



Brussel, 29 juli 2015
(OR. en)

11283/15

ECOFIN 637	EDUC 235
CODEC 1093	SOC 477
POLGEN 123	EMPL 315
COMPET 375	EF 157
RECH 214	AGRI 426
ENER 293	TELECOM 166
TRANS 249	UEM 313
ENV 504	JAI 608

BEGELEIDENDE NOTA

van:	de heer Jordi AYET PUIGARNAU, directeur, namens de secretaris-generaal van de Europese Commissie
ingekomen:	23 juli 2015
aan:	de heer Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie

Nr. Comdoc.:	COM(2015) 361 final
Betreft:	MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD Samen werken aan werkgelegenheid en groei: de rol van nationale stimuleringsbanken (NPB's) bij de facilitering van het Investeringsplan voor Europa

Hierbij gaat voor de delegaties document COM(2015) 361 final.

Bijlage: COM(2015) 361 final



Brussel, 22.7.2015
COM(2015) 361 final

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE
RAAD**

**Samen werken aan werkgelegenheid en groei: de rol van nationale stimuleringsbanken
(NPB's) bij de facilitering van het Investeringsplan voor Europa**

Samen werken aan werkgelegenheid en groei: de rol van nationale stimuleringsbanken (NPB's) bij de facilitering van het Investeringsprogramma voor Europa

1. Inleiding: sleutelrol van NPB's bij de uitvoering van het Investeringsprogramma voor Europa

Op 26 november 2014 heeft de Commissie haar Investeringsprogramma voor Europa gelanceerd¹, een gecoördineerde en brede inspanning om in drie jaar ten minste 315 miljard EUR aan extra publieke en private investeringen in de reële economie te mobiliseren. Hoewel het plan hoofdzakelijk wordt uitgevoerd op basis van samenwerking tussen de Commissie en de EIB als strategische partners, is een effectieve betrokkenheid van nationale stimuleringsbanken (NPB's) daarbij noodzakelijk om de effecten van het plan op de investeringen, de groei en de werkgelegenheid te versterken; deze banken hebben immers specifieke expertise in huis en kennen de lokale context, het lokale bedrijfsleven en de lokale investeerderswereld en het nationale beleid en de nationale strategieën. Lidstaten die nog geen NPB hebben, kunnen overwegen om er een op te zetten. Voorts kunnen investeringsplatformen een sleutelrol spelen bij de bundeling van de middelen van de EIB, de NPB's en de particuliere investeerders. Deze mededeling bevat richtsnoeren en verschaft duidelijkheid over de wijze waarop dergelijke banken en platformen het best kunnen worden opgezet.

Op dit moment hebben acht NPB's (uit Bulgarije, Frankrijk, Duitsland, Italië, Luxemburg, Polen, Slowakije en Spanje) cofinanciering voor projecten en investeringsplatformen toegezegd, waarmee een maximumfinancieringsvolume van in totaal 34 miljard EUR is gemoeid.

NPB's spelen een belangrijke rol als katalysator van langetermijnfinanciering. De afgelopen jaren hebben zij hun activiteiten uitgebreid om tegenwicht te bieden tegen de noodzakelijke schuldafbouw in de commerciële bankensector. Ook spelen zij een belangrijke rol bij de implementatie van financiële EU-instrumenten die buiten het investeringsplan vallen. Sommige lidstaten die nog geen NPB hadden, hebben besloten om er een op te zetten, terwijl andere lidstaten zich daarop beraden.

Bij de raadpleging over het Groenboek over de langetermijnfinanciering van de Europese economie² is opgeroepen tot een betere benutting van de synergie tussen de EU-begroting, de EIB-groep (Europese Investeringsbank) en de NPB's op beleidsgebieden als klimaatverandering, milieu, innovatie en de ontwikkeling van sociaal en menselijk kapitaal. Gezien de urgente noodzaak om investeringen te stimuleren, en gezien de beperkte budgettaire ruimte die gemiddeld genomen in Europa beschikbaar is, is een optimaal gebruik van de overheidsmiddelen meer dan ooit nodig. Een slimmer gebruik van overheidsmiddelen om private investeerders aan te trekken, vormt de kern van het Investeringsplan voor Europa.

¹ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, de Europese Centrale Bank, het Europees Economisch en Sociaal Comité, het Comité van de Regio's en de Europese Investeringsbank - Een investeringsplan voor Europa, COM(2014)903 final van 26 november 2014.

² Zie de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de langetermijnfinanciering van de Europese economie, COM(2014)168 final van 27 maart 2014.

Nauwere samenwerking tussen NPB's enerzijds en de Commissie en de EIB-groep anderzijds is derhalve een essentiële voorwaarde voor het welslagen van het plan. Dit komt ook duidelijk naar voren in de verordening betreffende het Europees Fonds voor strategische investeringen (EFSI)³, die de rechtsgrondslag voor de eerste component van het investeringsplan vormt.

In het licht daarvan biedt de voorliggende mededeling richtsnoeren voor lidstaten die een nieuwe NPB willen opzetten, zulks op basis van de best practices. Voorts bevat zij een aantal kernprincipes voor de samenwerking van NPB's met de EIB-groep en de Commissie en voor de onderlinge samenwerking in het kader van het investeringsplan, met name via investeringsplatformen. Ook wordt aangegeven hoe de bijdrage van NPB's aan investeringsplatformen boekhoudkundig moet worden verwerkt en welke regels gelden voor de staatssteuncomponent van de cofinanciering.

2. Oprichting van NPB's

2.1 Waarom een NPB oprichten?

In deze mededeling wordt overeenkomstig artikel 2, punt 3), van de EFSI-verordening onder NPB's verstaan: juridische entiteiten die beroepsmatig financiële activiteiten verrichten en van een lidstaat of een entiteit van een lidstaat op centraal, regionaal of lokaal niveau de opdracht hebben gekregen om ontwikkelings- of stimuleringsactiviteiten te verrichten. Deze definitie omvat NPB's van zeer uiteenlopende aard die stimuleringsproducten aanbieden die zijn afgestemd op de specifieke behoeften van een land. De lidstaten maken zelf uit of een NPB moet worden opgericht en in welke vorm.

De belangrijkste economische bestaansreden voor een stimuleringsbank is dat marktfalen kan leiden tot minder investeringen en dus tot een tragere toekomstige groei dan economisch efficiënt is, en dat een instelling met een publiek mandaat in een betere positie verkeert dan particuliere partijen om dit marktfalen te verhelpen.

Marktfalen kan het gevolg zijn van: i) asymmetrische informatie, ii) externaliteiten en iii) marktmacht (zwakke concurrentie). Het heeft gevolgen voor zowel de vraag naar als het aanbod aan investeringen. Typische voorbeelden in dit verband zijn: i) kredietrantsoenering en hoge rendementseisen vanwege de hoge bancaire transactiekosten die gemoeid zijn met de selectie van levensvatbare investeringsprojecten (bijv. in de kmo-sector ofwel het mkb), ii) onderinvesteringen op gebieden als onderzoek en ontwikkeling, infrastructuur, onderwijs en milieuprojecten, waar de voordelen van investeringen ook ten goede kunnen komen aan concurrenten, en iii) een onderaanbod aan financiële diensten als gevolg van marktconcentratie doordat bedrijven fuseren, concurrenten wegvallen of door andere belemmeringen voor een effectieve mededinging. Een specifieke externaliteit in de EU betreft de versterkte marktintegratie die te danken is aan grensoverschrijdende projecten.

Marktfalen kan in sommige gevallen worden aangepakt door stimuleringsbanken of met andere interventiemechanismen. Zo kan een stimuleringsbank het aanbod aan

³ Verordening (EU) 2015/1017 van het Europees Parlement en de Raad van 25 juni 2015 betreffende het Europees Fonds voor strategische investeringen, de Europese investeringsadvieshub en het Europese investeringsprojectenportaal en tot wijziging van de Verordeningen (EU) nr. 1291/2013 en (EU) nr. 1316/2013 — het Europees Fonds voor strategische investeringen (PB L 169 van 1.7.2015, blz. 1).

investeringsfinanciering verbeteren op gebieden waarop de markt faalt. Daarentegen kan met structureel beleid het scala aan winstgevendende projecten worden vergroot (bijvoorbeeld door de rechtszekerheid te verbeteren, administratieve procedures te stroomlijnen, de factorkosten te verlagen etc.). Om die reden maakt de agenda voor structurele en regelgevingshervormingen integraal deel uit van het investeringsplan. Met de oprichting van een NPB mogen de noodzakelijke hervormingen dus niet op de lange baan worden geschoven.

Op nationaal niveau zijn allerlei publieke instellingen actief. Tot de grootste behoren de Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW, Duitsland), Bpifrance (Frankrijk), Caisse des Dépôts et Consignations (CDC, Frankrijk), Cassa Depositi e Prestiti (CDP, Italië), Instituto de Crédito Oficial (ICO, Spanje) en de onlangs opgerichte Green Investment Bank and British Business Bank (Verenigd Koninkrijk). Zij verstrekken financiering aan sleutelsectoren en investeren in innovatieve, milieuvriendelijke en sociale projecten op gebieden waar marktfalen is geconstateerd. Portugal, Ierland, Griekenland en Letland hebben onlangs ook een NPB opgezet.

2.2 Richtsnoeren voor de oprichting van een NPB

NPB's kunnen de welvaart verhogen door marktfalen te corrigeren. Wel zijn er beleidsmaatregelen nodig die voorkomen dat als gevolg van NPB-acties negatieve neveneffecten optreden, zoals:

- verliezen die garantieverstrekken overheden lijden door ondermaatse risicoparticipatie;
- misallocatie van investeringen als gevolg van politieke bemoeienis;
- instandhouding van inefficiënte marktstructuren en sectoren met overcapaciteit of steunverlening aan noodlijdende bedrijven;
- verdringing van financiers uit de private sector waardoor een rem wordt gezet op de ontwikkeling van de financiële sector.

Het wet- en regelgevingskader voor NPB's, alsmede hun governancestructuren zijn van cruciaal belang om deze risico's uit te sluiten en maximaal profijt te trekken van NPB's⁴. In nationale, regionale en lokale wetgeving en in de NPB-statuten moet derhalve rekening worden gehouden met de bestaande best practices:

- in de NPB-statuten wordt doorgaans duidelijk bepaald dat de bank zich zal richten op activiteiten in sectoren met wijdverbreid marktfalen, die dus niet voldoende worden bediend door commerciële banken en andere particuliere financiers. Voorts moet ten aanzien van de ondernemingen waarin wordt geïnvesteerd, voor een gelijk speelveld worden gezorgd om marktverstoringen te voorkomen. Dit geldt met name voor markten waar staatsbedrijven en particuliere ondernemingen met elkaar concurreren;
- om marktverstoringen te voorkomen moet voor elke nieuw opgerichte NPB, elk nieuw interventiegebied en elk nieuw financieel instrument worden gemotiveerd waarom interventie noodzakelijk is. Dit kan met een onafhankelijke beoordeling vooraf van het

⁴ Zie de door de OESO opgestelde "Guidelines on Corporate Governance of State-owned Enterprises", 2005.

door de NPB te bestrijden marktfalen, de relatieve effectiviteit en efficiëntie van de NPB, de marktinteractie tussen bestaande financieringskanalen (privaat en publiek) en de door de NPB vast te stellen financiële instrumenten. Daarbij moet met name worden gekeken naar de noodzaak om activiteiten te stroomlijnen, overlappings met financieringsalternatieven te vermijden en op de juiste wijze om te gaan met raakvlakken met bestaande steunregelingen. In een onafhankelijke evaluatie achteraf kan de beoordeling vooraf van de meerwaarde van het initiatief worden geverifieerd. Gebleken is dat NPB's die opereren in markten die al door commerciële banken worden bediend, kunnen bijdragen aan de instandhouding van een gelijk speelveld op de financiële markten wanneer zij hun producten indirect via het commerciële bankwezen distribueren. Op basis van zo'n nauwe interactie met de private sector kan de NPB niet alleen haar producten afstemmen op de bestaande marktlacunes, maar ook een positief signaal afgeven over de financierbaarheid van buiten het traditionele investeringsbeleid van banken vallende projecten en daarmee private financiering genereren op gebieden waarop zij zelf actief is, zonder de particuliere sector te verdringen. Aldus kan worden gewaarborgd dat doorlenende commerciële banken alle voordelen aan de eindbegunstigde in de reële economie doorgeven;

- NPB's blijken het best te werken als zij zich richten op economisch levensvatbare projecten en voldoende winstgevend zijn (zonder echter het eigenvermogensrendement van particuliere partijen te behalen). Dan immers kunnen zij financieel solide blijven en hoeft de overheid niet steeds financieel bij te springen (daartoe worden winsten meestal ingehouden om de toekomstige kredietverstrekkingcapaciteit te vergroten). Strenge transparantie- en verantwoordingsnormen zijn voor de reputatie van een NPB op de markt belangrijk, evenals een professioneel management en de nodige mate van onafhankelijkheid. Deze reputatie wordt nog verder versterkt als een afzonderlijke entiteit onafhankelijk prudentieel toezicht uitoefent;
- voor de strategische adviesverlening en de monitoring van het management door het NPB-bestuur zijn gezag, competenties, integriteit, verantwoording en objectiviteit vereist. Een scheiding tussen algemene bestuurders en uitvoerende bestuurders versterkt de toezichtsfunctie van het bestuur. Terwijl de stimuleringsactiviteiten van een NPB gewoonlijk aan de goedkeuring van het toezichtsorgaan zijn onderworpen en de overheid via haar aanwezigheid in dat orgaan daarbij betrokken is, wordt het operationele of bancaire gedeelte van een NPB aan het professioneel management overgelaten, dat daardoor vrij van politieke inmenging blijft;
- solide procedures voor het risicobeheer en de interne controle voorkomen dat een NPB-bestuur roekeloze financiële en organisatorische beslissingen neemt.

Nieuwe NPB's kunnen op allerlei manieren profiteren van de ervaring van gevestigde branchegenoten om de bovenbeschreven doelen te bereiken. Diverse onlangs opgerichte NPB's, zoals de Portugese Instituição Financeira de Desenvolvimento en de Ierse SBCI, zijn een bilaterale ad-hocsamenwerking met mede-NPB's aangegaan.

Voorts moeten de EIB en NPB's bereid zijn om de expertise van de nieuwe Europese investeringsadvieshub (EIAH) beschikbaar te stellen en kennis en informatie over best practices die onder het werkterrein van de EIAH vallen, te delen. Om de ontwikkeling van projecten te versnellen, kunnen NPB's ook gebruikmaken van de EIAH als lokaal aanspreekpunt voor potentiële klanten en belanghebbenden. Tot slot moeten de EIB en NPB's

bereid zijn om personeel op tijdelijke basis uit te wisselen, omdat dit ook een nuttig instrument kan zijn om knowhow in een nieuwe NPB op te bouwen⁵.

2.3 Verenigbaarheid met de staatssteunregels

NPB's worden in de meeste gevallen gefinancierd en gefaciliteerd door de overheid en genieten daardoor een concurrentievoordeel ten opzichte van particuliere marktdeelnemers. Hun middelen vormen derhalve staatsmiddelen in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU⁶ en hun maatregelen kwalificeren als staatssteun als aan alle andere criteria van artikel 107, lid 1, is voldaan. Zoals hierboven beschreven, ligt de economische bestaansgrond van NPB's in hun vermogen financiering te verstrekken op gebieden waarop marktfalen tot een onderaanbod aan financiering door particuliere partijen leidt of de particuliere markt zich geheel afzijdig houdt. De EU-staatssteunregels berusten op hetzelfde principe. Zij moeten ervoor zorgen dat de maatregelen van NPB's erop gericht zijn marktfalen aan te pakken en daarmee bij te dragen tot de economische en financiële ontwikkeling zonder markten te verstoren, particuliere partijen te verdringen of ondernemingen op de been te houden die anders van de markt zouden zijn verdwenen.

Wat de oprichting, het mandaat en de kapitalisatie van nieuwe NPB's betreft, verduidelijkt de recente beschikkingspraktijk van de Commissie hoe de Commissie de verenigbaarheid met de staatssteunregels beoordeelt. Recente zaken in dit verband betreffen onder meer de Green Investment Bank⁷ en de British Business Bank⁸ in het VK, de Instituição Financeira de Desenvolvimento in Portugal⁹ en de Attīstības finanšu institūcija in Letland¹⁰. In die besluiten is grote nadruk gelegd op de noodzaak ervoor te zorgen dat de NPB's in kwestie hun activiteiten richten op sectoren met wijdverbreid marktfalen, die dus niet voldoende worden bediend door commerciële financiers (doorgaans banken); dan wordt voorkomen dat particuliere investeringen worden verdrongen als gevolg van het kredietbeleid van die NPB's.

De deelname aan centraal beheerde financiële EU-instrumenten valt volgens de Commissie onder het werkterrein van NPB's. Zo heeft de British Business Bank het mandaat deel te nemen aan centraal beheerde financiële EU-instrumenten of -programma's die door de EIB-groep worden uitgevoerd. De Letse Attīstības finanšu institūcija zal ook optreden als financieel intermediair die middelen voor gefinancierde programma's en projecten van internationale financiële instellingen, zoals de EIB-groep, de Europese Bank voor Wederopbouw en Ontwikkeling (EBWO) of andere, nationale ontwikkelingsbanken, zoals de Kreditanstalt für Wiederaufbau, doorsluit, met inachtneming van de staatssteunregels.

Met de recente modernisering van het staatssteunbeleid is het gemakkelijker geworden om steunmaatregelen te behandelen die goed ontworpen zijn, toegesneden zijn op het aanpakken van marktfalen en op doelstellingen van gemeenschappelijk belang en die het minst

⁵ Deze maatregelen zijn ter voorbereiding van het Investeringsplan voor Europa overeengekomen in een gezamenlijke werkgroep van EIB en NPB's met deelname van de Commissie.

⁶ De indeling van NPB's in de nationale rekeningen (zie onder 2.4 en 3.3) is voor artikel 107, lid 1, VWEU niet relevant.

⁷ SA.33984 (2012/N), PB C 370 van 30.11.2012, blz. 2.

⁸ SA.36061 (2014/N), PB C 460 van 19.12.2014, blz. 1.

⁹ SA.37824 (2014/N), PB C 5 van 9.1.2015, blz. 1.

¹⁰ SA.36904 (2014/N), nog niet gepubliceerd.

verstoringen ("goede steun")¹¹. Derhalve werd in recente besluiten van de Commissie inzake staatssteun aan NPB's een uitvoerige economische ex-ante-analyse van marktfalen niet meer noodzakelijk geacht voor activiteiten die met de de-minimisverordeningen¹² in overeenstemming zijn, onder een groepsvrijstellingsverordening¹³ vallen of staatssteunmaatregelen behelzen die in het kader van specifieke staatssteunrichtsnoeren zijn goedgekeurd. Bij andere activiteiten is uit een ex-antestudie over marktfalen gebleken dat maatregelen nodig zijn. Uiteraard moeten NPB's ook voldoen aan de staatssteunregels die voor eindbegunstigden gelden. Zo mogen noodlijdende ondernemingen niet worden gesubsidieerd tenzij dit uitdrukkelijk is toegestaan, bijvoorbeeld omdat het in overeenstemming is met de richtsnoeren voor reddings- en herstructureringssteun¹⁴. In haar besluiten heeft de Commissie aangegeven het een goede zaak te vinden dat NPB's indirect via financiële intermediairs opereren om het gevaar van verdringing en discriminatie van particuliere financiers te beperken. Wel zouden de voordelen van de steun volledig bij de eindbegunstigde terecht moeten komen.

In de recente beschikkingspraktijk van de Commissie werd marktconform prijsbeleid toegestaan overeenkomstig de garantiemededeling¹⁵, de mededeling referentiepercentages¹⁶ of volgens de uitgangspunten van pari-passu-investeringen om marktverstoringen te vermijden. Zo moet in het geval van de British Business Bank de onderneming waarin wordt geïnvesteerd, tegenover die NPB aantonen dat zij geen financiering op de markt heeft kunnen vinden. Wel moeten commerciële activiteiten van NPB's worden gescheiden van hun stimuleringsactiviteiten om kruissubsidiëring te vermijden.

De recente goedkeuringsbesluiten van de Commissie bevatten een clausule waarin is vastgelegd dat de situatie na vier tot zeven jaar wordt geëvalueerd. Zo'n herbeoordeling van marktfalen en van het mandaat van de nieuw opgerichte NPB is nodig om rekening te houden met de economische ontwikkeling en met de evolutie van de markt en dus ook van marktfalen. Op verzoek van de betrokken lidstaat kan een evaluatie al eerder plaatsvinden; zo is het oorspronkelijke werkterrein van de Green Investment Bank in het VK verbreed om ruimte te bieden voor investeringen in sectoren die niet onder haar oorspronkelijk goedgekeurde mandaat vielen, en voor aanvullende financiering¹⁷. Evenzo wordt in het besluit inzake de Portugese Instituição Financeira de Desenvolvimento erop gewezen dat de

¹¹ Mededeling van de Commissie "De modernisering van het EU-staatssteunbeleid", COM/2012/209 final van 8.12.2012. Voor meer informatie zie: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/modernisation/index_en.html

¹² Verordening (EU) nr. 1407/2013 van de Commissie betreffende de toepassing van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op de-minimissteun, PB L 352 van 24.12.2013, blz. 1, Verordening (EU) nr. 1408/2013 van de Commissie inzake de toepassing van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op de-minimissteun in de landbouwsector, PB L 352 van 24.12.2013, blz. 9, Verordening (EU) nr. 717/2014 van de Commissie inzake de toepassing van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op de-minimissteun in de visserij- en aquacultuursector, PB L 190 van 28.6.2014, blz. 45.

¹³ Verordening (EU) nr. 651/2014 van de Commissie van 17 juni 2014 waarbij bepaalde categorieën steun op grond van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag met de interne markt verenigbaar worden verklaard, PB L 187 van 26.6.2014, blz. 1, Verordening (EU) nr. 702/2014 van de Commissie van 25 juni 2014 waarbij bepaalde categorieën steun in de landbouw- en de bosbouwsector en in plattelandsgebieden op grond van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie met de interne markt verenigbaar worden verklaard, PB L 193 van 1.7.2014, blz. 1.

¹⁴ PB C 249 van 31.7.2014, blz. 1.

¹⁵ PB C 155 van 20.6.2008, blz. 10.

¹⁶ PB C 14 van 19.1.2008, blz. 6.

¹⁷ SA.37554, PB C 210 van 4.7.2014, blz. 1.

Portugese overheid het mandaat van de instelling wil uitbreiden met doorleenactiviteiten die door multilaterale financiële instellingen en andere NPB's worden gefinancierd.

De Commissie heeft in het besluit inzake de British Business Bank ook aangegeven dat een loutere hergroepering van bestaande entiteiten en/of lopende activiteiten zonder dat extra kapitaal of overheidsfinanciering aan de resulterende entiteit wordt verstrekt, als een interne administratieve reorganisatie in de lidstaat wordt beschouwd en dus niet hoeft te worden aangemeld.

Lidstaten die een nieuwe NPB willen opzetten wordt, gelet op de stand-stillverplichting van artikel 108 VWEU, verzocht vroegtijdig met de Commissie te communiceren over hun plannen, zodat gemakkelijker aan de staatssteunregels kan worden voldaan.

2.4 Statistische behandeling van NPB-kredietverstrekking en -opname binnen of buiten de overheid in het kader van het stabiliteits- en groeipact (SGP)

In het algemeen valt de kredietverstrekking en -opname van NPB's die voldoen aan hetgeen hierboven onder 2.1, 2.2 en 2.3 is beschreven, statistisch niet onder de sector overheid omdat kredietverstrekkingen los van de overheid worden genomen en de leden van de bestuursorganen van NPB's onafhankelijk zijn van de overheid. NPB-verrichtingen die aan deze vereisten voldoen, vallen daarmee niet onder het SGP van de EU.

Als daarentegen voor de financieringsbeslissingen instemming van de overheid vereist is of de leden van de relevante bestuursorganen overheidsambtenaren zijn of zich anderszins laten leiden door de overheid, wordt de NPB een zogeheten financiële instelling binnen concernverband en moet zij in de nationale rekeningen worden opgenomen in de overheidssector. Nadere richtsnoeren voor de boekhoudkundige behandeling van NPB's worden verstrekt in Eurostats Europees systeem van nationale en regionale rekeningen (ESR2010)¹⁸, in het Manual on Government Deficit and Debt on the implementation of ESA 2010¹⁹ en in de vorm van specifieke adviezen aan de lidstaten²⁰.

3. NPB-samenwerking en de rol van investeringsplatformen in het kader van het Investeringsplan voor Europa

KADER 1:

Op dit moment hebben acht landen aangekondigd dat zij via hun NPB's (of soortgelijke instellingen) gaan deelnemen aan het EFSI-project: Bulgarije, Slowakije, Polen, Luxemburg, Frankrijk, Italië, Spanje en Duitsland. Van de acht hieronder genoemde NPB's is die van Luxemburg op dit moment als enige ingedeeld bij de overheid, terwijl in het geval van de twee Slowaakse eenheden, de Bulgaarse eenheid, de Spaanse eenheid en Bpifrance nog wordt gesproken over de indeling ervan.

Daarnaast heeft het Verenigd Koninkrijk in juli aangekondigd dat het garanties beschikbaar zal stellen voor de cofinanciering van EFSI-infrastructuurprojecten in het VK (8,5 miljard EUR (6 miljard £)). De VK-bijdrage loopt niet via een NPB.

¹⁸ <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/5925693/KS-02-13-269-EN.PDF>

¹⁹ <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/5937189/KS-GQ-14-010-EN.PDF/c1466fde-141c-418d-b7f1-eb8d5765aa1d>

²⁰ <http://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/methodology/advice-to-member-states>

Thans zijn de volgende, via een NPB te leveren nationale bijdragen aangekondigd:

- Bulgarije, juni 2015: 100 miljoen EUR, Bulgarian Development Bank
- Slowakije, juni 2015: 400 miljoen EUR, Slovenský Investičný Holding en Slovenská Záručná a Rozvojová Banka
- Polen, april 2015: 8 miljard EUR, Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK) en een andere publieke instelling (PIR)
- Luxemburg, april 2015: 80 miljoen EUR via Société Nationale de Crédit et d'Investissement (SNCI)
- Frankrijk, maart 2015, 8 miljard EUR via Caisse des Dépôts (CDC) en Bpifrance (BPI)
- Italië, maart 2015: 8 miljard EUR via Cassa Depositi e Prestiti (CDP)
- Spanje, februari 2015: 1,5 miljard EUR via Instituto de Crédito Oficial (ICO)
- Duitsland, februari 2015, 8 miljard EUR via KfW

3.1 Samenwerking tussen EIB en NPB's

NPB's spelen door hun complementaire productgamma's en geografische bereik een belangrijke rol bij de uitvoering van het Investeringsplan voor Europa. Hoewel een rechtstreekse deelneming van NPB's in het EFSI op grond van de EFSI-verordening is toegestaan, hebben de NPB's tot dusver een duidelijke voorkeur uitgesproken voor samenwerking op het niveau van investeringsplatformen en individuele projecten. Voorts is in de EFSI-verordening bepaald dat NPB's in aanmerking komen voor een dekking met de EIB-garantie in het kader van het EFSI met een tegengarantie van de EU-garantie.

In de voorstellen van de werkgroep voor nauwere samenwerking tussen de EIB-groep en de NPB's, die is opgericht op verzoek van de Raad Economische en Financiële Zaken (Ecofin) in september 2014, komen deze voorkeuren tot uiting. Hoewel de groep voor flexibele samenwerkingsmodellen pleit, onderkent zij de complementariteit tussen de EIB en de NPB's; die laatsten kunnen een meerwaarde bieden op grond van hun kennis van de lokale context, het lokale bedrijfsleven en de lokale investeerderswereld en het nationale beleid en de nationale strategieën. Samenwerking kan op zowel bilaterale als multilaterale basis (bijvoorbeeld via investeringsplatformen) plaatsvinden. In beide gevallen is het genereren van private middelen een van de kerndoelstellingen.

Mogelijke financiële samenwerkingsproducten zijn naast de cofinanciering op projectniveau onder meer risicodelingsproducten die dekking bieden voor ongedekte leningen en andere riskantere financieringsvormen, gezamenlijke securitisatieplatformen, durfkapitaalfondsen, en andere investeringsfondsen en -platformen.

De financiële samenwerking moet worden aangevuld met samenwerking op het gebied van adviesdiensten en de uitwisseling van personeel zodat best practices worden verspreid over alle instellingen, inclusief nieuwe en kleinere NPB's.

Bij de cofinanciering is een grotere synergie tussen de EIB en de NPB's mogelijk door meer standaardisatie en door terugdringing van de administratieve lasten. Dit kan bijvoorbeeld uitmonden in een wederzijdse erkenning van due-diligenceprocedures.

3.2 Samenwerking via investeringsplatformen

De samenwerking tussen de NPB's en de EIB kan ook worden bevorderd via investeringsplatformen. Investeringsplatformen zijn in wezen gestructureerde co-investeringsregelingen die bedoeld zijn om investeringen in een serie projecten (dus niet in individuele projecten) te genereren. De platformen zijn een middel om investeringsprojecten te bundelen, de transactie- en informatiekosten terug te dringen en te voorzien in een efficiëntere risicoallocatie tussen de verschillende investeerders.

Bij investeringsplatformen kan het gaan om special purpose vehicles, beheerde rekeningen, contractuele regelingen voor cofinanciering of risicodeling dan wel met andere middelen opgezette regelingen die entiteiten als middel gebruiken om financieel bij te dragen aan de financiering van een aantal investeringsprojecten. De platformen kunnen de vorm aannemen van nationale of subnationale platformen waarin diverse investeringsprojecten op het grondgebied van een bepaalde lidstaat worden samengebracht, meerlanden- of regionale platformen waarin partners uit diverse lidstaten of derde landen worden samengebracht die geïnteresseerd zijn in projecten in een bepaald geografisch gebied, of thematische platformen waarin investeringsprojecten binnen een bepaalde sector worden samengebracht.

Goed opgezette platformen hebben het potentieel investeringen van particuliere institutionele investeerders als pensioenfondsen aan te trekken en daarmee het effect van de publieke middelen te versterken.

Een aantal multilaterale platformen, zoals het Marguerite-infrastructuurfonds²¹, het European Energy Efficiency Fund (EEEF)²² en het European Fund for Southeast Europe (EFSE)²³, is al operationeel en kan nog verder worden uitgebouwd. Elk van deze fondsen heeft een aantal hoofdinvesteerders, zoals de EIB en NPB's als CDC, KfW, CDP, ICO and PKO Bank Polski SA. Deze worden in uiteenlopende mate aangevuld met particuliere co-investeerders, zowel op fondsniveau als op het niveau van individuele door het platform gefaciliteerde projecten. De platformen bundelen dus investeringen van allerlei sponsors om te investeren in een gediversificeerde portfolio van projecten op de doelgebieden van het fonds. Bij de bovengenoemde voorbeelden gaat het om organisaties met rechtspersoonlijkheid, maar een investeringsplatform kan ook contractueel door middel van cofinancierings- of risicodelingsovereenkomsten tussen deelnemers worden opgezet.

Met publieke instellingen als ankerinvesteerder en met een onafhankelijk management hebben investeringsplatformen het potentieel om op significante schaal investeringen van institutionele investeerders en mogelijk staatsfondsen aan te trekken. Zo nodig kan vanuit het EFSI kredietversterking worden geboden om particuliere co-investeerders over de streep te trekken doordat specifieke project- of portfoliorisico's worden gelimiteerd.

Technische ondersteuning voor de oprichting van investeringsplatformen kan via de EIAH beschikbaar worden gesteld. Overeenkomstig de bestaande praktijk worden de NPB's en de EIB aangemoedigd om de synergieën met EU-beleidsdoelstellingen te maximaliseren door al in een vroeg stadium van het proces samen te werken met de diensten van de Commissie.

²¹ <http://www.marguerite.com/>

²² <http://www.eeef.lu/>

²³ <http://www.efse.lu/>

3.3. Statistische behandeling van platformen in het kader van het stabiliteits- en groeipact (SGP)

De behandeling van investeringsplatformen in het kader van het SGP hangt in de eerste plaats af van de statistische indeling van dergelijke platformen door Eurostat. De statistische behandeling - registratie op of buiten de balans van de overheid - valt onder dezelfde Eurostatregels als die welke gelden voor NPB's zelf (ESR2010 en bijbehorende documenten zoals genoemd onder 2.4). Investeringsplatformen met rechtspersoonlijkheid kunnen in dit verband worden behandeld als special purpose entities (SPE's).

In algemene zin geldt dat SPE's tot de overheid worden gerekend als zij door de overheid zijn opgericht en als overheidseenheid dienen. In het geval van een investeringsplatform met meerdere aandeelhouders of sponsors hangt de status van het platform af van de entiteit of entiteiten die daarover zeggenschap uitoefenen overeenkomstig de regels van de nationale rekeningen.

Is de NPB ingedeeld bij de overheid of vinden haar activiteiten via de overheid plaats, dan luidt de centrale vraag welke entiteit de SPE opricht en er zeggenschap over uitoefent.

Derhalve wordt een SPE in situaties waarin de investeerders in het investeringsplatform hoofdzakelijk uit financiële instellingen buiten concernverband en uit particuliere investeerders bestaan en de overheid niet anderszins zeggenschap uitoefent over de SPE, hoogstwaarschijnlijk niet ingedeeld bij de rekeningen van de overheid. Evenzo blijft de SPE in gevallen waarin een overheid (rechtstreeks of via een financiële instelling in concernverband waarover de overheid zeggenschap uitoefent) een minderheidsinvesteerder is en niet anderszins zeggenschap over de SPE heeft, doorgaans buiten de balans van die (of een andere) overheid.

Tot slot wordt in gevallen waarin een groep NPB's die niet bij de overheid is ingedeeld en niet op aanwijzing van enige overheid handelt, gezamenlijk zeggenschap over de SPE uitoefent of particuliere entiteiten en/of de EIB gezamenlijk zeggenschap over de SPE uitoefenen en waarin de SPE thematisch in verschillende landen investeert, de SPE hoogstwaarschijnlijk niet bij de overheid ingedeeld.

Bij de vaststelling van de EFSI-verordening heeft de Commissie ten aanzien van haar beoordeling van eenmalige bijdragen in het kader van het EFSI-initiatief met het oog op de tenuitvoerlegging van het SGP het volgende aangegeven²⁴:

"Onverminderd de bevoegdheden van de Raad met betrekking tot de tenuitvoerlegging van het stabiliteits- en groeipact (SGP), dienen eenmalige bijdragen van de lidstaten, ofwel van een lidstaat ofwel van nationale stimuleringsbanken die zijn ingedeeld bij de sector algemene overheid of die namens een lidstaat optreden, aan het EFSI of aan thematische of meerlandeninvesteringsplatformen die zijn opgezet voor de tenuitvoerlegging van het investeringsplan, in principe te worden beschouwd als eenmalige maatregelen in de zin van

²⁴ Zie overweging 10 van de EFSI-verordening.

artikel 5 van Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad^[1] en artikel 3 van Verordening (EG) nr. 1467/97 van de Raad^[2]."

Derhalve moeten bijdragen van lidstaten aan multilaterale investeringsplatformen gewoonlijk als eenmalige maatregelen in de zin van het SGP worden aangemerkt, overeenkomstig de principes voor de indeling van eenmalige maatregelen. Deze interpretatie laat de bepalingen van het begrotingstoezicht in het kader van het SGP onverlet. Daarbovenop komen hun operationele voordelen, zoals een betere portfoliodiversificatie en schaalvoordelen.

3.4 Staatssteunregels

Naast de toepassing van de algemene beginselen voor het opzetten van een NPD die zijn ontleend aan de beschikkingspraktijk zoals beschreven onder 2.3, heeft de Commissie met het oog op de vervulling van haar taak om staatssteun te controleren, toegezegd een versnelde procedure in te voeren die ervoor moet zorgen dat de beoordeling van de verenigbaarheid van nationale cofinanciering van uit het EFSI gefinancierde projecten met de staatssteunregels binnen zes weken na ontvangst van de volledige aanmelding van de desbetreffende lidstaat is afgerond.

3.5 Creëren van synergieën tussen de EIB, de NPB's en EU-instrumenten

Om het effect van de publieke middelen in de reële economie te maximaliseren, besteedt de Commissie een steeds groter deel van de EU-begrotingsmiddelen via financiële instrumenten, die een aanvulling vormen op de traditionelere verlening van steun in de vorm van subsidies.

Voorbeelden van financiële instrumenten die EU-begrotingsmiddelen combineren met de kredietverlening van stimuleringsbanken, zijn kmo-steunprogramma's als Cosme en InnovFin in het kader van Horizon 2020, Erasmus + en financiële instrumenten in het kader van de financieringsfaciliteit voor Europese verbindingen. Deze instrumenten hebben inmiddels bewezen het beoogde hefboomeffect te kunnen creëren voor de publieke middelen die erin zijn geïnvesteerd. NPB's kunnen in de toekomst een grotere rol spelen bij de inzet ervan.

Onder het meerjarig financieel kader 2014-2020 van de EU kunnen stimuleringsinstellingen nationale en regionale overheden aanvullen bij de toewijzing van middelen uit Europese structuur- en investeringsfondsen (ESIF), waaronder financiële instrumenten als risicodelingsinstrumenten, (gedeeltelijke) leninggaranties, aandelenkapitaalfinanciering en mezzaninefinanciering. Het gebruik van ESIF-middelen voor de verlening van kredieten of van risicokapitaal in plaats van subsidies heeft twee belangrijke voordelen: ten eerste kan een hefboomeffect worden gecreëerd, met andere woorden elke ESIF-euro kan meerdere euro's aan leningen of aandelenkapitaalfinanciering genereren, en ten tweede is door het vereiste van financiële levensvatbaarheid een efficiënte inzet van de schaarse middelen gewaarborgd. De Commissie heeft een reeks "kant-en-klare" financiële instrumenten samengesteld waarmee ESIF-middelen breder en op een meer gestandaardiseerde wijze kunnen worden

^[1] Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad van 7 juli 1997 over versterking van het toezicht op begrotingssituaties en het toezicht op en de coördinatie van het economisch beleid (PB L 209 van 2.8.1997, blz. 1).

^[2] Verordening (EG) nr. 1467/97 van de Raad van 7 juli 1997 over de bespoediging en verduidelijking van de tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten (PB L 209 van 2.8.1997, blz. 6).

benut. De beheersautoriteiten worden aangemoedigd om dergelijke instrumenten in operationele programma's in te zetten en NPB's daar sterker bij te betrekken.

Voorts werkt de Commissie aan concrete technische oplossingen om EFSI-financiering met de ESIF te combineren. Ten eerste kan uit het EFSI steun worden verleend aan regionaal of nationaal opgezette financiële instrumenten, eventueel in aanvulling op ESIF-steun. Ten tweede kan uit de ESIF rechtstreeks steun worden verleend aan de ontwikkeling en uitvoering van projecten (overeenkomstig de desbetreffende ESIF-programmaregels en -subsidiabiliteitscriteria)²⁵. Als alternatief kunnen ESIF-programma's een bijdrage aan een investeringsplatform leveren, waarbij de middelen dan gezamenlijk worden beheerd, maar aan distinctieve compartimenten worden toegewezen teneinde te voldoen aan de ESIF-rechtsbepalingen/Verordening (EU) nr. 1303/2013. In een dergelijk geval wordt van de EIB/het EIF met EFSI-steun een bijdrage aan het investeringsplatform verwacht terwijl de ESIF-programmabijdrage via een financieel instrument beschikbaar wordt gesteld.

Tot slot is met het Financieel Reglement van de EU²⁶ de rechtsgrondslag voor NPB's geschapen om de rol van "met het beheer belaste entiteit" (zoals de EIB of het EIF) op zich te nemen voor centraal beheerde financiële instrumenten. Een dergelijke activiteit is echter alleen toegestaan als er voor de NPB een nationaal regelgevingskader bestaat dat internationalisatie en grensoverschrijdende verrichtingen mogelijk maakt. Om hun focus gericht te houden op de aanpak van marktfalen, worden NPB's aangemoedigd om in consortia te opereren en deel te nemen aan internationale cofinancieringsoperaties. Er is dus nog verdere ruimte voor een uitbreiding van de rol van NPB's bij de uitvoering van zowel centraal beheerde EU-programma's als de ESIF.

4. Conclusie

Het doel van het investeringsplan om de komende drie jaar ten minste 315 miljard EUR aan aanvullende publieke en private investeringen in de reële economie te mobiliseren, kan worden bereikt met een geconcerteerde inspanning waarbij wordt ingehaakt op de complementariteiten van de EIB, de NPB's en particuliere investeerders. In het bovenstaande is gepleit voor een krachtige betrokkenheid, in alle lidstaten, van NPB's bij het investeringsplan. Lidstaten die nog geen NPB hebben, kunnen overwegen om er een op te zetten op basis van de hierboven geschetste principes. Voorts kunnen investeringsplatformen een sleutelrol spelen bij de bundeling van de middelen van de EIB, de NPB's en de particuliere investeerders. De NPB's kunnen hun slagkracht verder vergroten op basis van deze best practices en daarmee hun vermogen tot samenwerking versterken. Een gezamenlijke werkgroep onder leiding van de EIB en met deelname van de Commissie heeft al nuttige voorstellen gedaan voor gezamenlijke investeringsplatformen, advieswerkzaamheden en de uitwisseling van kennis. Mettertijd kan uit deze nauwere samenwerking een geïntegreerd systeem van publieke investeringsbanken ontstaan die in alle lidstaten beproefde producten en best practices kunnen toepassen. De EFSI-evaluatie in 2017/18 biedt de gelegenheid om ook te kijken naar de ontwikkeling van de onderlinge samenwerking tussen NPB's en de samenwerking tussen de EIB en de NPB's.

²⁵ Soortgelijke voorbeelden kunnen worden overwogen voor de kmo-component van het EFSI in het kader waarvan portfolio's van kmo-financiering worden gefaciliteerd.

²⁶ Verordening (EU, Euratom) nr. 966/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie en tot intrekking van Verordening (EG, Euratom) nr. 1605/2002, PB L 298 van 26.10.2012, blz. 1.

Voorlopig tijdschema

4 juli 2015: EFSI-verordening treedt in werking

Uiterlijk 1 oktober 2015: eerste EFSI-garanties zijn uitgebreid tot NPB's

1 oktober 2015: eerste investeringsplatformen opgericht

30 juni 2018: afronding EFSI-investeringsprogramma

Na juni 2018: EFSI-evaluatie van onder meer de rol van en samenwerking tussen NPB's