

Reactie NABU t.b.v. internetconsultatie voor het Wetsvoorstel Invest-NL

Algemeen

Onderstaande reactie richt zich – in lijn met de missie van NABU, de *NL Association of International Contractors* – op de plannen rond de vorming van een Joint Venture tussen Invest-NL en FMO (FMO NL Business). NABU is verheugd dat het kabinet de plannen van de vorige regering doorzet voor de oprichting van een Nederlandse financieringsinstelling die ook op het terrein van exportfinanciering en buitenlandse investeringen ondersteuning gaat geven aan Nederlandse ondernemingen voor het “op de internationale markt brengen van hun producten, het kunnen meedingen naar opdrachten van buitenlandse partijen en het ontwikkelen en financieren van internationale projecten met een maatschappelijke impact” (zie Memorie van toelichting op Wet Invest-NL).

NABU ijvert sinds lange tijd voor de oprichting van een publieke ontwikkelingsbank die:

- een aanjagende rol speelt bij de ontwikkeling en financiering van (infrastructurele) projecten en daarmee ook een tegenwicht kan bieden aan het *unlevel playing field* met andere partijen uit de EU en in toenemende mate uit Azië (China, Korea, Japan) en elders in de wereld;
- zich vooral focust op ‘*emerging markets & developing economies*’ waar commerciële banken zich – mede door aangescherpte kapitaalwetgeving – terughoudend opstellen voor LT financieringen, en zich richt op sectoren waar NL bedrijven over onderscheidende kennis en kunde beschikken;
- een belangrijke rol heeft bij het aanpakken van het versnipperde publieke financieringsaanbod en – waar mogelijk in samenwerking met andere financiële partijen en Atradius DSB – maatwerk biedt bij het ontwikkelen van competitieve mogelijkheden voor export- en projectfinanciering;
- inspeelt op de vraag naar totaaloplossingen en geïntegreerde financiering voor alle fasen van de projectcyclus (incl. uitvoering en beheer) en – binnen haar mogelijkheden – biedingen van concurrerende overheden weet te matchen;
- vroegtijdige projectenontwikkeling (*feasibility studies, project development companies*, bouwen van consortia) van NL bedrijven ondersteunt voor het ontwikkelen van ‘*bankable*’ projecten;
- een centrale rol speelt bij G-2-G samenwerking en het structureren en financieren van transacties op publieke kopers (incl. concessionele financiering);
- een belangrijke rol speelt bij het *leveragen/blenden* van het private kapitaalstromen voor maatschappelijke relevante ontwikkelings- en klimaatprojecten;
- een belangrijke taak heeft bij het ontsluiten van andere bilaterale en multilaterale financiële instellingen en het co-financieren van steeds grotere projecten voor NL bedrijven.

Commentaar

Het wetsvoorstel voor Invest-NL en de memorie van toelichting geven in bovenstaande context NABU aanleiding tot het volgende commentaar c.q. de volgende vragen:

1. Nederland heeft behoefte aan een professionele publieke ontwikkelingsbank die met een eigen mandaat ‘at arms length’ van de overheid kan opereren. Dit is van belang om met een lange termijn perspectief voor ogen zakelijk te kunnen opereren c.q. op basis van goede business cases tot financiering over te gaan. Positief in deze zin is dat Invest-NL wordt aangemerkt als een staatsdeelneming met het ministerie van Financiën als aandeelhouder en een eigen Raad van Bestuur en Raad van Commissarissen. Tegelijkertijd wordt hieraan afbreuk gedaan omdat de minister van Economische Zaken en Klimaat (voor wat betreft Invest-NL) en de minister van Buitenlandse Zaken en OS (voor wat betreft de joint venture) aanvullende criteria kunnen stellen (onder andere via een nog op te stellen aanvullende samenwerkingsovereenkomst met de minister van BHOS) of overgaan tot meer directe aansturing (via een AMVB) ten behoeve van het “veilig stellen van publieke belangen”. NABU pleit voor een terughoudende opstelling van de

overheid waar het betreft het stellen van aanvullende voorwaarden of al te directe vormen van aansturing. Waarom is niet gekozen voor eenzelfde governance structuur als bij FMO? FMO kan op afstand opereren van de overheid waar het betreft het Eigen Vermogen (aandelenkapitaal en het door de overheid gestorte ontwikkelingsfonds). Voor de uitvoering van regelingen voor rekening en risico van de Staat worden afzonderlijke afspraken gemaakt voor besteding en beheer en waarop de betrokken ministeries directe invloed kunnen uitoefenen.

2. Leg de Joint Venture geen onnodige restricties op door een te strikte definitie van additionaliteit of te strikte rendementseisen. In de memorie van toelichting worden doelen geformuleerd over de inzet van het samenwerkingsverband tussen Invest-NL en FMO onder de voorwaarde dat “de markt hierin onvoldoende voorziet”. Het principe van additionaliteit en een goede samenwerking met commerciële partijen en andere loketten (met name Atradius Dutch State Business) worden door ons onderschreven. Tegelijkertijd moet worden gerealiseerd dat het in de internationale context niet alleen gaat om de beschikbaarheid van financiering ‘an sich’. In een wereld van concurrerende overheden en nauwe vormen van publiek-private samenwerking gaat het ook om de beschikbaarheid van concurrerende financiering, hetgeen van overheden soms vraagt om een *grotere risk appetite*, het beschikbaar stellen van goedkope funding en/of het matchen van biedingen van concurrerende overheden. Uitgangspunt is dat NL bedrijven onder gelijkwaardige condities financiering kunnen aanbieden. Ervaring heeft bovendien laten zien dat additionaliteit niet alleen naar plaats, maar ook in de tijd steeds anders wordt geïnterpreteerd (bv. in tijden van crises) en dat toezichthouders reageren door andere kapitaaleisen te stellen (Basel III of Basel IV over *sovereign risk*). Van belang is dat het samenwerkingsverband snel/flexibel kan reageren op veranderingen in de financieringsmarkt, wijzigingen in de ‘*appetite*’ van commerciële financiers én wijzigingen in het ‘*level playing field*’ en de opstelling van concurrerende overheden.
3. Ten aanzien van het stellen van randvoorwaarden op het terrein van milieu-, sociale aspecten en mensenrechten voor het verstrekken van financiering is van belang dat de joint venture aansluiting zoekt met in internationaal (OESO) verband afgesproken normen zoals worden gehanteerd door exportkredietverzekeraars (Common Approaches) of commerciële banken (Equator Principles). Voorkomen moet worden dat een Nederlandse ‘kop’ wordt gezet op internationaal afgesproken IMVO raamwerken, hetgeen leidt tot een ongelijk speelveld voor het Nederlands bedrijfsleven.
4. Ontwikkeling van projecten dient plaats te vinden in nauwe samenwerking met het Nederlandse bedrijfsleven (aannemers, ingenieursbureaus, projectontwikkelaars) om te voorkomen dat initiatieven uit de markt onnodig worden gedupliceerd en/of dat projecten worden geselecteerd waarvoor het bedrijfsleven onvoldoende toegevoegde waarde kan leveren. Uitgangspunt is dat middelen voor projectontwikkeling worden ingezet voor projecten die maximale waarde voor het bedrijfsleven toevoegen, zowel in de ontwikkeling als in de uitvoeringsfase en toeleveringsketen.
5. De in de wet vastgestelde taken voor het samenwerkingsverband (artikel 4, lid 2) vereisen dat deze wordt opgezet als een professioneel bemande en aangestuurde financiële instelling met voldoende financiële kennis en expertise en een sterke kapitaalsbasis die in verhouding is met de risico’s die internationaal worden gelopen. Gezien de omvang van de projecten ligt het ook voor de hand dat het samenwerkingsverband op afzienbare termijn en na gebleken succes in staat wordt gesteld om vreemd vermogen op de (internationale) kapitaalmarkt aan te trekken. Een dergelijke stap is nodig gezien het belang van *leverage* in relatie tot de grote internationale *funding gap* voor investeringen in economische infrastructuur, de internationaal toenemende

omvang van projecten en het daarmee samenhangende belang om risico's, financiering en rendement evenwichtig te kunnen verdelen over de veelal grote en diverse groep partijen die bij projectfinancieringen zijn betrokken. Bovendien kennen ook andere bilaterale of multilaterale ontwikkelingsbanken een beperking tot alleen risicokapitaal (zoals nu nog voorzien voor Invest-NL) niet. De vraag is of vreemd vermogen via de balans van Invest-NL of via de balans van FMO zal worden aangetrokken. Ook is het de vraag wat precies de toegevoegde waarde van Invest-NL is in de Joint Venture met FMO en hoeveel kapitaal bij Invest-NL zal worden toegewezen voor de Joint Venture en haar internationale activiteiten?

6. Positief is dat is besloten om internationale financieringsregelingen (als DRIVE, DGGF, DTIF) over te brengen naar Invest-NL. Van belang is dat projecten en hun financieringsbehoefte centraal staan. Dit vraagt dat de verschillende beschikbare instrumenten zo flexibel mogelijk kunnen worden ingezet of bij voorkeur worden geïntegreerd in de joint venture. Verder is van belang dat de ingeslagen weg naar samenwerking en integratie tussen de betrokken loketten (met name Atradius DSB en FMO) wordt geïntensiveerd.
7. De bundeling is ook een goede aanleiding om te bezien of bestaande instrumenten moeten worden herzien zodat deze beter kunnen worden ingezet als financieringsinstrument. Een goed voorbeeld is DRIVE. Gezien de ambities van de NL overheid op het terrein van water, klimaat en infrastructuur is er behoefte aan een concessioneel fonds – zonder de beperkingen van DRIVE – dat maatwerk kan leveren voor grotere ontwikkelingsrelevante projecten en ODA kan worden geblend met reguliere project en exportfinanciering. De vorming van de joint venture, alsmede de Kabinetsplannen rond de vorming van een Nationaal Klimaatfonds vormen een goed aangrijpingspunt om dit te realiseren. Artikel 4, lid 2d van het wetsvoorstel voor Invest-NL voorziet in de mogelijkheid dat het samenwerkingsverband namens de minister van BHOS schenkingen doet aan ontvangende overheden. Een dergelijk fonds kan mogelijk tevens als buffer dienen voor de Nederlandse pensioensector door vanuit risico-oogpunt beheersbare beleggingen te creëren waarmee de financiële slagkracht kan worden vergroot.

Conclusies

NABU is een groot voorstander van het oprichten van een publieke ontwikkelingsbank die Nederlandse ondernemingen op internationale markten ondersteunt door het ontwikkelen van internationaal competitieve mogelijkheden voor export- en projectfinanciering en haar kennis/kunde toepast bij het ontwikkelen en financieren van internationale projecten met een maatschappelijke impact. Om van de joint venture tussen Invest-NL en FMO een succes te maken is van belang dat:

- De Joint Venture met een eigen mandaat '*at arms length*' van de overheid kan opereren zonder directe bemoeienis van de overheid bij de operationele aansturing.
- Bij de toetsing aan additionaliteit en rendementseisen voldoende rekening wordt gehouden met het *level playing field* en het belang van de beschikbaarheid van concurrerende financiering.
- Bij het stellen van randvoorwaarden op het terrein van milieu-, sociale aspecten en mensenrechten aansluiting zoekt bij in internationaal (OESO) verband afgesproken normen.
- De Joint Venture wordt opgezet als een professionele financiële instelling met voldoende financiële kennis en expertise, toegesneden op de risico's die internationaal worden gelopen.
- De Joint Venture voldoende wordt gekapitaliseerd en ten behoeve van het belang van *leverage* op afzienbare termijn (via Invest-NL of FMO) ook toegang krijgt tot de kapitaalmarkt.
- Maatwerk en flexibiliteit centraal staan bij de inzet van financieringsinstrumenten en dat de ingeslagen weg naar samenwerking en integratie van uitvoerders wordt voortgezet.

- Ontwikkeling van projecten plaats vindt in nauwe samenwerking met het NL bedrijfsleven zodat projecten worden geselecteerd met een zo groot mogelijk toegevoegde waarde in de hele keten.
- De bundeling van instrumenten en oprichting van Invest-NL wordt gebruikt om de mogelijkheden voor *blending* van OS middelen en reguliere project- en exportfinanciering te vergroten.
- De Joint Venture bijdraagt aan het ontsluiten van andere bilaterale en multilaterale financiële instellingen/fondsen en het co-financieren van steeds grotere projecten voor NL bedrijven.

NABU, 26 maart 2018