden twee plaatsvervaarders. De plaatsvervangend bewindvoerders zullen de bewindvoerders met name ondersteunen in het beoordelen van voorstellen voor financiering (statutaire aanpassing nodig). Ook zal een onafhankelijk expert met expertise op het gebied van bankieren worden benoemd die de Raad van bewind ondersteunt.

Versterking van het Audit Comité:

De EIB valt – net als alle andere Internationale Financiële Instellingen – niet onder extern (banken)toezicht. Het Audit Comité vervult daarom een belangrijke rol in het toezicht houden op de naleving van de regels. Het Audit Comité en zijn rol wordt verder versterkt via

- 1) het versterken van het proces van het selecteren van de leden van het comité waarbij er in ieder geval altijd in het comité vertegenwoordigers zijn vanuit de Europese toezichthouders, inclusief het gemeenschappelijk toezichtmechanisme voor banken (*Single Supervisory Mechanism, SSM*);
- 2) een regelmatige dialoog met het SSM;
- 3) het regelmatig informeren van de Raad van bewind over het toezicht en de naleving van de regels.

Houdbare leenvolumes in de toekomst

Er zijn naast een verhoging van de garantstelling een aantal verbeteringen voorgesteld ten aanzien van de leenvolumes in de toekomst om te voorkomen dat er opnieuw een verhoging van het kapitaal van de EIB nodig zal zijn. De belangrijkste hiervan is dat de EIB zal waarborgen dat de leenvolumes houdbaar zijn. Een houdbaar leenvolume betekent 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. In het *Corporate Operational Plan* legt de EIB het beleidsplan voor drie jaar vast. Onderdeel van dit beleidsplan is het jaarlijkse leenvolume. In het statuut van de EIB zal worden vastgelegd dat over dit *Corporate Operational Plan* voortaan met gekwalificeerde in plaats van gewone meerderheid besloten zal worden.

Daarnaast zal de EIB een onderzoek uitvoeren naar de sterk gestegen kosten van de EIB, waaronder personeelskosten. De EIB zal prioriteit geven aan het beheersen van deze kosten. Zoals eerder gezegd is het doel van de EIB om bij te dragen aan een evenwichtige en ongestoorde ontwikkeling van de interne markt in het belang van de EU. Een juiste prijsstelling van leningen door de EIB is cruciaal om de markt niet te verstoren. De EIB zal daarom ook een onderzoek uitvoeren naar de prijsstelling van de leningen.

Voorgestelde Nederlandse positie

De Raad van bewindvoerders heeft op 24 juli jl. 1) het voorstel voor een vervanging van het Britse kapitaal en 2) het voorstel voor de wijzigingen van het statuut van de EIB aan de Raad van gouverneurs via een schriftelijke procedure voorgelegd. Deze voorstellen zijn bij deze brief bijgevoegd.

Het kabinet is voornemens om in te stemmen met de voorgestelde vervanging van het kapitaal van het VK en de statutaire aanpassingen die de governance van de EIB versterken. De EIB speelt een belangrijke rol in de evenwichtige en ongestoorde ontwikkeling van de interne markt in het belang van de EU en in het creëren van groei en banen in de EU lidstaten. Met deze verhoging van de garanties is de EIB goed voorbereid op de Brexit en kan de EIB na het vertrek van het VK uit de EIB blijven beschikken over een solide financiële basis bij een leenvolume dat niet drastisch hoeft te worden teruggeschoefd.

Het is voor Nederland van belang dat de EIB na het Britse vertrek op een prudente wijze met het kapitaal blijft omgaan. Om houdbare leenvolumes te bereiken dient de EIB reserves op te bouwen om vanuit die reserves de kapitaalpositie uit te kunnen bouwen. Het pakket van wijzigingen in de governance is mede op verzoek van Nederland voorgesteld en is van belang om te verzekeren dat het beschikbare kapitaal doelmatig wordt aangewend, de risico's nog beter worden beheerst en – wat Nederland heeft benadrukt – om te zorgen dat het leenvolume houdbaar is. De vervanging van het Britse garanti kapitaal biedt de zekerheid van een solide financiële basis waarbij er geen substantiële verlaging van de uitleenvolumes nodig is. Daarbij is er geen *cash* bijstorting van kapitaal vereist.

Dit pakket waarbij het garanti kapitaal wordt verhoogd en governance wijzigingen worden doorgevoerd is volgens Nederland een evenwichtig pakket om te borgen dat de EIB haar taken kan blijven vervullen bij een duurzaam houdbaar leenvolume.

Vervolgproces

Besluitvorming over de vervanging van het Britse kapitaal vergt unanimititeit van de EU lidstaten. De voorgestelde vervanging van het Britse kapitaal leidt tot een verhoging van de Nederlandse garantie aan de EIB van 1,9 miljard euro, ingaand op 30 maart 2019. De totale garantiestelling van Nederland aan de EIB neemt hiermee toe van 9,9 miljard euro naar 11,8 miljard euro.⁸

Conform het beleidskader risicoregelingen worden nieuwe garanties getoetst aan de hand van een toetsingskader. Dit ingevulde toetsingskader vindt u in annex 2⁹ bij deze brief. De verhoging van de garanties aan de EIB zal worden opgenomen in de ontwerpbegroting 2019 van het Ministerie van Financiën, die op Prinsjesdag aan uw Kamer zal worden gestuurd. Pas nadat uw Kamer deze ontwerpbegroting heeft behandeld, zal het kabinet definitief instemmen met de vervanging van het kapitaal van de VK in de Raad van gouverneurs.

Een aantal voorstellen voor de verbetering van de governance vergt wijziging van het EIB statuut. Deze wijziging zal na goedkeuring van de gouverneurs worden voorgelegd aan de Raad, na consultatie van het

⁸ Kamerstuk 34 775 IX, nr. 2, Kamerstuk 34 775 IX, nr. 2 pagina 29

⁹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Europees parlement en de Europese Commissie. Deze wijziging vereist eveneens unanimiteit. Ik hoop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

De Minister van Financiën,
W.B. Hoekstra