

Toetsingskader: Garantie t.b.v. Europese Investeringsbank (EIB) voor leningen uit eigen EIB-middelen in ACS-landen en LGO (Cotonou III)

Probleemstelling

- 1. Wat is het probleem dat aanleiding is (geweest) voor het beleid? Is dit probleem nog actueel? Wat is de oorzaak van het probleem?*

De Europese Investeringsbank (EIB) verricht activiteiten in landen in Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan (ACS-landen), alsmede de Europese "Landen en Gebieden Overzee" (LGO) onder het Verdrag van Cotonou (ACS-EU-partnerschapsovereenkomst) en het Overzees Associatiebesluit (LGO-besluit), samen het Cotonou raamwerk. Deze internationale verdragen tussen de EU lidstaten en de betreffende twee groepen landen zijn gericht op het verminderen van armoede in deze landen en hun integratie in de wereldeconomie via een veelvoud van afspraken en beleidsinstrumenten, waaronder EIB kredietverlening.

De bijzondere relatie tussen de EU en de LGO is reeds vastgelegd in het Verdrag van Rome van 1957. Het Overzees Associatiebesluit van 2001 en haar periodieke herzieningen geven hier tegenwoordig vorm aan. Het Verdrag van Cotonou met de ACS is van kracht van 2000 tot 2020, voorloper was het Verdrag van Lomé. Het gehele Cotonou raamwerk is dus actueel, zoals ook het beleid en de uitdagingen die hieraan ten grondslag liggen in de betreffende landen.

De projecten van de EIB onder het raamwerk richten zich specifiek op economische ontwikkeling via ontwikkeling van de private sector en het verbeteren van het ondernemingsklimaat. Hiertoe zijn revolverende investeringsfaciliteiten opgericht, gefinancierd via lidstaatsbijdragen aan het Europees Ontwikkelingsfonds, waarin de Nederlandse bijdrage wordt gefinancierd via de begroting van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Het Cotonou raamwerk impliceert echter ook dat de EIB eigen vermogen uitleent. De Bank kan omwille van haar balans alleen eigen middelen voor dit doel uitleenen op voorwaarde van een garantie van de lidstaten voor de politieke en publieke sector risico's die de EIB loopt bij operaties in de ACS-landen, en LGO. Deze garantie wordt dan ook traditioneel afgegeven door de lidstaten, in Nederland door het ministerie van Financiën vanuit haar beleidsverantwoordelijkheid voor de EIB.

Het Intern Akkoord is de periodieke financiële uitwerking van het Cotonou raamwerk. De genoemde garantie aan de EIB voor kredietverlening uit eigen vermogen is standaard onderdeel van de achtereenvolgende Interne Akkoorden sinds 1975. Het Intern Akkoord wordt uitonderhandeld parallel aan het Meerjarig Financieel Kader van de EU, maar valt buiten de EU-begroting. Het legt periodiek de onderlinge afspraken vast tussen de EU lidstaten voor het betreffende zogenaamde "Europees Ontwikkelingsfonds" (EOF), waaronder de financiële invulling. Het Intern Akkoord dat nu ter ratificatie voorligt bij de EU lidstaten voor de periode 2014-2020 geeft invulling aan het 11^e Europees Ontwikkelingsfonds. Dit Intern Akkoord is het derde en laatste onder het Verdrag van Cotonou.

Het Intern Akkoord inzake het 11^e Europees Ontwikkelingsfonds is na goedkeuring door de regering op 26 juni 2013 door Nederland getekend tijdens de Raad Buitenlandse Zaken. Het voorstel van wet ter ratificatie van het Intern Akkoord is op 7 januari 2014 aan de Tweede Kamer en vervolgens aan de Eerste Kamer voorgelegd. De Tweede Kamer stemde in op 17 juni 2014 en de Eerste Kamer op 11 november 2014. De wet tot goedkeuring van het verdrag zal gepubliceerd worden in het Staatsblad. Dit zal naar verwachting nog voor het eind van het jaar gebeuren. Op de in het Intern Akkoord genoemde garantie kan pas een beroep worden gedaan als ten eerste het Intern Akkoord door alle EU-lidstaten is geratificeerd en ten tweede ook de daadwerkelijke garantie-overeenkomst door alle lidstaten is getekend (naar verwachting medio 2015).

Tot ondertekening van het Intern Akkoord is al besloten in 2013, dit was voor de aangescherpte regels voor risicoregelingen. Voor de volledigheid wordt hierbij desondanks wel het toetsingskader

aangeboden voordat de garantie-overeenkomst wordt getekend. Het Intern Akkoord is de periodieke financiële uitwerking van het Verdrag van Cotonou dat nog tot 2020 loopt. Het gaat dus in wezen om voortbouwen op een bestaande garantie onder bestaand beleid.

Rol van de overheid

- 2. Waarom rekent de overheid het tot haar verantwoordelijkheid om het probleem op te lossen? En waarom ligt de verantwoordelijkheid op rijksniveau en bijvoorbeeld niet op decentraal niveau?*

Het dekken van de politieke en publieke sector garantie via de markt – voor zover mogelijk - zou ofwel hogere kosten opleveren voor de leningnemer, welke onwenselijk zijn in een ontwikkelingssamenwerkingscontext, ofwel de kosten voor de EIB verhogen ten koste van capaciteit voor kredietverlening binnen de EU.

Nederland neemt zoals alle EU-lidstaten op Rijksniveau deel aan Europees Ontwikkelingsfonds ter invulling en financiering van het EU ontwikkelingssamenwerkingsbeleid. Het ligt dan ook in de rede dat ook deze garantie op Rijksniveau wordt afgegeven. Dit gebeurt door het ministerie van Financiën, dat beleidsverantwoordelijk is voor de Europese Investeringsbank.

- 3. Is de regeling a) ter compensatie van risico's die niet in de markt kunnen worden gedekt en/of b) het instrument waarmee een optimale doelmatigheidswinst kan worden bewerkstelligd?*

Het dekken van de politieke en publieke sector garantie via de markt – voor zover mogelijk - zou ofwel hogere kosten opleveren voor de leningnemer, welke onwenselijk zijn in een ontwikkelingssamenwerkingscontext, ofwel de kosten voor de EIB verhogen ten koste van capaciteit voor kredietverlening binnen de EU.

De garantie stelt de EIB in staat uit eigen vermogen krediet te verlenen in de ACS-landen en LGO zonder een beroep te hoeven doen op extra middelen van de lidstaten of ten koste van extra risicocapaciteit voor haar operaties binnen de Europese Unie (waaronder Nederland). Een ander instrument, zoals bijvoorbeeld een subsidie aan de EIB ter doorlening aan projecten of dekken van risico's, zou substantieel hogere kosten opleveren voor de lidstaten in de vorm van extra middelen en daarmee een lager bedrag aan leningen mogelijk maken in de ACS-landen en LGO.

- 4. Is er al een andere garantie/wet/regeling die de verplichting ex-/impliceert?*

Het Cotonou raamwerk, dus zowel het Verdrag van Cotonou als het Overzees Associatiebesluit, impliceert EIB kredietverlening uit eigen vermogen in de ACS-landen en LGO. De hiervoor benodigde lidstaatgarantie wordt sinds 1975 periodiek geëxpliciteerd in het Intern Akkoord en haar voorlopers. Het geratificeerde Intern Akkoord is goedgekeurd door de ministerraad juni 2013 en vervolgens door Nederland getekend in de Raad Buitenlandse Zaken.

Risico's en risicobeheersing

5. *Wat zijn de risico's van de regeling:*

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

Voor de periode 2014-2020 gaat het om een garantie voor politiek en publieke sector risico beperkt tot 75% van maximaal 2,6 mrd aan operaties in LGO (100 mln) en ACS (2,5 mrd). Dit komt via een verdeelsleutel (kapitaalaandeel in de EIB) voor Nederland neer op een garantie van maximaal circa 87,1 mln op leningen te verstrekken tot 2020. Op dit moment staat Nederland al garant voor een bedrag van circa 83 mln voor kredietverlening onder voorgaande Interne Akkoorden, dit bedrag loopt af naarmate de leningen worden terugbetaald. De totale garantie komt met het nieuwe akkoord op 170,1 mln. Daarbij dient wel te worden bedacht dat het maximale garantiebedrag voor het nieuwe Intern Akkoord is genomen, terwijl in de praktijk deze garantie zich pas in de loop der jaren tot maximaal dat bedrag zal opbouwen en weer zal afbouwen, naar gelang leningen worden verstrekt en vervolgens afgelost. Het betreft hier een garantie met laag risico en wanneer deze wordt ingeroepen is dat voor relatief kleine bedragen. Over de laatste vijf jaar gaat het om een totale omvang van 500.000 euro voor Nederland, waarvan een groot deel al is terugbetaald (Zie 5.b)

b. Hoe staan risico en rendement van de regeling tot elkaar in verhouding? Is bekend wat de mogelijke effectiviteit van de betreffende risicoregeling is?

In verhouding tot de genoemde investeringsfaciliteiten hebben projecten gefinancierd uit EIB eigen middelen onder het Cotonou raamwerk een veel lager risicoprofiel. Dit mede gezien het feit dat commerciële risico's voor rekening van de balans van de Bank komen. Echter, gezien de politiek relatief risicovolle operatielanden komen beperkte verliezen voor en wordt er soms een beroep gedaan op de garantie van de lidstaten. Het betreft hier relatief kleine bedragen, met over de laatste vijf jaar een totale omvang van 500.000 euro voor Nederland, waarvan een groot deel al is terugbetaald via ingebouwde zekerheden. Zo is tot op heden geen beroep gedaan op de garantie voor leningen verstrekt onder EOF10 (2008-2013). Onder EOF9 (2002-2007) is de garantie éénmaal ingeroepen voor een lening van 3,8 mln (verdeeld over de lidstaten). Ingeroepen garanties onder Lomé I en II (1976-1985) zijn inmiddels volledig terugbetaald, doordat de EIB alsnog is betaald, beslag heeft gelegd op onderpanden of gebruik heeft gemaakt van andere mogelijkheden onder het contract. Onder Lomé III en IV (1985-2001) wordt nog gewerkt aan dergelijke maatregelen voor achterstallige betalingen ter waarde van circa EUR 126 mln (het Nederlands aandeel bedraagt ongeveer EUR 5,5 mln).

Nederland heeft voor de voorlopers van de nieuwe garantie reeds een bedrag van EUR 83 mln op de begroting gereserveerd. Daarnaast stort de EIB op een zogenaamde member state account de teruggevorderde bedragen. Nederland heeft nog circa 1,8 mln op deze rekening staan. Inroepen van de garantie drukt dus pas op de getroffen voorziening als deze hoger wordt dan 1,8 mln.

De garantie stelt de EIB in staat uit eigen vermogen krediet te verlenen in de ACS-landen en LGO zonder een beroep te hoeven doen op extra middelen van de lidstaten of ten koste van extra risicocapaciteit voor haar operaties binnen de Europese Unie (waaronder Nederland). Met behulp van deze garantie heeft de EIB in de afgelopen 10 jaar circa 2,9 mrd aan leningen kunnen tekenen in de ACS-landen en LGO. In die zin kan de garantie dus als effectief worden aangemerkt voor katalyseren van kredietverlening in de ACS-landen en LGO.

c. Wat is de inschatting van het risico op waarschijnlijkheid, impact, blootstellingduur en beheersingsmate?

- Waarschijnlijkheid: zie vraag 5a
- Impact: Klein.
- Blootstellingduur: Leningen worden verstrekt tot 2020 en hebben een gemiddelde looptijd van 18 jaar.
- Beheersingsmate: Zie vraag 7.

6. Welke risicobeheersende en risicomitigerende maatregelen worden getroffen?

Zie vraag 7.

7. Heeft de minister door middel van de gekozen institutionele inbedding van de regeling, ook als deze op afstand wordt uitgevoerd, voldoende mogelijkheden tot beheersing van de risico's?

Elke investering wordt ter goedkeuring voorgelegd aan de EIB Raad van Bewind, waarin alle lidstaten zijn vertegenwoordigd. De Nederlandse bewindvoerder en zijn adviseur (medewerkers van het ministerie van Financiën) analyseren elk voorstel. In lijn met haar kapitaalaandeel heeft Nederland in de Raad van Bewind een stemgewicht van 4,466%, maar doorgaans wordt met consensus besloten.

Bovendien is om inspraak van de lidstaten op financieringsbesluiten, gefinancierd uit zowel EOF als eigen middelen, te waarborgen, een Investment Facility Committee opgericht waar alle lidstaten op expertniveau in vertegenwoordigd zijn. Dit comité brengt advies uit aan de EIB Raad van Bewind inzake eventuele goedkeuring.

Vormgeving:

8. Heeft de regeling een meerwaarde boven een kasstroom of subsidie?

Bij het opstellen van het Intern Akkoord is gekozen voor een garantie. Dit heeft voor de deelnemende landen het voordeel dat geen kapitaal hoeft te worden gestort (dus geen rentekosten). Door de hoge recuperatie en de lage kans op schade is een garantie effectief.

9. Welke premie wordt voorgesteld en hoeveel wordt doorberekend aan de eindgebruiker? Hoe wordt de begrotingsreserve vormgegeven?

Afhankelijk van de risico's van het project wordt een risicopremie bepaald en gerekend aan de kredietnemer, welke dient als buffer bij achterstallige betaling voordat de lidstaatgarantie wordt ingeroepen. Deze premie verschilt dus, maar is marktconform. Bij leningen aan landen onder IMF- en Wereldbankprogramma's, waarbij rekening gehouden moet worden met hun externe schuldpositie, worden wel rentesubsidies toegepast, betaald uit daarvoor beschikbaar gestelde EU-gelden. De bank betaalt geen premie aan de EU-lidstaten voor de garantie. Dit is gebruikelijk bij internationale financiële instellingen, aangezien de lidstaten zich zonder winstbejag ten dienste van de gemeenschappelijke doelstellingen van de betreffende organisatie stellen.

Omdat het hier een internationale garantie betreft voortkomend uit een bestaand verdrag wordt geen begrotingsreserve gecreëerd (zie rapport risicoregelingen). Tevens worden geen premies ontvangen die afgestort kunnen worden.

10. Wordt een horizonbepaling gehanteerd (standaardtermijn is 5 jaar)?

Leningen worden verstrekt tot 2020 en hebben een gemiddelde looptijd van 18 jaar. Leningen kunnen tot en met 2020 worden aangegaan. Of vervolgens voor een nieuw bedrag aan leningen wordt gegarandeerd door lidstaten ter verstrekking na 2020 kan, wellicht na een nog te plannen evaluatie van de afgegeven garanties onder het Verdrag van Cotonou, door de lidstaten worden beslist in het kader van de opvolger van dit Verdrag.

11. Wat zijn de uitvoeringskosten van de regeling?

Aan de regeling zijn geen verdere uitvoeringskosten verbonden voor Nederland, deze worden gedragen door de EIB. Uitvoering van deze regeling aan Nederlandse zijde valt onder de reguliere werkzaamheden van het ministerie van Financiën.

12. Hoe wordt de informatie die nodig is om de evaluatie (periodiek en na afloop) van de regeling uit te kunnen voeren verkregen?

De Bank verstrekt standaard periodiek gegevens over eventuele achterstallige betalingen en ingeroepen garanties. Daarnaast worden de lidstaten geïnformeerd wanneer een beroep wordt gedaan op de garantie. De projecten van de EIB in de ACS-landen en LGO worden regelmatig onafhankelijk geëvalueerd. Ook wordt elk jaar een jaarverslag en een financieel jaarverslag gepubliceerd. Halverwege de periode 2014-2020 zullen de bestuursorganen van de EIB ook aan de hand van een evaluatie bepalen of de mate van kredietverlening uit eigen vermogen nog afdoende is, ook Nederland zal bij dergelijke besprekingen vertegenwoordigd zijn via de Raad van Bewind en de Raad van Gouverneurs (ministers van Financiën).