Toetsingskader Risicoregelingen Rijksoverheid

Probleemstelling en rol van de overheid

1. **Wat is het probleem dat aanleiding is voor het beleidsvoorstel?**
   - De impact van COVID-19 in Nederland en in Europa is groot. Alle landen in de Europese Unie (EU) hebben vergaande maatregelen genomen om de spreiding van het virus in te dammen. Deze maatregelen gaan gepaard met een significante negatieve aanbodschok en vraaguitval voor de economie. Het Centraal Planbureau (CPB) kwantificeert de impact van het coronavirus op de economie in 2020 en 2021 in vier scenario's waarbij in alle gevallen de economie hard wordt geraakt (krimp van het bbp in 2020 met 1,2% tot 7,7%). De Europese Commissie (EC) verwacht dat de eurozone in 2020 met 7,75% zal krimpen.
   - Door het weggevallen van een groot deel van hun omzet hebben veel bedrijven behoefte aan externe financiering voor liquiditeit. Door de grote onzekerheid omtrent de ontwikkeling van COVID-19 en de maatregelen om het virus in te perken zijn marktpartijen minder bereid dan anders om deze financiering te verstrekken. Daarbij is het mkb specifiek kwetsbaar, omdat ze vaak beschikken over minder grote buffers dan grote bedrijven.
   - De EC geeft aan dat het ondersteunen van bedrijven eraan kan bijdragen dat economieën sneller herstellen zodra de COVID-19 pandemie voorbij is en hiermee permanente economische schade wordt voorkomen. Volgens het Internationaal Monetair Fonds (IMF) kunnen landen in aanvulling op maatregelen van centrale banken tijdelijke en gerichte kredietgaranties of liquiditeit verstrekken om op korte termijn in de financieringsbehoeften te voorzien. In de EU is Europese steun gericht op het voorzien in financieringsbehoeften een goede aanvulling op nationale maatregelen bij de grote en exogene economische schok die COVID-19 teweegbrengt.
   - De EIB-groep heeft als onderdeel van maatregelen op Europees niveau een voorstel gedaan om de negatieve economische gevolgen van de COVID-19 crisis op te vangen door de oprichting van een "*Pan-European Guarantee Fund in response to COVID-19"* (pan-Europees garantiefonds COVID-19, EGF). Het voorstel is een onderdeel van het pakket aan maatregelen dat op 9 april 2020 door de Eurogroep in inclusieve samenstelling werd afgesproken. Door de oprichting van een garantiefonds van 25 miljard euro (Nederlands aandeel in garanties: 1,3 miljard euro) zal tot 200 miljard euro aan financiering voor het Europese bedrijfsleven kunnen worden gemobiliseerd.

2. **Waarom rekent de centrale overheid het tot haar verantwoordelijkheid om het probleem op te lossen?**
   - Europese bedrijven hebben overheidssteun nodig om de grote economische schok als gevolg van COVID-19 op te vangen. Op nationaal niveau worden door landen al maatregelen genomen. Zo heeft Nederland een omvangrijk discretionair pakket aan noodmaatregelen aangekondigd met onlangs een tweede noodpakket als opvolging daarvan.
   - In aanvulling daarop is het verstandig dat er ook in Europees verband gezamenlijke maatregelen worden genomen om de economische gevolgen van het coronavirus te mitigeren. Het EGF zal garanties afgeven t.b.v. bedrijven in alle deelnemende EU-landen. Door de risico's over een grotere groep bedrijven te spreiden kunnen de totale risico's voor garantieregelingen afnemen. Hierdoor kunnen de kosten voor garantieverstrekking lager uitvallen. Bij de inzet van publieke garanties is er tevens sprake van een hefboomwerking waardoor een veelvoud van private financiering beschikbaar kan komen. Daarnaast zijn de uitvoeringskosten van het garantiefonds lager dan wanneer lidstaten individueel soortgelijke investeringen zouden doen en wordt er gebruik gemaakt van bestaande kennis en expertise bij de EIB-groep.
   - De doelstelling van de EIB-groep, bestaande uit de EIB en dochterorganisatie het Europese Investeringsfonds (EIF), sluit goed aan bij deze opdracht. Het doel van de EIB is, zoals vastgelegd in het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, om

met een beroep op de kapitaalmarkten en haar eigen middelen bij te dragen aan een evenwichtige en ongestoorde ontwikkeling van de interne markt in het belang van de Unie. Een gezamenlijke aanpak op Europees niveau, zoals via het garantiefonds, zorgt ervoor dat risico's tussen de lidstaten gespreid worden in het belang van de interne markt. De Eurogroep in inclusieve samenstelling heeft dan ook aangegeven dat het EGF gezien kan worden als een belangrijke bijdrage aan het behoud van een gelijk speelveld binnen de interne markt in het licht van nationale steunprogramma's[1]. De doelstelling van het EIF is het ondersteunen van het Europees mkb door middel van risicofinanciering. Juist deze doelgroep is hard getroffen vanwege de vaak lagere buffers om de economische gevolgen van COVID-19 op te vangen.

3. Is het voorstel voor de risicoregeling:
a) ter compensatie van risico's die niet in de markt kunnen worden gedekt, en/of
b) het beste instrument waarmee een optimale doelmatigheidswinst kan worden bewerkstelligd ten opzichte van andere beleidsinstrumenten? Maak een vergelijking met alternatieve beleidsinstrumenten.

Het betreft een combinatie van beide:

a) De economische gevolgen door COVID-19 zijn uitzonderlijk. Er is zowel sprake van een aanbodschok als van vraaguitval en de omvang van deze schok is exceptioneel. Sectoren zoals o.a. de reisbranche, horeca, entertainment en toerisme liggen grotendeels stil en ook andere sectoren worden zwaar getroffen; door het wegvallen van de omzet hebben veel bedrijven behoefte aan externe financiering om in hun liquiditeitsbehoefte te voorzien. Door de grote onzekerheid omtrent de ontwikkeling van COVID-19 en de maatregelen om het virus in te perken zijn marktpartijen minder bereid dan anders om deze financiering te verstrekken. Door het wegvallen van de liquiditeitverschaffing door de markt ligt er een rol voor de EIB-groep om in financiering te voorzien. Het garantiefonds zal projecten helpen financieren die niet of niet in dezelfde mate uitgevoerd kunnen worden zonder steun van de EIB-groep waardoor deze projecten additioneel zijn aan de markt. Dit is in lijn met de statuten van de EIB-groep. Het garantiefonds zal in aanvulling op deze doelstelling, gegeven de uitzonderlijke omstandigheden, hoge risicoprojecten financieren. Dit zijn projecten die de EIB-groep normaliter niet financiert vanwege het risicoprofiel, waardoor de activiteiten van het garantiefonds complementair zijn aan de reguliere activiteiten van de EIB-groep.
b) Zoals hierboven vermeld heeft de EIB-groep als doelstelling het financieren van projecten die een evenwichtige en ongestoorde ontwikkeling van de interne markt in het belang van de Unie bevorderen. Om deze activiteiten te financieren haalt de EIB-groep op basis van zijn AAA-kredietwaardering geld op de kapitaalmarkten tegen relatief lage inleenrentes. Het risico dat de EIB en het EIF met investeringen kunnen nemen is gelimiteerd aan het behouden van de AAA-kredietwaardering. Het type ondersteuning dat Europese bedrijven nu nodig heeft vereist een risicobereidheid die hoger ligt dan wat de EIB en het EIF op hun eigen balans kunnen nemen. Dit is de reden voor het voorstel om een nieuw garantiefonds op te zetten dat garanties geeft aan de EIB en het EIF om het Europese bedrijfsleven te ondersteunen. Het garantiefonds zal *first loss* garanties verstrekken aan de EIB en het EIF ten bate van projecten met een hoog risico die op lange termijn levensvatbaar zijn en die niet (of slechts ten dele) commercieel gefinancierd kunnen worden. Met deze *first loss* garanties kunnen de EIB en het EIF eventuele eerste verliezen op de gegarandeerde operaties verhalen op het EGF. Dit model lijkt op het model van het Europese Fonds voor Strategische Investeringen (EFSI), waar de garantie vanuit de EU-begroting wordt verleend zodat de EIB en het EIF een groter risico kunnen nemen. Door de kennis van de markt van de EIB-groep en ervaring met het financieren van mkb (ook via financiële

[1] Eurogroep verklaring van 9 april 2020: https://www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2020/04/09/report-on-the-comprehensive-economic-policy-response-to-the-covid-19-pandemic/

intermediairs) kan het garantiefonds gericht opereren. Ook is het garantiefonds efficiënt door het poolen van kredietrisico's van diverse partijen in de EU-lidstaten en doordat de EIB en het EIF op basis van de garanties en hun kredietwaardigheid extra middelen kunnen mobiliseren. Doordat het garantiefonds onder een bestaand raamwerk van de EIB opgezet kan worden is het snel operationeel. Daarnaast betreft het garantiefonds een tijdelijk instrument is met een initiële investeringsperiode tot 31 december 2021. Deze periode kan met zes maanden verlengd worden, indien gewenst, als een gekwalificeerde meerderheid van de lidstaten die deelnemen aan het garantiefonds hiermee instemmen. Daarna kan de investeringsperiode alleen verlengd worden met instemming van alle deelnemende lidstaten. Het voorstel past in een breder pakket aan Europese maatregelen die elk een ander aspect van de economische uitdagingen ten gevolge van COVID-19 opvangen.

4. **Op welke wijze wordt het nieuw aan te gane risico gecompenseerd door risico's vanuit andere risicoregelingen binnen de begroting te verminderen?**
   Dit is niet van toepassing gezien het een tijdelijke noodmaatregel vanwege de COVID-19 crisis betreft.

5. Wat zijn de risico's van de regeling voor het Rijk:
a) Wat is het totaalrisico van de regeling op jaarbasis? Kent de regeling een totaalplafond?
b) Hoe staan risico en rendement van de regeling tot elkaar in verhouding?
c) Wat is de inschatting van het risico voor het Rijk in termen van waarschijnlijkheid, impact, blootstellingduur en beheersingsmate?

a) De hoogte van de in te leggen garanties door lidstaten wordt bepaald naar rato van het stemgewicht in de EIB. Voor Nederland (5,21% stemgewicht) betekent dit 1,3 miljard euro via een nieuwe garantie (EGF) op de Financiënbegroting (IXB) onder artikel 4. Indien het garantiefonds moet uitbetalen aan een garantiehouder, worden de lidstaten gevraagd om een deel van hun garanties om te zetten in een betaling zodat het garantiefonds aan haar verplichtingen kan voldoen. De verwachte netto verliezen van het fonds worden rond de 20% geschat, voor Nederland komt dit neer op 260 miljoen euro. De EIB baseert zich hierbij op de gemiddelde netto verwachte verliezen in een conservatief scenario (23%) en een basis scenario (16.6%). De netto verwachte verliezen van 20% bestaan uit de verwachte verliezen op het portfolio inclusief de terugvorderingen (29.2%) plus alle kosten die voortkomen uit het opzetten en beheren van het fonds min de verwachte inkomsten. De EIB zal actief ex ante risicobeheer toepassen om de verwachte netto verliezen rond de 20% te houden en regelmatig rapporteren over de gerealiseerde en verwachte verliezen aan het zogeheten *Contributors Committee,* waarin Nederland een zetel krijgt. Er wordt een aparte uitgavenraming van 260 miljoen euro onder artikel 4 van de Financiënbegroting (IXB) in 2020 opgenomen. De EIB zal tijdelijk eigen liquiditeit in inzetten, zodat de lidstaten op vaste momenten (elk kwartaal) de dan openstaande verplichtingen aan het garantiefonds kunnen voldoen.
b) Opbrengsten van het garantiefonds (bestaande uit de premies voor gebruik garanties) zullen in eerste instantie gebruikt worden om de kosten van het fonds te dekken. Eventuele resterende financiële voordelen van de garanties komen ten goede aan de lidstaten die hebben ingelegd in het fonds op pro-rata basis en zullen worden gebruikt om aan de verplichtingen van de lidstaten aan het fonds te voldoen. Zoals bij a) opgenomen is het de verwachting dat de netto verliezen (netto afdrachten) rond de 20% zullen zijn.
c) De investeringen onder het garantiefonds zullen een hoog risicoprofiel hebben. Het is daarom waarschijnlijk dat garanties ingeroepen zullen worden. Zoals bij a) opgenomen worden de netto verwachte verliezen van het fonds door de EIB ingeschat op 20%. Indien het garantiefonds moet uitbetalen aan een garantiehouder, worden de lidstaten gevraagd om een deel van hun garanties om te zetten in een betaling zodat het garantiefonds aan haar verplichtingen kan voldoen. De EIB zal eigen liquiditeit inzetten, zodat de betalingen van de lidstaten op vaste momenten (elke 3 maanden) kunnen worden voldaan aan het

garantiefonds. Zoals uitgelegd onder b) zullen de uitvoeringskosten gedekt worden door opbrengsten uit het garantiefonds.
Zoals hierboven beschreven, de investeringsperiode van het garantiefonds loopt tot 31 december 2021, met mogelijkheid tot een verlenging van 6 maanden, indien gewenst, als een gekwalificeerde meerderheid van de deelnemende lidstaten hiermee instemt. Hierna kan de investeringsperiode alleen verlengd worden als alle deelnemende lidstaten hier unaniem mee instemmen. Het fonds zal blijven bestaan totdat één van de volgende situaties zich voordoet: het fonds wordt opgeheven met een unaniem besluit van de deelnemende lidstaten, de onderliggende committeringen zijn verlopen of de datum 31 december 2037 is bereikt. Aan het eind van de investeringsperiode zal de *Contributors Committee* op basis van een voorstel van de EIB bepalen of een verlaging van de garanties van de lidstaten passend is gegeven de dan uitstaande committeringen.

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

- Het garantiefonds zal los staan van de balans van de EIB en heeft daarom geen impact op het kapitaal van de EIB en daarmee op de door Nederland ingelegde garanties en ingelegd kapitaal (ter hoogte van 13 miljard euro) aan de EIB. De garanties van de EIB vallen onder artikel 4 van de begroting van het ministerie van Financiën. Voor het EGF wordt een nieuwe garantie op de begroting van Financiën (IXB) artikel 4 verstrekt van 1,3 miljard euro.
- Alle deelnemende lidstaten zullen een vertegenwoordiger nomineren voor het EGF *Contributors Committee*. Dit comité is verantwoordelijk voor de besluitvorming van het gebruik van de EGF garantie voor individuele operaties van de EIB en het EIF. Deze besluitvorming zal gebeuren op basis van een gekwalificeerde meerderheid, dat wil zeggen dat 50% van de deelnemende lidstaten die minimaal twee derde van de totale bijdrages aan het EGF vertegenwoordigen voor een besluit moet zijn om goedkeuring te krijgen. Belangrijke strategische besluiten vereisen een supermeerderheid (50% van de deelnemende lidstaten goed voor 80% van de totale bijdrages). Vergaderingen van het comité zullen maandelijks plaats vinden. Daarnaast doorlopen alle onderliggende investeringsvoorstellen die door het fonds gegarandeerd worden de reguliere besluitvormingsprocedures bij de EIB of het EIF. Nederland is vertegenwoordigd in de Raad van Bewind van de EIB.

7. Bij complexe risico's: hoe beoordeelt een onafhankelijke expert het risico van het voorstel en de risicobeheersende en risicomitigerende maatregelen van Rijk?
N.v.t. er is geen sprake van een onafhankelijke expert die het risico van dit voorstel heeft beoordeeld.

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

- Opbrengsten van het garantiefonds (bestaande uit premies voor gebruik van de garanties) zullen in eerste instantie gebruikt worden om de uitvoeringskosten van het fonds te dekken. Eventuele resterende financiële voordelen van de garanties komen ten goede aan de lidstaten die hebben ingelegd in het fonds op pro-rata basis. De afloop van de investeringsperiode van het garantiefonds is voorzien op 31 december 2021, met mogelijkheid tot een verlenging van 6 maanden als een gekwalificeerde meerderheid van de deelnemende lidstaten hiermee instemt. Daarna kan het fonds alleen verlengd worden met instemming van alle deelnemende lidstaten.

9. Hoe wordt de risicovoorziening vormgegeven?

- Het garantiefonds zal *first loss* garanties uitgeven voor projecten met een hoog risico die op lange termijn levensvatbaar zijn en die niet (of slechts ten dele) commercieel gefinancierd kunnen worden. De garantie wordt als een nieuwe garantie onder artikel 4 op de Financiënbegroting ter hoogte van 1,3 miljard euro weergegeven. Indien het garantiefonds moet uitbetalen aan een garantiehouder worden de lidstaten gevraagd om een betaling zodat het garantiefonds aan haar verplichtingen kan voldoen. De EIB stelt voor om tijdelijk eigen liquiditeit in te zetten, zodat de lidstaten hun betalingen in vaste termijnen aan het garantiefonds kunnen voldoen. Hiervoor wordt een aparte uitgavenraming onder artikel 4 van de Financiënbegroting opgenomen.

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

- De investeringsperiode van het garantiefonds loopt zoals eerder benoemd tot 31 december 2021 met mogelijkheid tot een verlenging van zes maanden als een gekwalificeerde meerderheid van de deelnemende lidstaten hiermee instemt. Daarna kan de investeringsperiode alleen verlengd worden, indien gewenst, met instemmen van alle deelnemende lidstaten. Het fonds zal blijven bestaan totdat één van de volgende situaties zich voordoet: het fonds wordt opgeheven met een unaniem besluit van de deelnemende lidstaten, de onderliggende committeringen zijn verlopen of de datum 31 december 2037 is bereikt.

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

- De risicoregeling wordt uitgevoerd door de EIB als beheerder van het garantiefonds.
- De verwachte administratieve kosten gedurende de looptijd van het EFG worden door de EIB geraamd op 550 miljoen euro. De EIB rekent een management fees (jaarlijks 0,5% van de totale committeringen met een limiet van 2,5% van de totale committeringen) om deze kosten te dekken. De management fee kan alleen gedekt worden met inkomsten uit het garantiefonds.
- Daarnaast houdt de EIB rekening met kosten voor audit, juridisch en ander advies (2,15 miljoen euro per jaar en eenmalig 300.000 euro voor de oprichting van het fonds). De EIB heeft geen schattingen gedeeld voor markt gerelateerde prijzen als financieringskosten en valutakosten.
- De uitvoeringskosten zijn meegenomen in de netto verwachte verliezen geraamd op 20% (voor Nederland 260 miljoen euro).

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

- Het *Contributors Committee* en de Raad van Bewind van de EIB zullen een jaarlijks Operationeel Rapport over de activiteiten van het fonds ontvangen. Hierin zal onder andere een lijst staan van alle getekende transacties/contracten. Daarnaast zal het *Contributors Committee* elk kwartaal een update krijgen over de verwachte en gerealiseerde verliezen.
- De Raad van Bewind van de EIB (waar Nederland zitting in neemt) beslist over individuele projectvoorstellen onder het garantiefonds die de EIB uitvoert. Voor goedkeuring van een projectvoorstel moeten minimaal één derde van de lidstaten die samen goed zijn voor 50% van het totale stemgewicht vóór het voorstel stemmen.
- De Raad van Bewind van de EIB en het EIF worden via het jaarlijkse financiële jaarverslagen geïnformeerd over de activiteiten van het garantiefonds. Daarnaast worden de activiteiten van het garantiefonds opgenomen in een resultaten raamwerk dat door de EIB opgezet zal worden.
- Er is een evaluatie over het garantiefonds voorzien twee jaar na het einde van de investeringsperiode. Deze zal worden uitgevoegd door het evaluatie team van de EIB, dat haar rapporten direct aan de Raad van Bewind aanlevert.