



EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 25.3.2020
COM(2020) 130 final

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

**over de identiteit van de beheerder van de activa van het gemeenschappelijk
voorzieningsfonds overeenkomstig artikel 212 van het Financieel Reglement
(Verordening 2018/1046)**

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

over de identiteit van de beheerder van de activa van het gemeenschappelijk voorzieningsfonds overeenkomstig artikel 212 van het Financieel Reglement (Verordening 2018/1046)

Samenvatting:

Op grond van de uitkomst van een onafhankelijke evaluatie worden het Parlement en de Raad er bij middel van deze mededeling van in kennis gesteld dat de Commissie de activa van het gemeenschappelijk voorzieningsfonds (GVF) zelf zal beheren en geen wetgevingsvoorstel zal indienen op grond waarvan de Commissie de mogelijkheid heeft of wordt opgedragen deze rol te delegeren aan de Europese Investeringsbank (EIB). Het GVF zal in de loop van het volgende meerjarig financieel kader (2021-2027) worden gevoed met middelen uit de EU-begroting. Deze activa vormen de voorzieningen ter dekking van financieringsinstrumenten, begrotingsgaranties of financiële bijstand om investeringen in de EU¹ en in ontwikkelings- en nabuurschapslanden², die worden verstrekt via publieke financiële instellingen zoals de EIB en andere uitvoerende partners, te ondersteunen. Met de genoemde maatregelen worden investeringen ondersteund die bijdragen tot het verwezenlijken van de beleidsdoelstellingen van de EU, zoals de totstandbrenging van een duurzame economie.

Door de activa van het GVF zelf te beheren, zal de Commissie ervoor kunnen zorgen dat het fonds en de budgettaire behoeften die uit de maatregelen voortvloeien op elkaar afgestemd zijn en zal zij hierover regelmatig aan het Parlement en de Raad verslag kunnen uitbrengen. Deze activa schragen het systeem van begrotingsgaranties en gegarandeerde leningen die door de EU in het volgende meerjarig financieel kader (MFK) worden verstrekt. Met name wegens het “systemische” belang voor de EU-begroting en haar eigen verantwoordelijkheid als instelling heeft de Commissie besloten het beheer van de activa van het GVF in eigen hand te nemen. De bevindingen van de onafhankelijke evaluatie zijn dat zowel de Commissie als de EIB over de geschikte deskundigheid, systemen en governancestructuren beschikken om het GVF te beheren en dat de Commissie in het verleden betere resultaten heeft geboekt met lagere kosten voor de EU-begroting. Met de mededeling worden het Parlement en de Raad tevens ingelicht over de stappen die de Commissie zal nemen om ervoor te zorgen dat het GVF tegen eind 2020 klaar is om met de investeringen te beginnen vanaf januari 2021, wanneer de begrotingskredieten beschikbaar komen.

¹ Binnen de EU wordt deze investeringssteun verleend door het in 2014 opgerichte en in 2016 verruimde Europees Fonds voor strategische investeringen (EFSI). Het EFSI zal samen met 13 andere bestaande financieringsinstrumenten van de EU geïntegreerd worden in een breder en meer omvattend InvestEU-programma voor de periode 2021-27.

² De begrotingsgaranties voor investeringssteun aan ontwikkelingslanden en nabuurschapslanden worden georganiseerd in het kader van het Europees Fonds voor duurzame ontwikkeling (EFDO: 2017) en de opvolger ervan (EFDO+) voor het volgende meerjarig financieel kader.

1. INLEIDING:

De begroting van de EU ondergaat ingrijpende veranderingen. Zij moet een antwoord bieden op urgente nieuwe ecologische, strategische en sociaal-economische uitdagingen in tijden van zeer drastische budgettaire beperkingen. Dit vraagt om nieuwe manieren om met de beschikbare middelen van de EU-begroting meer te bereiken voor de burgers van de EU.

Het is gebleken dat begrotingsgaranties een effectief middel zijn om de beleidsimpact van beperkte overheidsmiddelen aanzienlijk te vergroten. Dankzij het intensieve gebruik van begrotingsgaranties kon met elke door de EU-begroting in het Investeringsplan voor Europa toegezegde euro 15,7 euro³ aan particuliere investeringen worden ondersteund voor projecten met gunstige effecten voor het milieu, de samenleving of de economie.

Het succes daarvan heeft de Commissie ertoe gebracht voor te stellen intensiever gebruik te maken van begrotingsgaranties als een van de belangrijkste, uit de EU-begroting verstrekte, vormen van overheidssteun voor investeringen. In het kader van het InvestEU⁴-programma is voorgesteld dat de EU-begroting meerdere miljarden ter beschikking stelt als achtervang voor een garantie aan de Europese Investeringsbank en andere uitvoerende partners. Het is de bedoeling dat de EIB en de uitvoerende partners publieke en particuliere investeringen ondersteunen, met een multiplicatoreffect dat vergelijkbaar is met dat van het EFSI. Er zal ook intensiever gebruik worden gemaakt van garanties buiten de EU, waarvoor wordt voorgesteld dat door een op grond van de Verordening tot vaststelling van het instrument voor nabuurschapsbeleid, ontwikkeling en internationale samenwerking (NDICI)⁵ in te stellen garantie voor extern optreden een mix van garanties en gegarandeerde leningen voor investeringen en macrofinanciële bijstand in pretoetredings-, nabuurschaps- en andere landen wordt verstrekt.

Deze ontwikkelingen brengen een kwalitatieve verandering met zich in de manier waarop de EU-begroting functioneert. De begroting, en de voorzieningen voor de erop steunende garanties, moeten robuust genoeg zijn om de eventuele verliezen als gevolg van investeringsfinancieringen in wanbetaling op te vangen. Dit vereist een rigoureuze opzet en implementatie van garantieprogramma's om te voorkomen dat de verliezen groter zijn dan de beschikbare voorzieningen.

Een tweede, cruciale waarborg is een goed beheer van de voorzieningen die in de EU-begroting opzij worden gezet om aan beroepen op de begrotingsgarantie door de uitvoerende partners te voldoen. Deze voorzieningen voor begrotingsgaranties, financiële bijstand en financieringsinstrumenten zullen worden aangehouden in het gemeenschappelijk voorzieningsfonds (GVF). Het GVF is de liquiditeitsbuffer die de rest van de EU-begroting beschermt tegen verliezen die in het kader van programma's worden geleden en die door begrotingsgaranties zijn gedekt. Het fonds zal voldoende groot zijn om in realistische scenario's aan alle aanspraken tegemoet te komen.

³ Situatie eind 2019.

⁴ Partiële gemeenschappelijke lezing door de medewetgevers over het voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van het InvestEU-programma (COM(2018) 439 final van 6 juni 2018).

⁵ Voorstel van de Commissie voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van het instrument voor nabuurschapsbeleid, ontwikkeling en internationale samenwerking, (NDICI) (COM(2018) 460 final). Dit voorgestelde nieuwe instrument zou de garantie voor extern optreden omvatten als garantiefaciliteit.

Het GVF is met andere woorden niet gewoon “een van de” activaportefeuilles van de EU-begroting. Het stelsel van begrotingsgaranties en gegarandeerde leningen die door de EU-begroting zullen worden verstrekt in het volgende MFK, wordt geschraagd door die GVF-activa. Het is van kritisch belang dat de activa in het GVF en de passiva (verplichtingen) uit hoofde van de begrotingsgaranties en gegarandeerde leningen gesynchroniseerd worden. De Commissie is bij uitstek geschikt om deze rol te vervullen. Zij is immers de enige instelling die volledig zicht heeft op de verplichtingen waarvoor activa moeten worden aangehouden. Met name wegens het “systemische” belang voor de EU-begroting en haar eigen verantwoordelijkheid als instelling heeft de Commissie besloten het beheer van de activa van het GVF in eigen hand te nemen.

Artikel 212 van Verordening (EU, Euratom) 2018/1046 (“het Financieel Reglement” of “FR”)⁶, waarbij het GVF wordt opgericht, voorziet in een evaluatie om te bepalen of het beheer van de GVF-activa moet worden toevertrouwd aan de Commissie, aan de EIB, of aan een combinatie van beide. Deze mededeling heeft tot doel de evaluatiebevindingen voor te stellen, toe te lichten waarom het GVF door de Commissie moet worden beheerd en uiteen te zetten welke voorbereidingen hierna moeten worden getroffen opdat het GVF tegen januari 2021 operationeel kan zijn.

2. HET GEMEENSCHAPPELIJK VOORZIENINGSFONDS (GVF) ALS HOEKSTEEN VAN DE NIEUWE EU-BENADERING VAN OVERHEIDSFINANCIERING:

2.1. Wat is het gemeenschappelijk voorzieningsfonds?

In het GVF worden de voorzieningen samengebracht die worden aangelegd ter dekking van de financiële verplichtingen uit hoofde van een aantal verschillende begrotingsgaranties en instrumenten van financiële bijstand en financiering. Het fonds zal in het bijzonder zorgen voor de voorziening van de volgende programma’s: EFSI⁷, InvestEU en de garantie voor extern optreden (omvattende het voormalige EFSD⁸ en het mandaat voor externe leningen). Daarenboven zouden de aanvullende voorzieningen voor eventuele nieuwe begrotingsgaranties of financiëlebijstandsprogramma’s en financieringsinstrumenten kunnen worden ondergebracht in het GVF. Ook zouden extra middelen aan het GVF kunnen worden overgedragen uit de voorzieningen voor bestaande financieringsinstrumenten of van andere beleidsinstrumenten van de Commissie die een grote portefeuille hebben opgebouwd aan uitstaande activa met hetzelfde beleggingspectrum als het GVF. Overeenkomstig artikel 9, lid 1, van de partiële gemeenschappelijke lezing door de medewetgevers over het voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van het InvestEU-

⁶ Verordening (EU, Euratom) (Verordening (EU, Euratom) 2018/1046 van het Europees Parlement en de Raad van 18 juli 2018 tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie, tot wijziging van Verordeningen (EU) nr. 1296/2013, (EU) nr. 1301/2013, (EU) nr. 1303/2013, (EU) nr. 1304/2013, (EU) nr. 1309/2013, (EU) nr. 1316/2013, (EU) nr. 223/2014, (EU) nr. 283/2014 en Besluit nr. 541/2014/EU en tot intrekking van Verordening (EU, Euratom) nr. 966/2012 (PB L 193 van 30.7.2018, blz. 1). Bepalingen inzake financieringsinstrumenten, begrotingsgaranties en financiële bijstand zijn opgenomen in titel X.

⁷ 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).

⁸ Verordening (EU) 2017/1601 van het Europees Parlement en de Raad van 26 september 2017 tot instelling van het Europees Fonds voor duurzame ontwikkeling (EFDO), de EFDO-garantie en het EFDO-garantiefonds (PB L 249 van 27.9.2017, blz. 1).

programma, kunnen de lidstaten het beheer van een deel van hun structuurfondsenmiddelen die de voorziening voor hun lidstaatcompartiment vormen, aan het GVF overdragen.

De (vastgestelde of voorgestelde) wetgevingshandelingen tot oprichting van het EFSI, InvestEU en het NDICI voorzien in een vastlegging van meerdere miljarden euro's uit de EU-begroting voor voorzieningen ter ondersteuning van een aanzienlijk bedrag aan garanties en leningen. Door het katalysatoreffect van de EU-programma's is de beleidsimpact daarvan verscheidene keren groter, hoofdzakelijk ten gunste van steun voor particuliere en publieke investeringen.

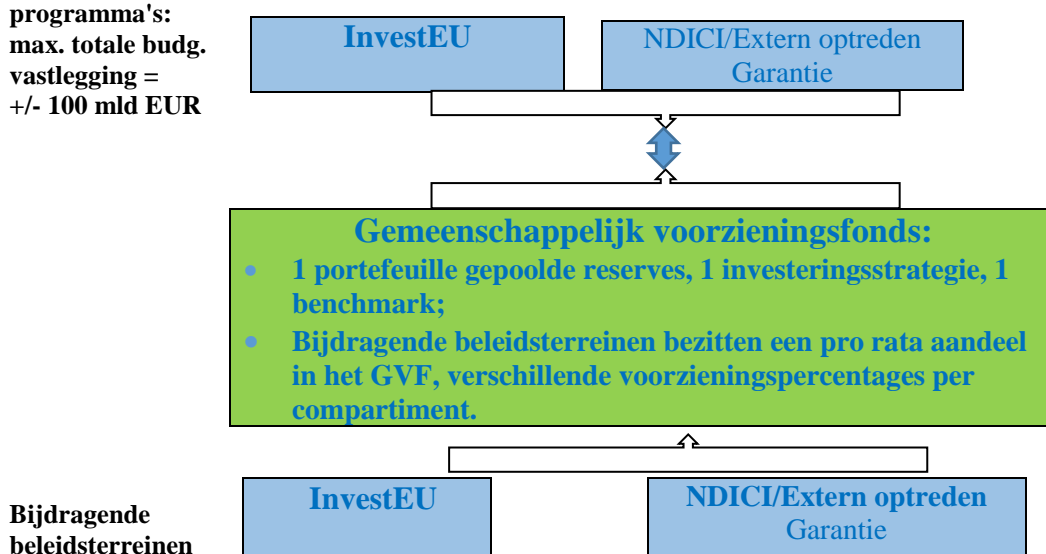
Tekstvak: hoe functioneert het gemeenschappelijk voorzieningsfonds?

- De activa van de EFSI-, InvestEU- en NDICI-programma's worden samengebracht in het GVF. Deze activa worden door het GVF in financiële instrumenten (meestal obligaties) belegd totdat deze moeten worden verkocht wanneer een uitvoerende partner een beroep op de garantie doet wegens wanbetaling op gefinancierde investeringsprojecten in van zijn portefeuille. Artikel 219, lid 1, van het FR bepaalt dat “begrotingsgaranties onherroepelijk, onvoorwaardelijk en afroepbaar voor de soorten gedekte verrichtingen zijn”.
- Ten gevolge van het grote aantal verschillende garanties ten gunste van verschillende uitvoerende partners, ter ondersteuning van verschillende types investeringen in verschillende gebieden, zullen de aanspraken op de activa van het GVF een complex en ongelijk patroon te zien geven. Ter waarborging van de robuustheid van het stelsel van begrotingsgaranties is het cruciaal dat de garantieprogramma's op het vlak van risicobeheersing en verslaglegging coherent worden beheerd, zodat verliezen binnen voorgeschreven tolerantiebandbreedtes blijven. De behoeften moeten volledig en snel worden gehonoreerd door middel van een goed gediversifieerde en voldoende liquide portefeuille van activa in het GVF.
- Allereerst zullen de garantieprogramma's zorgvuldig worden ontworpen en onder nauwgezet toezicht staan. Daarnaast zal het GVF-activabeheer zo worden ingericht dat de verschillende risicodimensies (tijdshorizon, correlatie tussen risicofactoren, liquiditeit, enz.) in beschouwing worden genomen, rekening houdende met de kenmerken van het volledige scala van gegarandeerde financierings- en investeringsverrichtingen.
- Het GVF zal niet leiden tot kruissubsidiëring tussen de verschillende beleidsterreinen die activa aan het fonds overdragen. In plaats daarvan zullen de afzonderlijke bijdragende beleidsinstrumenten (zoals InvestEU of EFSD+) eigenaar zijn van een deel van de GVF-activa dat overeenstemt met hun begrotingsbijdrage. Die activa zullen alleen dienen ter voldoening van de verplichtingen voortvloeiend uit garanties die betrekking hebben op dat beleidsinstrument en zij zullen niet kunnen worden aangesproken voor verplichtingen die verband houden met andere bijdragende beleidsterreinen. Het GVF zal met andere woorden de voordelen bieden van een eengemaakt activabeheer zonder dat de onderscheiden beleidsinstrumenten elkaars verliezen moeten dekken.

Hierna wordt schematisch weergegeven hoe de gebudgetteerde middelen uit de bijdragende beleidsinstrumenten zullen worden gebruikt als kapitaalbasis voor de in het kader van InvestEU en NDICI aan de uitvoerende partners te verstrekken garanties.

GVF: de kapitaalbasis voor begrotingsgaranties

Garantie-
programma's:
max. totale budg.
vastlegging =
+/- 100 mld EUR



2.2. Welke voordelen levert het CPF op?

Het onder het GVF samenbrengen van de voorzieningen voor verschillende soorten begrotingsinstrumenten zal efficiëntiewinsten opleveren en op drie manieren een dynamischer beheer van de activa mogelijk maken:

Ten eerste leidt het beheer van financiële activa naarmate het volume aan activa toeneemt tot schaalvoordelen met aanzienlijke efficiëntiewinst. Dit houdt verband met de hoge vaste kosten voor het opbouwen van de organisatorische capaciteit die nodig is voor een competent activabeheer. Deze capaciteit omvat betrouwbare portefeuillebeheersystemen, data-input- en -verwerkingscapaciteit, gekwalificeerd personeel voor alle taken (met inachtneming van de verplichte scheiding van functies), goede governance systemen en *business continuity*-regelingen. Wanneer deze infrastructuur eenmaal is geïnstalleerd, gaat een verhoging van het activavolume evenwel gepaard met geringere marginale kosten. Dit betekent lagere kosten in verhouding tot het volume activa onder beheer. Het centraal beheren van activa in het GVF zal de implementatiekosten voor de EU-begroting beslist drukken en zodoende tot een efficiënter gebruik van schaarse publieke middelen leiden.

Ten tweede zal het GVF de voorzieningen bundelen voor verschillende begrotingsgaranties en instrumenten voor financiële bijstand en financiering met verschillende kenmerken en risico- en tijdsprofielen. Door die verschillen in risico- en tijdsprofielen kunnen de sommen die in jaar *n* nodig zijn om aan de beroepen op garanties te voldoen, voor een eengemaakte portefeuille lager worden gehouden dan wanneer elk van de instrumenten afzonderlijk aan die beroepen zou voldoen. Het effectief voorzieningspercentage van het GVF, zoals bepaald in artikel 213 van het Financieel Reglement, is een weerspiegeling van dit voordeel.

Ten derde zal het GVF worden ingepast in een kader waarin het beheer van de voorzieningen sterker wordt gekoppeld aan het profiel en de ontwikkeling van de voorwaardelijke verplichtingen voor de EU-begroting. Naarmate het gebruik van en de ervaring met begrotingsgaranties toeneemt, zal middels een dynamisch beheer van het GVF de portefeuille worden bijgestuurd op basis van de ontwikkeling van het profiel van

de verplichtingen. Hierdoor zullen de activa beter in lijn kunnen worden gebracht met het veranderende patroon van de verplichtingen, en zal het GVF zijn rol als liquiditeitsbuffer doeltreffender kunnen vervullen.

3. EVALUATIEMETHODE, -CRITERIA EN -OPTIES:

3.1. Organisatie van de onafhankelijke evaluatie en criteria:

Vanwege het belang dat het GVF zal spelen in de financiële architectuur van de EU, heeft artikel 212 van het Financieel Reglement voorzien in een onafhankelijke evaluatie op basis waarvan de Commissie een besluit moet nemen inzake de identiteit van haar activabeheerder. In dat artikel worden de verschillende opties genoemd:

1. GVF alleen door de Commissie beheerd;
2. GVF alleen door de EIB beheerd;
3. gedeeld beheer door de Commissie en de EIB.

In artikel 212 van het Financieel Reglement worden tevens de criteria vastgesteld voor het beoordelen van de geschiktheid van de twee potentiële beheerders. Deze omvatten institutionele structuur en governance, verantwoordingsplicht en transparantie, risicobeheer, technische infrastructuur, verslaglegging, deskundigheid van elke organisatie, schaalbaarheid, prestaties en kosten voor verleende diensten.

De onafhankelijke vergelijkende beoordeling⁹ wordt samen met deze mededeling gepubliceerd. De bevindingen zijn gebaseerd op een uitgebreid onderzoek van documenten en diepte-interviews en ontmoetingen met functionarissen van de EIB en de Commissie. Deze bevindingen zijn besproken in een werkbijeenkomst met vertegenwoordigers van de Commissie en de EIB.

De evaluatie kan integraal online worden geraadpleegd. De voornaamste conclusies met betrekking tot elk van de onderzochte dimensies zijn als volgt:

Criterium	Belangrijkste bevindingen:
Institutionele structuur en governance	<p>Zowel de EIB als de Commissie beschikt over passende governance- en organisatiestructuren voor activabeheersactiviteiten waarbij de beginselen van good corporate governance worden gerespecteerd, met een duidelijke delegatie van de beslissingsbevoegdheid, een adequate scheiding van functies, duidelijk afgebakende rollen en goed beschreven en gedocumenteerde procedures en processen.</p> <p>Beide instellingen beschikken over deugdelijke procedures en gedragscodes om met potentiële belangenverstremeling om te gaan.</p> <p>Beide instellingen passen beginselen van goed activabeheer toe en committeren zich aan de beste praktijken van de sector.</p>
Verantwoordingsplicht en transparantie	<p>In beide organisaties zijn er duidelijke verantwoordingslijnen.</p> <p>De overkoepelende risicobeheer- en controlestructuren van beide organisaties dekken op afdoende wijze hun activiteiten met betrekking tot het beheer van activa van de EU. De EIB zou de kosten van haar</p>

⁹ Uitgevoerd door ICF in samenwerking met Keypoint Financial.

	activabeheersactiviteiten transparanter kunnen maken.
Risicobeheer en technische infrastructuur	Zowel de Commissie als de EIB heeft goed gedocumenteerde risicobeheerprocedures die voldoen aan de normen die van activabeheerders met hun reputatie mogen worden verwacht. Beide instellingen beschikken over it-mogelijkheden voor dienstverlening die hen in staat stellen de nodige functies te vervullen. Beide hebben systemen die cyberveiligheid en <i>business continuity</i> garanderen.
Verslaglegging	Beide organisaties produceren duidelijke, goed gestructureerde en overzichtelijke verslagen. Informatie over uitbestede portefeuilles wordt voornamelijk op kwartaalbasis verstrekt, wat de risico- en prestatiegegevens betreft, en aangevuld met een rapportage over de in portefeuille aangehouden activa op maandbasis. Dit stemt overeen met de verslagleggingsvereisten van interinstitutionele overeenkomsten, maar onder collega's is een hogere frequentie (op maandbasis) gebruikelijk.
Deskundigheid	Beide organisaties beschikken over hooggekwalificeerde en ervaren activabeheerders met passende beroepservaring en academische/technische kwalificaties.
Schaalbaarheid	Wat hun infrastructuur betreft, zijn beide organisaties toegerust om de verwachte toename van de te beheren activa na de creatie van het GVF te verwerken.
Prestatiegeschiedenis¹⁰	In het kader van de evaluatie zijn twee portefeuilles van de Commissie vergeleken met twee soortgelijke EIB-portefeuilles (zelfde tijdhorizon en vergelijkbare richtsnoeren voor het beheer van activa en beleggingsspectra). De twee portefeuilles van de Commissie ¹¹ leverden een hoger rendement op (een cumulatieve winst van 23,4% en 24,2% voor de 10 jaren tot juni 2019) dan de EIB-portefeuilles (20,61 % en 12,4 %).
Historische kosten	De bevinding is dat de kostprijs waartegen de Commissie haar rol als activabeheerder heeft vervuld, lager ligt dan de vergoedingen die door de EIB in rekening zijn gebracht (0,03% per miljard tegenover 0,05% per miljard) ¹² .

De Commissie heeft vergelijkbare rendementen geleverd tegen lagere kosten. Het governanceproces en de technische infrastructuur voor activabeheer zijn zowel bij de Commissie als bij de EIB “fit for purpose”. De algemene indruk is dat de Commissie meer verantwoording aflegt aan en transparanter is voor het Parlement, de Raad en de Europese Rekenkamer. De EIB is in het voordeel wat betreft haar expertise op het gebied van repo's en de aanwezigheid van het interneringmodel, die relevant zijn voor sommige specifieke financiële verrichtingen;

¹⁰ Prestaties in het verleden zijn geen betrouwbare indicator voor toekomstige prestaties.

¹¹ Activa van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (in liquidatie) en de RCAM-portefeuille, beheerd voor het gemeenschappelijk stelsel van ziektekostenverzekering. De EIB-portefeuilles waren het GF-EIB en de RSFF-EIB, respectievelijk een garantiefonds voor externe acties en een financieringsfaciliteit met risicodeling.

¹² De EIB heeft geen kostprijsgegevens aan het evaluatieteam verstrekt. Vandaar de vergelijking tussen de door haar aangerekende vergoedingen en de kosten wat de Commissie betreft.

3.2. Oordeel van de Commissie over de verschillende opties:

De Commissie is van oordeel dat de evaluatiebevindingen inzake kosten, efficiëntie en transparantie ertoe leiden dat het beheer van de GVF-activa onder de directe verantwoordelijkheid van de Commissie houden, de beste van de opties is.

a) Gedeelde verantwoordelijkheid voor het beheer van het GVF (optie 3):

De onafhankelijke beoordelaar ziet mogelijke voordelen op het vlak van dynamiek in het verdelen van de verantwoordelijkheid voor de GVF-portefeuille tussen de Commissie en de EIB. Deze omvatten potentiële voordelen van risicodiversificatie (“niet alle eieren in één mandje”) en een geringere kans op inertie wegens de concurrentie tussen de instellingen.

Volgens de Commissie zijn deze voordelen niet tastbaar en speculatief. Zij zouden vrijwel zeker worden tenietgedaan door de technische en operationele kwesties die haar taak om toezicht te houden op het GVF zouden bemoeilijken. Als de Commissie en de EIB elk een deel van de activa beheren, zouden complexe aansluitingsprocessen nodig zijn voor de boekhouding en de prestatierapportage. Gedeeld beheer zou tevens een geïntegreerd risicobeheerkader vereisen om geconsolideerde risico- en prestatie-eenheden te berekenen en vast te stellen voor de ene portefeuille. Dit zou leiden tot complexe en tijdrovende portefeuillebeheerprocessen, die aanleiding kunnen geven tot operationele problemen, en tot het niet tijdig beschikbaar zijn van informatie.

De Commissie is van mening dat deze optie geen goede basis is om het beheer van een zo belangrijke portefeuille te organiseren. Concurrentie tussen de Commissie en de EIB mag niet het gevolg zijn van een opsplitsing van het GVF-mandaat, maar moet worden tot stand gebracht door een oordeelkundige verdeling van de beleggingsmandaten, op een manier die bevorderlijk is voor de sterktes en belangen van de Commissie en de EIB.

b) Keuze voor de Commissie of de EIB:

De Commissie is van mening dat de keuze moet gaan tussen het exclusief toevertrouwen van de verantwoordelijkheid aan de Commissie of aan de EIB, twee zeer gedegen beheerders met een jarenlange voortreffelijke reputatie op het vlak van activabeheer namens de EU. Beide hebben sterke capaciteiten ontwikkeld en beschikken over solide beheersprocessen.

De evaluatie bevestigt dat beide organisaties in staat zijn om de GVF-activa te beheren. Beide organisaties presteren goed op het gebied van governancestructuur en verantwoordingskader voor activabeheer, it-infrastructuur, deskundigheid, algemene resultaten ten opzichte van de doelstellingen, risicobeheer en verslaglegging. Beide organisaties hebben ook blijk gegeven van het vermogen hun bedrijvigheid op te schalen om de aanzienlijke toename van het activavolume onder beheer waartoe het GVF aanleiding zal geven, op te vangen.

De belangrijkste onderscheidende factoren die uit de onafhankelijke evaluatie naar voren komen, zijn:

1. Kosten: volgens de onafhankelijke beoordeling kan de Commissie de activiteiten tegen een lagere kostprijs beheren. De kosten van de oplossing waarbij het GVF-beheer bij de Commissie blijft, worden lager geraamd dan die waarbij het activabeheer aan de EIB zou worden toevertrouwd. De geraamde kostprijs ([4,8] miljoen per jaar) van optie 1, waarbij de GVF-activa in-house door de Commissie worden beheerd, is in absolute en relatieve zin beduidend lager dan die van optie 2 ([9,9 miljoen EUR per jaar), waarbij de EIB de activa zou beheren.

2. Prestaties: op basis van de resultaten voor vergelijkbare portefeuilles met een langere horizon, zorgt de Commissie voor hogere rendementen dan de EIB.

4. STRATEGISCHE OVERWEGINGEN MET BETREKKING TOT HET BEHEER VAN DE GVF-ACTIVA:

De evaluatie mag niet enkel steunen op een statische terugblik. Er moet ook worden gekeken naar de architectuur die het meest geschikt is voor het toekomstige beheer van de voorwaardelijke verplichtingen en de corresponderende activa, vanuit een perspectief van bescherming van de EU-begroting. Het komt er in de eerste plaats op aan de EU-begroting te beschermen tegen het risico dat verliezen op de garantieprogramma's hoger oplopen dan de activa die in het GVF aanwezig zijn om aan beroepen op de garanties te voldoen. De keuze inzake de beheerder van de GVF-activa moet worden gemaakt op basis van de vraag wie beschikt over de sterkste troeven en de meest kosteneffectieve middelen om dit te doen.

4.1. Passivageoriënteerd activabeheer

De verruiming van het gebruik van begrotingsgaranties en financiële bijstand resulteert in grotere voorwaardelijke verplichtingen voor de EU-begroting. Daarom versterkt de Commissie haar sturings-, toezicht- en implementatiecapaciteit voor begrotingsgaranties om onvoorziene gevolgen voor de EU-begroting te vermijden. In het bijzonder breidt de Commissie haar bedrijfscapaciteit uit om voorwaardelijke verplichtingen uitvoerig te beoordelen, te beheren en te meten, en om de onderliggende risicopatronen van die verplichtingen te vertalen in de voor het beheer van de overeenkomstige voorzieningen te volgen beleggingsstrategie. In concreto zullen de inzichten die voortkomen uit haar nauwere betrokkenheid bij het opstellen van garantieprogramma's worden benut om te bepalen hoeveel voorzieningen het GVF nodig heeft en om de beleggingsstrategie en de middelentoe wijzing van het GVF vast te stellen.

Centralisering van het activabeheer zal aanzienlijke efficiëntiewinsten opleveren. De Commissie zal tevens ertoe genoopt worden één enkele beleggingsstrategie uit te stippelen en te implementeren die recht doet aan de onderliggende behoeften (en voorwaarden) van de verschillende garantieprogramma's. Op zijn minst moet dit het vermogen in stand houden, met mogelijkheden voor extra rendement als de marktomstandigheden dat toelaten.

De Commissie is in laatste instantie ervoor verantwoordelijk dat het beheer van de GVF-activa en de dekking van alle financiële verplichtingen die voortvloeien uit financieringsinstrumenten, begrotingsgaranties en financiëlebijstandsprogramma's goed op elkaar afgestemd zijn. Daartoe moet zij een beleggingsstrategie uitstippelen en implementeren die in lijn is met het veranderende profiel van de verplichtingen uit hoofde van de garantieprogramma's. Er zijn vier goede redenen waarom de Commissie deze rol moet vervullen:

1. vanwege haar "systemisch" belang voor de EU-begroting rust op de Commissie een bijzondere verantwoordelijkheid om het GVF goed te beheren en hiervoor verantwoording af te leggen aan het Parlement, de Raad en de Rekenkamer. Het feit dat zij krachtens artikel 213, lid 5, van het Financieel Reglement zelf de beleggingsstrategie voor het beheer van de GVF-activa moet bepalen en superviseren, is daarvan een weerspiegeling. Het Financieel Reglement laat wat

dit betreft geen ruimte voor flexibiliteit. Het is logisch dat zij dan ook de directe controle houdt over de uitvoering van deze beleggingsstrategie. Dit deel van de taken aan de EIB delegeren, zou enkel transactiekosten en coördinatiekosten teweegbrengen zonder substantiële voordelen;

2. vanwege de veelheid van uitvoerende partners die in de toekomst bij de InvestEU- en NDICI-programma's betrokken zullen zijn, verkeert enkel de Commissie in de positie om de behoeften en ervaringen van de verschillende uitvoerende partners samen te brengen in één passivageoriënteerde activabeheerstrategie;
3. door met de verschillende uitvoerende partners te onderhandelen over de garantieovereenkomsten, zal de Commissie uit de eerste hand kennis krijgen van de onderliggende risicofactoren van het kredietrisico op de gegarandeerde portefeuilles. Risico's ten aanzien van begunstigden buiten de EU zullen bijvoorbeeld aan andere macro-economische ontwikkelingen onderhevig zijn dan binnen de EU. Hetzelfde geldt wat betreft de verschillende sectorspecifieke risico's ten aanzien van bedrijven. De Commissie verkeert in een uitstekende positie om deze risicofactoren voor alle voorwaardelijke verplichtingen die door het GVF worden gedekt, te vertalen in een beleggingsstrategie die de essentiële risicodimensies omvat¹³;
4. in de beleggingsstrategie van het GVF zal operationele kennis van de programma-uitvoering moeten worden verwerkt. De Commissie zal in staat zijn om de feedback van de programma-uitvoering naar de strategie te beheren, en om deze laatste bij te sturen in het licht van de veranderende realiteit en situaties waarmee programma's op het terrein worden geconfronteerd. Dit is essentieel om te waarborgen dat de GVF-beleggingsstrategie zoals uitgestippeld door de Commissie een goede afspiegeling is van het daadwerkelijke profiel van de risico's die zich voor alle garanties voordoen.

4.2. Verantwoordingsplicht/transparantie:

Het nauwe verband tussen het beheer van de voorwaardelijke verplichtingen en het kapitaal van het GVF komt eveneens tot uiting in de vereisten inzake verslaglegging aan het Europees Parlement en de Raad die krachtens de artikelen 214 en 250 van het Financieel Reglement op de Commissie rusten.

Als financieel beheerder van het GVF moet de Commissie over het beheer van de activa van het GVF verslag uitbrengen en verantwoording afleggen aan het Europees Parlement, de Raad en de Rekenkamer. Rechtstreeks beheer door de Commissie vergroot het vermogen om de kosten en de prestaties snel en volledig te verantwoorden aan alle institutionele stakeholders.

5. CONCLUSIE:

Uit de onafhankelijke evaluatie komt naar voren dat zowel de Commissie als de EIB een jarenlange voortreffelijke reputatie geniet op het vlak van beheer van middelen namens de EU. Beide hebben sterke capaciteiten ontwikkeld en beschikken over solide beheersprocessen. Beide beschikken over de nodige systemen en knowhow om het

¹³ In het bijzonder zal de Commissie in staat zijn om de ervaring inzake dergelijke risicofactoren voor alle voorwaardelijke verplichtingen die door het GVF worden gedekt, te vertalen in een goed gediversifieerde portefeuille (bijv. inzake activaklassen) met betrekkelijk beperkte correlaties met de onderliggende risicofactoren van de voorwaardelijke verplichtingen.

beheer van het GVF op zich te nemen. Een analyse van de prestaties van de Commissie en de EIB leert dat de Commissie hogere rendementen op vergelijkbare portefeuilles heeft behaald, tegen een lagere kostprijs voor de EU-begroting. In afdeling 4 wordt toegelicht waarom de Commissie een krachtige centrale rol zou moeten vervullen in dit systeem van voorwaardelijke verplichtingen en het ermee samenhangende activabeheer. De Commissie moet op een actieve manier de volle verantwoordelijkheid dragen zowel voor het ontwerp van goede begrotingsgaranties als voor het beheer van de onderliggende activa van die garanties. Dit zal haar beter in staat stellen om voor haar activiteiten op dit gebied verantwoording af te leggen aan het Parlement en de Raad.

Deze keuze moet ook worden gezien in de ruimere context van de verdeling van bevoegdheden tussen de verschillende actoren op het gebied van de openbare financiën van de EU. De EIB-groep speelt in dit verband een bijzondere rol inzake de implementatie van begrotingsgaranties in het kader van InvestEU en als leidend partner voor externe garanties.

De conclusie van de Commissie is derhalve dat de beste modus operandi erin bestaat dat zij rechtstreeks verantwoordelijk is voor het bepalen van het beleggingsbeleid en het beheren van de activa van het GVF. Krachtens artikel 317 VWEU is de Commissie verantwoordelijk voor de uitvoering van de begroting van de Europese Unie, wat ook thesaurie- en activabeheer omvat. Er is bijgevolg geen wetgevingshandeling nodig om het beheer van de middelen van het GVF aan de Commissie toe te vertrouwen.

6. VOLGENDE STAPPEN:

Het GVF moet klaar zijn om te beginnen met het beleggen van activa zodra de middelen van de bijdragende beleidsterreinen in het nieuwe MFK erin zijn samengebracht. De Commissie is daarom bezig met de planning en voorbereiding van de wetgevende en operationele maatregelen voor het beheer van het GVF, zodat deze tijdig klaar zijn.

Parallel aan deze mededeling stelt de Commissie ook de richtsnoeren voor het beheer van activa vast. Deze vormen het kader voor een prudentieel, op stabiliteit gericht beleggingsdoel voor het GVF en voorzien in robuuste besluitvormings- en verslagleggingsbepalingen voor haar werkzaamheden. In het raam hiervan moet een beleggingsstrategie worden uitgestippeld, omvattende een strategische middelentoe wijzing die houvast biedt inzake de doelsamenstelling van de portefeuille en een daarmee samenhangende benchmark voor het vergelijken van prestaties, alles te leveren in de tweede helft van 2020.

Later dit jaar zal de Commissie een gedelegeerde handeling vaststellen om het effectief voorzieningspercentage van het GVF te bepalen (overeenkomstig artikel 213, lid 2, van het Financieel Reglement).

Daarnaast werkt de Commissie aan consistente risicobeheerbenaderingen en rapportagesystemen voor de garantieprogramma's van InvestEU en EFSD+, om onderlinge afstemming van het beheer van de verplichtingen en de activa van het GVF te waarborgen. Deze parallelle werkzaamheden inzake risicobeheermethoden en -processen zullen de ramingen van instromen en uitstromen opleveren die voor het ontwerpen en bijsturen van een uitgebalanceerde beleggingsstrategie en een geschikte benchmark voor het GVF nodig zijn.

Gezien het belang van het CPF als grootste EU-activaportefeuille en als anker van het stelsel van verplichtingen, zal de Commissie tegen eind 2020 verslag uitbrengen over de voortgang bij het opbouwen van dit kader. Vanaf medio 2021 zal de Commissie een jaarlijks verslag opstellen over de houdbaarheid van het stelsel van verplichtingen die voortvloeien uit de financieringsinstrumenten, begrotingsgaranties en financiëlebijstandsmaatregelen, krachtens artikel 250 van het Financieel Reglement.