

Toetsingskader Risicoregelingen: Multilaterale Banken

Inleiding

Hoewel verschillend in hun doelstellingen en in de details van hun structuur en instrumenten berusten alle multilaterale banken op hoofdstuk IX B op hetzelfde principe. Daarbij is het voorbeeld gegeven door de Wereldbank bij haar oprichting in 1944, gevolgd door de Europese Investeringsbank (EIB) in 1958 en ten slotte de European Bank for Reconstruction and Development (EBRD) in 1991. Daarbij dient wel te worden aangetekend dat de EIB strikt genomen gekenschetst moet worden als de bank van de EU, met een verankering in het EU verdrag, en niet als een "multilaterale bank". Voor de EIB zijn de principes waarop haar functioneren berust echter hetzelfde.

Het gaat daarbij om het volgende:

- 1) De oprichting en ondersteuning van een multilaterale bank met een goed omschreven internationale publieke functie en 100 % aandeelhouderschap van de Lidstaten, die dankzij een hoge kredietwaardigheid in staat is om tegen gunstige voorwaarden lang geld op de kapitaalmarkt op te nemen en deze middelen uit te zetten voor projecten en programma's in de Lidstaten (en in het geval van de EIB voor een klein deel ook daarbuiten).
- 2) Daarbij richt men zich op projecten en programma's die het publieke doel ondersteunen en die andere bronnen van financiering (bv. commerciële banken) niet volledig of niet tegen (de meest) geschikte voorwaarden kunnen bereiken, bv. gezien de vaak vereiste zeer lange looptijden.

De hoge kredietwaardigheid hangt samen met de volgende factoren:

- 3) Een conservatieve kapitaalstructuur, met een t.o.v. de uitstaande financiering hoge som aan ingelegd eigen vermogen, reserves en algemene voorzieningen (veel conservatiever dan dat van een commerciële bank). Veelal kennen de banken een maximum "leverage" in hun statuten. Ook het liquiditeitsbeleid is conservatief.
- 4) Een bevoorrechte status van de instellingen als crediteur, met name waar het gaat om leningen aan de publieke sector. Samen met een verstandig uitleenbeleid – veelal ten behoeve van concrete projecten - is dit er debet aan dat de betalingsachterstanden ook in soms moeilijke omgevingen en omstandigheden zeer gering blijven. De bevoorrechte status hangt samen met de erkenning van hun publieke functie door de debiteuren en de markt. Zowel private als andere officiële crediteuren accepteren dat de instellingen niet mee doen bij herstructurering van officiële schulden.
- 5) Naar rato van hun deelname in het ingelegde kapitaal leveren de Lidstaten daarbovenop garantiekapitaal (*callable capital*). Op dit garantiekapitaal kan volgens de statuten alleen in de meest extreme omstandigheden een beroep worden gedaan. Dit kan alleen wanneer ondanks de hierboven genoemde punten de organisatie onverhoopt toch niet aan haar verplichtingen zou kunnen voldoen. Dit is in de lange geschiedenis van de betrokken instellingen nog nooit voorgekomen en is gezien het bovenstaande ook in de toekomst zeer onwaarschijnlijk. Het zijn deze garanties die onder deze exercitie vallen.

Wereldbank

Achtergrondinformatie IBRD

De naam Wereldbank (WB) is van toepassing op twee juridisch en financieel gescheiden maar bestuurlijk en beleidsmatig geïntegreerde organisaties: de International Bank for Reconstruction and Development (IBRD) en de International Development Association (IDA).

De IBRD is, tegelijkertijd met het Internationale Monetaire Fonds, opgericht tijdens een conferentie in Bretton Woods in 1944. De IBRD heeft als belangrijkste doelstelling het verstrekken van leningen aan de lidstaten voor economische ontwikkeling en de opbouw van productieve sectoren. IBRD functioneert als een soort coöperatieve bank, waarvan lidstaten aandeelhouder zijn. Nederland is met een aandeel van 2,07% de 13^e aandeelhouder in grootte. Op basis van ingelegd aandeelkapitaal en garanties, leent IBRD in op kapitaalmarkten en worden leningen verstrekt. IDA is een fonds dat aan de armste en niet-kredietwaardige landen zachte leningen en schenkingen verstrekt. Daarom verkrijgt IDA middelen tijdens een driejaarlijkse middelenaanvulling. Het grootste deel van de bijdragen wordt opgebracht door donoren (voornamelijk ontwikkelde landen), maar ook via afbetaling van eerder verstrekte kredieten en uit afdrachten uit het netto-inkomen van de IBRD en IFC. Het onderstaande richt zich louter op de IBRD, omdat alleen daar sprake is van garantiekapitaal.

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 IBRD heeft als doelstelling om landen te ondersteunen bij duurzame economische ontwikkeling waarbij armoedebestrijding centraal staat. Mondiale armoede is nog steeds een serieus probleem gegeven het feit dat volgens cijfers van de Wereldbank meer dan 20% van de wereldbevolking moet rondkomen van minder dan USD 1,25 per dag (definitie van extreme armoede).
--

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

Nederland is, net als het merendeel van de landen in de wereld, aandeelhouder van de IBRD. Nederland steunt de IBRD vanwege de leidende rol die de IBRD speelt in mondiale duurzame economische ontwikkeling en armoedebestrijding. Een substantieel deel van de jaarlijkse ODA-geldstroom verloopt via de IBRD en zij is prominent aanwezig in de beleidsdialoog met overheden in ontwikkelingslanden als ook op het gebied van kennis en onderzoek. Gezien het mondiale karakter van de economische ontwikkelingsdoelstellingen van de IBRD is deze taak belegd is bij het Rijk en niet bij de decentrale overheden.
--

2a. Is de regeling ter compensatie van risico's die niet door de markt gedekt kunnen worden?

De IBRD bedient specifieke nichemarkten gericht op duurzame economische ontwikkeling en armoedebestrijding, die onvoldoende worden gedekt door commerciële banken. De risico's die verbonden zijn met het opereren in bijvoorbeeld fragiele staten, zijn beter te beheersen door Internationale Financiële Instellingen, zoals de IBRD.

2b. Is de regeling het instrument waarmee een optimale doelmatigheidswinst kan worden bewerkstelligd?
--

Door het garantiekapitaal is de IBRD in staat goedkoop geld op kapitaalmarkten aan te trekken en dit door te lenen aan landen voor ontwikkelingsdoeleinden. Een garantieregeling heeft als voordeel ten opzichte van ingelegd kapitaal dat het geen directe gevolgen heeft voor de rijksuitgaven en het EMU-saldo. Natuurlijk vormt callable capital wel een risico op een kasuitgave, maar dit risico wordt als zeer klein aangemerkt (zie vraag 5).

2c. Heeft de regeling een beargumenteerde meerwaarde boven een kasstroom of subsidie?
--

Het betreft hier, net als bij vele andere multilaterale financiële instellingen, geen garantie –
--

instrument in de klassieke vorm. Het is de wijze waarop het kapitaal van de IBRD wordt gefinancierd. Zou niet gekozen zijn om deel van het kapitaal te verschaffen in de vorm van "callable capital" dan zou een (aanzienlijk) hoger kapitaal daadwerkelijk moeten worden inbetaald door de aandeelhouders, leidend tot een verhoging van de nationale schuld, teneinde dezelfde hoge kredietwaardigheid (AAA rating) van de Bank te verzekeren. Omdat tegelijkertijd voldoende buffers bestaan in de IBRD (plus prudentieel beleid) om een "oproep" van "callable capital" te voorkomen is dit een effectieve structuur.

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

De IBRD bestaat al sinds 1944 en Nederland is vanaf de oprichting ook aandeelhouder. In 2010 is voor het laatst een kapitaalverhoging overeengekomen. Doel van deze kapitaalverhoging is de balans van de IBRD te verlengen zodat de IBRD in staat te stellen een leidende rol te blijven spelen op het terrein van armoedebestrijding en duurzame economische ontwikkeling. Nederland zal tussen 2012 en 2016 bijdragen aan deze kapitaalverhoging, waarbij ook het garantiëplafond naar rato over vijf jaar wordt opgehoogd met in totaal USD 1.170,8 mln. Hiermee zal het Nederlandse garantiëkapitaal oplopen tot USD 5.196.866.530 (ca. €4,1 miljard).

4. Is bekend wat de mogelijke effectiviteit van de betreffende risicoregeling is?

Vanwege de leverage van de IBRD is het een relatief efficiënte en effectieve manier om duurzame economische ontwikkeling en armoedebestrijding te ondersteunen. Daarnaast blijkt uit verschillende onderzoeken de Wereldbank een van de meest effectieve ontwikkelingsinstellingen te zijn (zie o.a. DFID (2011); Birdsall, Kharas, en Mahgoub (2010); Easterly en Pfitze (2008); zie ook de Quality of ODA (QuODA) website: http://www.cgdev.org/section/topics/aid_effectiveness/quoda).

5. Wat zijn de risico's van de regeling?

Het verstrekken van garanties gaat altijd gepaard met een risico. Callable capital kan alleen worden ingeroepen door de IBRD op het moment dat de Bank niet meer aan haar verplichtingen kan voldoen en failliet dreigt te gaan. In dat geval zou de kasuitgave ten laste komen van de HGIS-ODA middelen en gaat dit (in eerste instantie) dus ten koste van andere ontwikkelingsuitgaven. De kans dat dit gebeurt wordt echter als zeer klein aangemerkt:

- De IBRD voert een zeer prudentieel beleid met als expliciet doel het risico op een call on capital te minimaliseren; het liquiditeits- en risicobeleid van de IBRD is conservatief. Het leenportfolio van de IBRD functioneert historisch gezien uitstekend en resultaten van de Bank waren ook in afgelopen crisisjaren goed. Dit komt mede doordat de Wereldbank mondiaal opereert en daardoor de diversificatie van de portefeuille zeer groot is. De Bank heeft geen winstmotief en hecht veel waarde aan de AAA status die de instelling in staat stelt voordelig in te lenen op de kapitaalmarkt. Kredietbeoordelingsbureaus merken de IBRD als betrouwbaar aan; AAA status met gunstige vooruitzichten.
- De Bank heeft een zogenaamde Preferred Creditor Status. Dit houdt in dat lenende landen de IBRD voorrang verschaffen bij betaling indien zij moeite hebben om aan hun verplichtingen te voldoen.
- De optie om callable capital in te roepen is bij de IFI's nog nooit ter sprake geweest, zelfs niet in tijden van crises (bv. Azië-crisis of huidige crisis).

5a. Hoe staan risico en rendement van de regeling tot elkaar in verhouding?

Het risico van de garantie is dus zeer beperkt, en hoewel het ontwikkelingseffect (rendement) moeilijk te kwantificeren is, komt de IBRD uit verschillende onderzoeken naar voren als een van de meest effectieve ontwikkelingsinstellingen.

5b. Wat is de inschatting van het risico op de aspecten waarschijnlijkheid, impact, blootstellingduur en beheersingsmate?

- Waarschijnlijkheid: zeer kleine kans (zie vraag 5)
- Impact: zie vraag 5a
- Blootstellingduur: er is geen einddatum aan deze garantieregeling verbonden.

- Beheersingsmate: zie vraag 5d
5c. Wat is het totaalrisico van de regeling?
Het totale callable capital van Nederland bij de IBRD bedroeg op 31 december 2012 USD 4.252.270.353 (ca. €3,2 miljard).
5d. 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?
Nederland is vertegenwoordigd in de Raad van Bewindvoerders, waar het invloed uitoefent op de besluitvorming binnen de Bank. Binnen de Bank leidt Nederland een kiesgroep bestaande uit 12 andere landen. Nederland is in grootte de 13e aandeelhouder met een stemgewicht van 1,98%, en vertegenwoordigt een kiesgroep met een stemgewicht van 4,25%.
6. Welke premie wordt voorgesteld en hoeveel wordt doorberekend aan de eindgebruiker?
Voor deze garantie wordt geen premie ontvangen. De financiële voordelen van de garantie worden door de IBRD doorberekend om de door de IBRD opgelegde beleidsdoelstellingen te realiseren. Het instellen van een premie zou dit voordeel verminderen waardoor de bijdrage van de IBRD aan het maatschappelijke doel vermindert. Dit zou de effectiviteit van het instrument ondermijnen.
7. Wat zijn de uitvoeringskosten van de regeling?
Aan de regeling zijn geen verdere uitvoeringskosten verbonden. De uitvoering van deze regeling valt onder de reguliere werkzaamheden van het Ministerie van Financiën.
8. Wat is de einddatum van het risico?
Er is geen einddatum aan deze garantieregeling verbonden.
9. Hoe wordt de informatie die nodig is om de evaluatie (periodiek en na afloop) van de regeling uit te kunnen voeren verkregen?
Evaluaties van de toereikendheid van het kapitaal van de IBRD, inclusief garanties, vinden op ad hoc basis plaats. Wanneer lidstaten tot de conclusie komen dat de IBRD teveel kapitaal heeft, dan kan een beslissing worden gemaakt over alternatief gebruik. Garanties zouden in dat geval kunnen komen te vervallen. Het ligt echter niet voor de hand dat een dergelijk besluit op korte termijn genomen wordt, aangezien de vraag naar leningen juist toeneemt.

Bronnen

Birdsall, N., Kharas, H., & Mahgoub, A. (2010). A Quality of Development Assistance Index. Center for Global Development and the Wolfensohn Center for Development at the Brookings Institution.

DFID (2011), *Multilateral Aid Review*, London.

Easterly, William and Tobias Pfitze (2008), Where Does the Money Go? Best and Worst Practices in Foreign Aid, *Journal of Economic Perspectives*, 22, no. 2.

Europese Investeringsbank

Achtergrondinformatie EIB

De Europese Investeringsbank (EIB) is de bank van de Europese Unie. Als grootste multilaterale kredietnemer en kredietgever, met een balans totaal ter waarde van EUR 508,1mld. (31 dec..2012), verstrekt zij financiering en expertise aan gezonde en duurzame investeringsprojecten, vooral binnen de EU. De 27 lidstaten van de Unie zijn de aandeelhouders, en de ondersteunde projecten dragen bij aan de bevordering van de beleidsdoelstellingen van de EU. De EU-lidstaten zijn de enige aandeelhouders van de EIB. De vestigingsplaats van de Bank is Luxemburg. Het totaal door lidstaten onderschreven kapitaal bedraagt in 2012 EUR 242,4 mld. waarvan EUR 220,8 mld. oproepbaar is (garantiekapitaal). Het Nederlands aandeel bedraagt 4,5%. Op basis van dit kapitaal leent de Bank in op de kapitaalmarkt waarmee het middelen genereert voor investeringen in zowel de publieke als de private sector.

De toegevoegde waarde van de EIB baseert zich met name op het vermogen van de Bank om leningen met lange looptijden te verstrekken tegen relatief lage rente. De rente op EIB-leningen kan laag zijn omdat de EIB een triple-A rating heeft, geen winstoogmerk heeft en in beginsel alleen een lening verstrekt indien de leningnemer zeer solide is of de lening wordt gegarandeerd door een derde partij (lidstaat, bank, moederbedrijf).

In het kader van haar externe mandaten levert de EIB steun aan de financiële pijler van het buitenlandbeleid van de EU. Ongeveer 10% richt zich op investeringen in pre-accessie landen, Zuidelijke en Oostelijk nabuurlanden en partnerlanden in Azië, Latijns – Amerika en Afrika. De meeste van deze activiteiten vallen onder een garantie die de EU in het kader van de externe leenmandaten verstrekt. Er is dus geen sprake van regres op de nationale begroting. Een uitzondering hierop zijn de leningen die de EIB uit eigen middelen financiert ten behoeve van de Investment Facility (IF). Het betreft hier echter een gering bedrag, te weten 0,3% van de totale EIB portefeuille in 2012.

Aangezien grofweg de gehele garantie die Nederland aan de EIB verstrekt ten gunste komt van activiteiten binnen de EU – lidstaten richt het toetsingskader zich hierop. Volledigheidshalve is aan het einde van dit document een paragraaf opgenomen over de IF garanties.

Toetsingskader Nederlandse EIB garantie voor investeringen binnen de EU-27

1. Wat is het probleem dat aanleiding is (geweest) voor het beleid? Is dit probleem nog actueel? Wat is de oorzaak van het probleem?
Conform art. 309 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, Rome, 25-03-1957:
De Europese Investeringsbank heeft tot taak, met een beroep op de kapitaalmarkten en op haar eigen middelen bij te dragen tot een evenwichtige en ongestoorde ontwikkeling van de interne markt in het belang van de Unie. Te dien einde vergemakkelijkt zij, door zonder winstoogmerk leningen en waarborgen te verstrekken, de financiering van de volgende projecten in alle sectoren van het economische leven:
a. projecten tot ontwikkeling van minder ontwikkelde gebieden;

b. projecten tot modernisering of overschakeling van ondernemingen of voor het scheppen van nieuwe bedrijvigheid, teweeggebracht door de instelling of de werking van de interne markt, welke projecten door hun omvang of hun aard niet geheel kunnen worden gefinancierd uit de verschillende middelen welke in ieder van de lidstaten voorhanden zijn;

c. projecten welke voor verscheidene lidstaten van gemeenschappelijk belang zijn en die door hun omvang of aard niet geheel kunnen worden gefinancierd uit de verschillende middelen welke in ieder van de lidstaten voorhanden zijn.

Bij de vervulling van haar taak vergemakkelijkt de Bank de financiering van investeringsprogramma's in samenhang met bijstandsverlening van de structuurfondsen en van de andere financieringsinstrumenten van de Unie.

Het probleem van het bestaan van projecten zoals beschreven in art. 309 lid a,b,c is nog altijd actueel en is versterkt door de economische crisis. Om de rol van de EIB in het economisch herstel van Europa te vergroten heeft de Europese Raad van 28/29 juni een kapitaalverhoging aanbevolen, waar vervolgens door de Raad van Gouverneurs mee is ingestemd en die sinds 31 december 2012 van kracht is. Het betreft een toename van het gestorte kapitaal van EUR 10 mrd., hetgeen de totale uitleencapaciteit van de EIB met EUR 60 mrd. vergroot. Gezien het Nederlandse aandeel van 4,5 %, draagt Nederland 450 mln. bij. Aangezien het om ingelegd kapitaal gaat heeft dit geen consequenties voor de omvang van het door Nederland gegarandeerde kapitaal.

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

Nederland is, wegens ondertekening van het Verdrag van Maastricht en het Verdrag van Lissabon, en net als alle andere Europese Lidstaten, aandeelhouder van de EIB. De EIB opereert in een niche markt en financiert in principe rendabele projecten die wegens hun omvang, looptijd, publieke aard, grensoverschrijdend karakter of risicoprofiel niet tegen redelijke kosten door de private sector gefinancierd kunnen worden. De projecten dragen bij aan de verwezenlijking van Europese doelstellingen zoals, onder andere, verwoord in de Europa 2020 strategie. Afgezien van een financieel rendement behoren de projecten ook een significant maatschappelijk rendement te bewerkstelligen.

Gezien het Europese karakter van de economische ontwikkelingsdoelstellingen van de EIB is deze taak belegd bij het Rijk en niet de decentrale overheden.

2a. Is de regeling ter compensatie van risico's die niet door de markt gedekt kunnen worden?

De EIB bedient specifieke nichemarkten die onvoldoende tegen een redelijk prijs wordt gedekt door commerciële banken. Hierdoor komen investeringen tot stand die significante maatschappelijke baten hebben voor Europese economische ontwikkeling en die anders niet tot stand waren gekomen, of tegen minder aantrekkelijke voorwaarden.

2b. Is de regeling het instrument waarmee een optimale doelmatigheidswinst kan worden bewerkstelligd?

In de context van de EIB, en vele ander multilaterale financiële instellingen, betreft het geen garantie – instrument in de klassieke vorm. Het is de wijze waarop het kapitaal van de EIB wordt gefinancierd. Zou niet gekozen zijn om deel van het kapitaal te verschaffen in de vorm van "callable capital" dan zou een (aanzienlijk) hoger kapitaal daadwerkelijk moeten worden inbetaald door de aandeelhouders, leidend tot een verhoging van de nationale schuld, teneinde dezelfde hoge kredietwaardigheid (AAA rating) van de Bank te verzekeren. Omdat tegelijkertijd voldoende buffers bestaan in de EIB (plus prudentieel beleid) om een "oproep" van "callable capital" te voorkomen is dit een effectieve structuur.

Zelfs na de kapitaalverhoging bestaat het grootste deel, te weten 90% van het kapitaal van de EIB, uit *callable capital* en geen *paid-in capital*. *Callable capital* vormt wel een risico op een kasuitgave,

maar dit risico wordt als zeer klein aangemerkt (zie vraag 5).

De garantie is juridisch bindend.

2c. Heeft de regeling een beargumenteerde meerwaarde boven een kasstroom of subsidie?

Zie vraag 2b.

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

Nee. De kapitaalverhoging betreft alleen ingelegd kapitaal en leidt derhalve niet tot een verhoging van de garantie.

4. Is bekend wat de mogelijke effectiviteit van de betreffende risicoregeling is?

Vanwege de *leverage* van de EIB is het een relatief efficiënte en effectieve manier om investeringen in Europa te ondersteunen. De objectieve en onafhankelijke evaluatie unit van de EIB evalueert regelmatig ex – post individuele projecten en het instrumentarium/beleid van de EIB. Deze evaluaties worden gepubliceerd op te EIB website:
http://www.eib.org/about/structure/control_and_evaluation/control_ev.htm . Externe evaluaties zijn niet beschikbaar.

5. Wat zijn de risico's van de regeling?

Het verstrekken van garanties gaat altijd gepaard met een risico. *Callable capital* kan worden afgeroepen door de EIB op het moment dat de Bank niet meer aan haar verplichtingen kan voldoen. In dat geval zou het directe gevolgen hebben voor de rijksuitgaven en het EMU-saldo. De kans dat dit gebeurt wordt echter als zeer klein aangemerkt:

- De EIB voert een zeer prudentieel beleid dat er op is gericht dat kapitaalgaranties nooit ingeroepen hoeven te worden. Het liquiditeits- en risicobeleid van de Bank is conservatief. De leenportfolio van de EIB functioneert historisch gezien uitstekend. Zelfs in Euro – crisis jaar 2012 was het totale bedrag dat uitstond op klanten in betalingsproblemen 0,3% (Euro 1,5 mld.) van de totale portefeuille. Dit ten opzichte van een winst van Euro 2,9 mld over 2012. De externe kredietbeoordelingbureaus (Moody's, S&P and Fitch) geven de EIB een AAA/Aaa rating, weliswaar met een negatieve outlook (S&P and Fitch) wegens de economische turbulentie bij sommige zuidelijke aandeelhouders. Deze relatief sterke rating is een reflectie van de kwalitatief hoogwaardige portefeuille van de EIB en de sterke steun van een aantal zeer kredietwaardige aandeelhouders (met name Duitsland, het VK en Nederland). De instemming tot een kapitaalverhoging van ingelegd kapitaal is een illustratie van deze steun. De Bank heeft geen winstmotief en hecht veel waarde aan de AAA status die de instelling in staat stelt voordelig in te lenen op de kapitaalmarkt.
- De Bank heeft een zogenaamde *Preferred Creditor Status*. Dit houdt in dat lenende landen de EIB voorrang verschaffen bij betaling indien zij moeite hebben om aan hun verplichtingen te voldoen.
- De optie om *callable capital* af te roepen is bij de IFI's nog nooit ter sprake geweest, zelfs niet in tijden van crises (bv. Azië-crisis of huidige crisis).

Heel concreet wordt elke investering en beleidswijziging ter goedkeuring voorgelegd aan de Raad van Bewindsvoerders. De Nederlandse bewindsvoerder en zijn/haar adviseurs (medewerkers van het Ministerie van Financiën) analyseren elk voorstel. Daarbij kijken ze met name naar de kwaliteit van het project/voorstel en of het voldoet aan het prudentieel risicobeleid van de Bank ('sound banking practices').

Tenslotte heeft de Board van de Bank een "risk committee" dat de risico's van de Bank nauwgezet monitort en is er een onafhankelijk "Audit Committee" (bestaande uit financiële experts, toezichthouders en auditors) dat rechtstreeks rapporteert aan de Gouverneurs van de EIB (Ministers van Financiën) en o.a. toeziet op naleving van de regels voor toereikendheid van kapitaal en liquiditeit van de EU (CRD-Directives) en Bazel, waarbij de bank overigens conform haar eigen beleid ver boven de daarin vastgelegde minima uitsteekt (zie boven).

5a. Hoe staan risico en rendement van de regeling tot elkaar in verhouding?

Zoals bij vraag 5 uitgelegd, is het risico van de garantie zeer beperkt. Het effect op de economische ontwikkeling van Europa (rendement) is moeilijk te kwantificeren, echter een investering wordt pas overwogen als drempelwaarden ten aanzien van economisch en financieel

rendement worden gehaald en het aan strenge sociale- en milieueisen voldoet. Bij de berekening van het economisch rendement van een project gaat men uit van een financieel model gebaseerd op de operationele cashflows. Door vervolgens overdrachten als belastingen en subsidies te verwijderen (ter verkoming van 'dubbel meetellen'), externaliteiten (bijv. CO² uitstoot) mee te rekenen en niet-monetaire baten (zoals tijdbesparing of toenemende veiligheid) alsmede alle overige effecten op consumentensurplus te kwantificeren en mee te rekenen komt men tot een model gebaseerd op 'economische hulpbron cashflows'. Op basis van dit model wordt een kosten-batenanalyse verricht. Het economische rendement (Economic Rate of Return – ERR) is gedefinieerd als de disconteringsvoet waarvoor geldt dat de verdisconteerde baten gelijk zijn aan de verdisconteerde kosten, beiden gezien vanuit het perspectief van de gehele maatschappij.

De minimale drempelwaarde is een economisch rendement van 5%, maar dit kan oplopen tot 15%. De Bank richt zich met name op projecten met een solide en positief, maar niet uitzonderlijk hoog, financieel rendement (toegevoegde waarde aan de markt) met hoge maatschappelijke baten (economisch rendement). Dit past bij het publieke profiel van de Bank. Het lage risico (AAA – rating) en hoge gekwantificeerde maatschappelijke baten (5 – 15% per investering) duidt op een gezonde risico – rendement verhouding.

Tevens geeft de deelname van lidstaten aan de kapitaalverhoging aan dat de Bank volgens hen een relevante rol vervult en naar tevredenheid opereert.

5b. Wat is de inschatting van het risico op de aspecten waarschijnlijkheid, impact, blootstellingduur en beheersingsmate?

- Waarschijnlijkheid: zeer kleine kans (zie vraag 5).
- Impact: zie vraag 5a.
- Blootstellingduur: er is geen einddatum aan deze garantieregeling verbonden.
- Beheersingsmate: zie vraag 5d.

5c. Wat is het totaalrisico van de regeling?

Het Nederlandse aandeel in het 'callable capital' bedraagt EUR 9.895.547.000.

5d. 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?

Nederland is vertegenwoordigd in twee organen van de EIB waar het invloed uitoefent op de besluitvorming binnen de Bank. In het hoogste orgaan, de Raad van Gouverneurs, neemt de Minister van Financiën zitting. Tevens worden de Nederlandse belangen door de Nederlandse Bewindvoerder behartigd in de Raad van Bestuur, die maandelijks bijeenkomt om het beleid van de Bank en de grotere projecten te bespreken. Nederland heeft, conform het aandeel gestort kapitaal, een stemrecht van 4,8%. Daarmee is Nederland na Duitsland, het VK, Frankrijk, Italië en Spanje de 6^{de} aandeelhouder.

Uit de EIB stappen is geen realistische optie. Het zou alleen plaatsvinden indien NL uit de EU als geheel stapt. De EIB statuten maken onderdeel uit van het Verdrag.

6. Welke premie wordt voorgesteld en hoeveel wordt doorberekend aan de eindgebruiker?

Voor deze garantie wordt geen premie ontvangen, het is immers de wijze waarop het ingelegd kapitaal wordt gefinancierd. Indien Lidstaten, waaronder NL, een functionerende instelling willen hebben dan moet dit hoe dan ook worden gefinancierd. Zoals uitgelegd in vraag 2b is het garantie – model een voor de Lidstaten gunstige manier om dit te doen. Noch voor het door ons inbetaalde noch voor het oproepbare kapitaal wordt door de aandeelhouders/Lidstaten een dividend of vergoeding gevraagd, aangezien zij het 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 tot de aandeelhouders, waaronder Nederland, behoort. Zou de EIB ooit worden opgeheven zou dit kapitaal terugstromen naar de aandeelhouders (overigens is er wel *éénmaal* in het bestaan van de EIB dividend verstrekt aan de aandeelhouders toen het kapitaal van de Bank uitzonderlijk hoog was in verhouding tot de behoefte).

7. Wat zijn de uitvoeringskosten van de regeling?

Aan de regeling zijn geen verdere uitvoeringskosten verbonden. De uitvoering van deze regeling valt onder de reguliere werkzaamheden van het ministerie van Financiën.

8. Wat is de einddatum van het risico?

Er is geen einddatum aan deze garantieregeling verbonden.

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

Evaluaties van de toereikendheid van het kapitaal van de EIB, inclusief garanties, vinden op ad hoc basis plaats. Wanneer lidstaten tot de conclusie komen dat de EIB teveel kapitaal heeft, dan kan een beslissing worden gemaakt over alternatief gebruik. Garanties zouden in dat geval kunnen komen te vervallen. Het ligt echter niet voor de hand dat een dergelijk besluit op korte termijn genomen wordt, aangezien de vraag naar leningen juist toeneemt.

De Investment Facility (IF)

De Bank verricht activiteiten in de landen in Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan (ACP – landen), alsmede Europese Overzeese Gebieden (OCT – landen). De projecten richten zich op economische ontwikkeling van deze landen via de ontwikkeling van de private sector en het verbeteren van het ondernemingsklimaat. Als onderdeel van het Verdrag van Cotonou, voorheen het Verdrag van Lomé, (ACP – landen) en het Overzees Associatiebesluit (OCT - landen) zijn er Investeringsfaciliteiten opgericht. Het betreffen revolverende fondsen gefinancierd door het European Development Fund (EDF). Deze activiteiten hebben geen regres op de begroting van de lidstaten. De EIB financiert echter ook met eigen middelen activiteiten in de ACP -, en OCT – landen. Hier is wel sprake van een garantie van de lidstaten, te weten een volledige vergoeding van verliezen t/m 75% van de portfolio.

In tegenstelling tot de IF hebben projecten gefinancierd uit de eigen middelen een veel lager risico – profiel. Echter, gezien de relatief risicovolle operatielanden komen verliezen met enig regelmaat voor en wordt er een beroep gedaan op de garantie van de lidstaten. Het betreft hier relatief kleine bedragen, met een totale omvang in de orde van EUR 10.000,- die vaak ook nog achteraf via ingebouwde zekerheden (bijvoorbeeld liquidatie onderpand) weer aan de lidstaten worden terugbetaald. Ter illustratie was er in 2012 sprake van een totaal uitstaand bedrag van EUR 13.000,- waar sprake was van betalingsachterstanden. Deze hebben nog niet geleid tot een beroep op de garantieregeling. Omdat er met enige regelmaat kosten worden gemaakt heeft Nederland een bedrag van EUR 83 mln. op de begroting gereserveerd.

Om inspraak van de lidstaten op financieringsbesluiten, gefinancierd uit zowel EDF als eigen middelen, te waarborgen is er een IF – Committee opgericht waar alle lidstaten op expertniveau in vertegenwoordigd zijn. Dit Committee licht alle investeringsvoorstellen inhoudelijk door en brengt advies uit aan de EIB Board inzake eventuele goedkeuring.

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de IF en OR voor de ACP-, OCT – landen.

Verdrag	Geografische focus	Financiering	Omvang	Garantie Lidstaten
Verdrag van Cotonou	Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan (ACP)	Europees Ontwikkelingsfonds	EUR 3,5 mld.	Nvt
		Eigen Middelen EIB	EUR 1,7 mld. (2003 – 2008) EUR 2 mld. (2008 – 2013)	100% van 75% van alle politieke risico's in de portefeuille. De EIB draagt het commerciële risico indien sprake van een private counterpart.
Overzees Associatiebesluit	Europese Overzeese Gebieden (OTC)	Europees Ontwikkelingsfonds	EUR 50 mln	Nvt.
		Eigen Middelen EIB	EUR 20 mln (2003 – 2008) EUR 30 mln (2008 – 2013)	100% van 75% van de portefeuille

Toetsingskader risicoregelingen: EBRD

Achtergrondinformatie

EBRD

De EBRD is na de val van de Muur, in 1990, opgericht. De Bank heeft inmiddels 66 aandeelhouders, waaronder de EU en EIB. Het mandaat van de Bank is specifiek gericht op de transitie van (ex-communistische) economieën naar markteconomieën en integratie daarvan in de wereldeconomie. Het gaat hier om landen in Midden- en Oost-Europa en de voormalige Sovjet-Unie. Later zijn Mongolië en Turkije erbij gekomen. De EBRD heeft ook een politiek mandaat: artikel 1 van het EBRD-Verdrag bepaalt dat de Bank zich richt op landen die gecommitteerd zijn aan de principes van multiparty democracy en pluralisme. Dit speelde een belangrijke rol bij de laatste uitbreiding van het werkgebied van de EBRD. Naar aanleiding van de Arabische lente hebben de lidstaten in 2011 besloten het werkgebied van de EBRD uit te breiden naar de zogenaamde Southern and Eastern Mediterranean (landen die aan de Zuid- en Oostkust van de Middellandse Zee liggen, incl. Jordanië).

De EBRD wordt gefinancierd door aandelenkapitaal, waarvan zo'n 20% is ingelegd door de lidstaten (paid-in) en de rest wordt verstrekt in de vorm van garanties (callable capital). Op basis van dit kapitaal leent de Bank in op de kapitaalmarkt waarmee het middelen genereert voor investeringen in hoofdzakelijk de private sector. Ze doet dat middels niet-concessionele leningen en participaties. Alle investeringen moeten voldoen aan vier criteria:

- Maximaliseren van de impact van de Bank op transitie naar een markteconomie;
- Additionaliteit t.o.v. financiering in de private sector;
- Projecten dienen winstgevend te zijn (sound banking);
- Hoge eisen met betrekking tot corporate governance en milieu.

In het licht van de financieel-economische crisis in 2008/2009 en de impact daarvan op de EBRD-regio hebben de lidstaten van de EBRD in 2010 besloten het kapitaal met € 10 mld te verhogen tot € 30 mld. Deze € 10 mld bestond uit € 1 mld paid-in capital, dat uit de reserves van de Bank werd gefinancierd, en € 9 mld callable capital dat werd gerealiseerd door inschrijving door de lidstaten op nieuwe aandelen naar rato van hun aandeel in het kapitaal. Het gaat hier overigens om "redeemable shares"/ af te lossen aandelen, dat wil zeggen dat in de toekomst zou kunnen worden besloten de aandelen af te lossen als blijkt dat het kapitaal deels ongebruikt blijft en de economische situatie in de EBRD-regio en de financiële positie van de Bank aflossing zou toestaan. Door de impact van de Eurocrisis op de EBRD-regio en de verhoging van het uitleenvolume voor de Mediterrane regio, ziet het er niet naar uit dat er binnen afzienbare tijd aflossing kan plaatsvinden. NL heeft een aandeel van 2.51% in het totale ingeschreven kapitaal (*paid-in* en *callable*) van de EBRD.

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 EBRD is opgericht om de landen in Midden- en Oost-Europa en de voormalige Sovjet Unie bij te staan in hun transitie naar een markteconomie. Met name in de EU-lidstaten in Midden en Oost-Europa is veel vooruitgang geboekt. Tot de financieel-economische crisis in 2008/2009 was er in deze landen dan ook sprake van een afnemende additionaliteit van de EBRD. Het feit dat de EBRD-regio in 2008 hard werd getroffen door de crisis en nu ook de gevolgen ondervindt van de Eurocrisis, heeft hier rigoureuus verandering in gebracht. De EBRD blijkt hier nog steeds additioneel ten opzichte van de markt. Ook de financiering van de EBRD in de Mediterrane regio voorziet in een duidelijke behoefte. De landen in deze regio worstelen met de nasleep van de Arabische lente en de impact van de Eurocrisis (via handel, investeringen). Daarbij komt dat de grote invloed van de staat in veel van de landen in die regio een belemmering vormt voor groei van de economie en de werkgelegenheid. De EBRD kan haar expertise, opgedaan in Midden- en Oost-Europa, in deze landen toepassen en heeft daarin een duidelijke toegevoegde waarde ten opzichte van andere IFI's.
--

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

Nederland is, net als 63 andere landen, de EU en de EIB, lid van de EBRD. Nederland steunt de

EBRD omdat het zich richt op een specifieke niche (transitie en private sector ontwikkeling met hoge eisen op gebied van governance en milieu), in een specifieke regio, die niet of onvoldoende door commerciële banken of andere multilaterale instellingen kan worden bediend.

Gezien de geografische focus van de Bank en de internationale samenstelling van de Board is het logisch dat deze taak belegd is bij het Rijk en niet de decentrale overheden.

2a. Is de regeling ter compensatie van risico's die niet door de markt gedekt kunnen worden?

De EBRD houdt zich bezig met een specifieke niche (transitie en private sector ontwikkeling met hoge eisen op gebied van governance en milieu), in een specifieke regio, die niet of onvoldoende door commerciële banken of andere multilaterale instellingen kan worden bediend.

2b. Is de regeling het instrument waarmee een optimale doelmatigheidswinst kan worden bewerkstelligd?

In de context van de EBRD, en vele ander multilaterale financiële instellingen, betreft het geen garantie – instrument in de klassieke vorm. Het is de wijze waarop het kapitaal van de EBRD wordt gefinancierd. Zou niet gekozen zijn om deel van het kapitaal te verschaffen in de vorm van "callable capital" dan zou een (aanzienlijk) hoger kapitaal daadwerkelijk moeten worden ingelegd door de aandeelhouders, leidend tot een verhoging van de nationale schuld, teneinde dezelfde hoge kredietwaardigheid (AAA rating) van de Bank te verzekeren. Omdat tegelijkertijd voldoende buffers bestaan in de EBRD (plus prudentieel beleid) om een "oproep" van "callable capital" te voorkomen is dit een effectieve structuur.

De garantie is juridisch bindend.

De kapitaalverhoging van de EBRD in 2010 is, op aandringen van verschillende landen waaronder Nederland, zodanig vormgegeven dat alleen callable capital en geen paid-in capital door de lidstaten wordt ingelegd. Callable capital vormt wel een risico op een kasuitgave, maar dit risico wordt als zeer klein aangemerkt (zie vraag 5). De uitbreiding naar de Mediterrane regio heeft de EBRD uit eigen middelen gefinancierd, dus zonder kapitaalverhoging.

2c. Heeft de regeling een beargumenteerde meerwaarde boven een kasstroom of subsidie?

. Zie vraag 2 b.

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

Wat betreft de kapitaalverhoging van 2010: het betrof een ophoging van de bestaande garantie aan de EBRD met € 223,2 mln tot een totaal van € 591,4 mln.

4. Is bekend wat de mogelijke effectiviteit van de betreffende risicoregeling is?

Vanwege de *leverage* (zowel financieel als op het gebied van expertise) van de EBRD is het een relatief efficiënte en effectieve manier om de transitie in landen in de EBRD-regio te ondersteunen. De objectieve en onafhankelijke evaluatie unit van de EBRD evalueert regelmatig individuele projecten en het instrumentarium/beleid van de EBRD. Deze evaluaties worden gepubliceerd op te EBRD website. Daarnaast publiceert EBRD elk jaar de financiële resultaten op gebaseerd op internationale accounting standaarden (IFRS).

5. Wat zijn de risico's van de regeling?

Het verstrekken van garanties gaat altijd gepaard met een risico. *Callable capital* kan alleen worden afgeroepen door de EBRD wanneer de Bank niet meer aan haar verplichtingen kan voldoen en de Bank dus failliet dreigt te gaan. In dat geval zou de kasuitgave ten laste komen van HGIS non-ODA middelen. De kans dat dit gebeurt wordt echter als zeer klein aangemerkt:

- De EBRD voert een zeer prudentieel beleid. Liquiditeit- en risicobeleid zijn conservatief. De leenportfolio van de EBRD doet het historisch gezien goed en de Bank maakt winst. Mede daardoor heeft de EBRD een sterke kapitaalpositie met een zeer gezonde verhouding tussen de portfolio en de capaciteit om risico in de portfolio te dragen. Het beleid is erop gericht dat kapitaalgaranties nooit ingeroepen hoeven te worden. De EBRD wordt door alle kredietbeoordelingsbureau's dan ook als betrouwbaar aangemerkt (AAA, stable outlook).
- De Bank heeft Preferred Creditor Status (landen verschaffen voorrang aan EBRD bij

betaling als zij moeite hebben om aan hun verplichtingen te voldoen) voor zover het gaat om leningen aan de publieke, gereguleerde (netwerk)sectoren en voor verplichtingen van overheden richting de publieke sector (bijvoorbeeld bij Public Private Partnerships).

- De optie om callable capital af (in?) te roepen is bij de EBRD nooit ter sprake gekomen.

Heel concreet wordt elke investering en beleidswijziging ter goedkeuring voorgelegd aan de Raad van Bewindsvoerders. De Nederlandse bewindsvoerder, zijn kantoor en medewerkers van het Ministerie van Financiën en Buitenlandse Zaken analyseren deze voorstellen. Daarbij kijken ze met name naar de kwaliteit van het project/voorstel en of het voldoet aan het prudentieel risicobeleid van de Bank ('sound banking practices').

Ten slotte heeft de Board van de Bank een Audit Committee dat de risico's van de Bank nauwgezet monitort. Er is een internal audit comité dat toeziet op de kwaliteit van procedures en processen (deze rapporteert aan de President). Jaarverslagen worden door een externe auditor van een opinie voorzien (dit jaar is dat Deloitte).

5a. Hoe staan risico en rendement van de regeling tot elkaar in verhouding?

Risico: Zoals bij vraag 5 uitgelegd, is het risico van de garantie zeer beperkt.

Rendement: Als men rendement interpreteert als het ontwikkelingseffect, in dit geval de transitie-impact van projecten, dan kan gemeld worden dat dit niet exact te kwantificeren is. De Bank probeert via het TIMS (Transition Impact Monitoring System) wel zoveel mogelijk inzicht in de impact van projecten te krijgen. Dit resulteert in een kwalificatie Satisfactory, Good of Excellent (lager dan Satisfactory wordt überhaupt niet in behandeling genomen). Ook is er het jaarlijkse Transition Report waarin de Bank rapporteert over het effect van haar operaties. Het feit dat alle lidstaten in 2010 hebben meegewerkt aan de kapitaalverhoging geeft ook aan dat de Bank volgens de lidstaten een relevante rol vervult en naar tevredenheid opereert.

5b. Wat is de inschatting van het risico op de aspecten waarschijnlijkheid, impact, blootstellingduur en beheersingsmate?

- Waarschijnlijkheid: zeer kleine kans (zie vraag 5)
- Impact: zie vraag 5a
- Blootstellingduur: er is geen einddatum aan deze garantieregeling verbonden.
- Beheersingsmate: zie 5d

5c. Wat is het totaalrisico van de regeling?

Door de kapitaalverhoging van 2010 is het callable capital van Nederland in de EBRD met € 223,2 mln toegenomen tot een totaal van € 589,1 mln.

5d. 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?

Nederland is vertegenwoordigd in de twee belangrijkste organen bij de EBRD waar besluitvorming plaatsvindt. Het hoogste orgaan is de Raad van Gouverneurs. Voor Nederland is de Minister van Financiën de Gouverneur. De Raad van Gouverneurs heeft veel van haar bevoegdheden gedelegeerd aan de Raad van Bewindsvoerders die bestaat uit 23 leden. Nederland heeft een eigen Bewindsvoerder. Tevens levert Nederland momenteel de voorzitter van het Audit Committee, het orgaan dat binnen de EBRD de lidstaten bijstaat in de controle op het risicobeleid van de Bank.

6. Welke premie wordt voorgesteld en hoeveel wordt doorberekend aan de eindgebruiker?

Voor deze garantie wordt geen premie ontvangen, het is immers de wijze waarop het ingelegd kapitaal wordt gefinancierd. Indien de aandeelhouders, waaronder NL, een functionerende instelling willen hebben dan moet dit hoe dan ook worden gefinancierd. Zoals uitgelegd in vraag 2b is het garantie – model een voor de aandeelhouders gunstige manier om dit te doen . Noch voor het door ons inbetaalde noch voor het oproepbare kapitaal wordt door de aandeelhouders een dividend of vergoeding gevraagd, aangezien zij het zonder winstbejag ten dienste van de gemeenschappelijke doelstellingen van de EBRD hebben gesteld. Rendementen op investeringen komen wel ten goede aan het eigen vermogen van de EBRD, welke tot de aandeelhouders, waaronder Nederland, behoort. Zou de EBRD ooit worden opgeheven zou dit kapitaal terugstromen

naar de aandeelhouders

7. Wat zijn de uitvoeringskosten van de regeling?

Aan de regeling zijn geen verdere uitvoeringskosten verbonden. De uitvoering van deze regeling valt onder de reguliere werkzaamheden van het Ministerie van Financiën.

8. Wat is de einddatum van het risico?

Er is geen einddatum aan deze garantieregeling verbonden.

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

Evaluaties van de toereikendheid van het kapitaal van de EBRD, inclusief het garanti kapitaal, vinden periodiek plaats. Om de vijf jaar wordt een zogenaamde Capital Resources Review uitgevoerd. Op basis van de te verwachten economische situatie in de regio en de financiële positie van de Bank wordt dan door de lidstaten bezien of het kapitaal van Bank toereikend is om invulling te geven aan toekomstige prioriteiten en het bijbehorende uitleenprogramma van de Bank. De kapitaaltoereikendheid wordt verder jaarlijks gemonitord bij het opstellen van het operationele plan en het budget.