

## **CONSULTATIEVERSIE**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **I. ALGEMEEN**

##### **1. Inleiding**

Dit wetsvoorstel vloeit voort uit het regeerakkoord Vertrouwen in de toekomst waarin is aangegeven dat het kabinet de oprichting van de Nederlandse financierings- en ontwikkelingsinstelling Invest-NL doorzet. Doelstelling van Invest-NL is, indien de markt hierin onvoldoende voorziet, bij te dragen aan het financieren en realiseren van maatschappelijke transitieopgaven door ondernemingen en het aanbieden van toegang tot ondernemingsfinanciering. Voor de oprichting en vormgeving van Invest-NL geldt als uitgangspunt de brief van 15 februari 2018 (Kamerstukken II 2017/18, ...) en, voor zover in deze brief daar naar verwezen is, de brief van 10 februari 2017 (Kamerstukken II 2016/2017, 28165, 266). In de Kamerbrief van 10 februari 2017 is aangegeven dat de missie en taken van deze instelling worden vastgelegd in een wet. Daarnaast is in deze Kamerbrief aangegeven dat de instelling een zelfstandige privaatrechtelijke deelneming zal zijn met de Staat als enige aandeelhouder. Dit wetsvoorstel voorziet in de doelstelling en taken van Invest-NL en worden enkele gedragsnormen gesteld die de instelling moet volgen om binnen de doelstelling en taken te blijven. Daarnaast omvat het wetsvoorstel een machtiging voor de Minister van Financiën om Invest-NL N.V. op te richten en deel te nemen in het bij de oprichting van Invest-NL vast te stellen kapitaal.

Tevens voorziet dit wetsvoorstel in een machtiging voor Invest-NL om met de Nederlandse Financierings-Maatschappij voor Ontwikkelingslanden N.V. (FMO) een samenwerkingsverband aan te gaan. Het doel van dit samenwerkingsverband is om – indien de markt hierin onvoldoende voorziet – op het terrein van exportfinanciering en buitenlandse investeringen direct of indirect ondersteuning te 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.

Tot slot voorziet dit wetsvoorstel in een wettelijke taakopdracht voor Invest-NL en het samenwerkingsverband om subsidieregelingen voor rekening en risico van het rijk uit te voeren, ontwikkelactiviteiten te ontplooiën en de samenwerking met nationale en internationale promotionele instellingen aan te gaan. De voordracht voor het wetsvoorstel wordt mede namens de Minister van Financiën en de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking gedaan.

##### **2. Achtergronden van het wetsvoorstel**

###### **2.1 Aanleiding oprichting Invest-NL**

###### **2.1.1 Knelpunt marktfalen**

De overheid speelt een belangrijke rol in de economie. De overheid ordent of reguleert markten, stelt eisen aan producten en diensten, inspecteert, of regelt aansprakelijkheden. De financiering van private partijen ligt daarentegen in grote mate bij de markt. Sectoren als de voedingsmiddelenindustrie, de zorg, de woningmarkt, de

energievoorziening of de mainports worden overwegend privaat gefinancierd. Bij vormen van marktfalen op de kapitaalmarkt neemt de overheid soms wel ondersteunende taken op zich, bijvoorbeeld door subsidies of garanties aan te bieden. Deze subsidies en garanties dienen in de regel ter stimulering van een activiteit waarvan wordt verwacht dat die door private partijen wordt voortgezet.

Bij sectoren in transitie, zoals energie, waar grote maatschappelijke opgaven om een oplossing vragen, maar waar de onzekerheden nog groot zijn, werkt dit model niet altijd. Privaat gefinancierde initiatieven kunnen achterblijven bij het maatschappelijk gewenste niveau van investeringen, waardoor oplossingen voor grote maatschappelijke vraagstukken niet, onvoldoende of te laat van de grond komen. Dat belemmert de transitie. Ook mist Nederland daardoor economische kansen. Nederlandse ondernemingen die technische antwoorden op transitievragen hebben ontwikkeld, en die daarmee nationale en internationale markten kunnen bedienen, worden beknot in hun groei en ontwikkeling. Het kabinet beoogt oplossingen te vinden voor de grote transitievragen van deze tijd, en tegelijkertijd in de hiervoor relevante sectoren nieuw verdienvermogen en exportpotentieel te ontwikkelen.

#### *Rechtvaardiging voor overheidsinterventie*

Het achterblijven van financieringsmogelijkheden in deze transitiesectoren hangt samen met enkele concrete vormen van marktfalen, die met Invest-NL kunnen worden opgelost. Deze vormen van marktfalen rechtvaardigen een overheidsinterventie en vormen tegelijkertijd de basis voor de kaders waarbinnen Invest-NL zich gaat bewegen. Door Invest-NL te richten op het verhelpen van marktfalen en de mismatch tussen vraag en aanbod met betrekking tot risicokapitaal wordt crowding out van private middelen en ongewenste prikkels voor private investeerders voorkomen.

#### *Beleidsonzekerheid en reguleringsrisico*

Markten kunnen niet of onvoldoende snel tot wasdom komen vanwege onzekerheid die wordt gecreëerd door de overheid en tussen overheden. Dit betreft regels op markten en de onvoorspelbare keuzes in strategieën en ambities die inherent zijn aan (democratische gekozen) overheden die zich geconfronteerd zien met nieuwe markten en technieken. Bij financiering van warmtenetten wordt er bijvoorbeeld vaak op gewezen dat het reguleringsrisico een knelpunt vormt. Ook de (Europese) regelgeving rondom afval brengt onzekerheid met zich mee in business cases waarin reststromen (afval) technisch ingezet kunnen worden als grondstof voor nieuwe producten of materialen. In sectoren in transitie kan beleidsonzekerheid in het bijzonder belemmerend werken voor maatschappelijk gewenste investeringen.

Inprijsing van beleidsonzekerheid door bedrijven kent een zekere mate van subjectiviteit, maar kan wel cruciaal zijn voor de rentabiliteit van een business case. Er bestaan geen risicomodellen die hiermee adequaat rekening kunnen houden, omdat de risico's niet op basis van steekproeven zijn te valideren. In veel gevallen leidt het reguleringsrisico daarom uiteindelijk tot een binaire go/no-go beslissing bij de investeerder.

Invest-NL kan het reguleringsrisico voor marktpartijen verlagen. Invest-NL vermindert niet het reguleringsrisico zelf, maar legt een deel van dit risico neer bij de partij die dit risico veroorzaakt en kan beïnvloeden: de overheid. Een investering van Invest-NL werkt als signalering richting private partijen en het feit dat de overheid 'skin in the game' heeft, geeft private investeerders comfort dat wordt bijgedragen aan

continuïteit in regels en beleid. Hierdoor zullen private investeerders vaker maatschappelijk gewenste investeringen doen.

#### *Coördinatiefalen*

Een succesvolle transitie gebeurt niet alleen door incrementele verbeteringen maar vereist ook radicale veranderingen. De daarmee gepaard gaande investeringen gebeuren dan ook niet alleen door bestaande partijen die alleen of in bekende samenwerkingsverbanden investeren. Bij vernieuwende projecten waarbij veel private en publieke partijen betrokken zijn die gebrekkige (onderlinge) ervaring en kennis hebben is coördinatie vaak een knelpunt waardoor een investering niet tot stand komt. Daarnaast hebben banken, institutionele beleggers en partijen als de Europese Investerings Bank (EIB) een zekere schaalgrootte van het project of bedrijf nodig om te kunnen investeren, die niet altijd vanzelf tot stand komt.

Ook bij risico's kan sprake zijn van coördinatiefalen. Risico's kunnen bij de verkeerde partijen gelegd zijn, bijvoorbeeld in het geval van geothermie waarbij een deel van de ondergrondse risico's uiteindelijk maatschappelijk gedragen wordt. Ook is het mogelijk dat het op voorhand onduidelijk is hoe risico's verdeeld zijn. Dit kan prohibitief zijn voor investeringsprojecten.

Door een rol te vervullen bij zowel ontwikkeling als financiering kan Invest-NL het coördinatiefalen bij gewenste investeringen wegnemen. Invest-NL gaat optreden als regisseur en heeft daarbij de noodzakelijke contacten bij zowel publieke als private partijen.

#### *Externe effecten*

Marktfalen treedt op als de maatschappelijke baten niet volledig neerslaan bij de private investeerder, bijvoorbeeld bij investeringen die leiden tot schonere lucht of minder CO<sub>2</sub>-uitstoot, bij investeringen die gepaard gaan met leereffecten (kennis van de ondergrond bij geothermie), of bij investeringen met grote kennis-spillovers (quantumtechnologie, fotonica). Investeerders houden bij hun investeringsbesluit geen rekening met deze externe effecten. Investeringsprojecten die wel maatschappelijk gewenst zijn kunnen als gevolg daarvan te maken hebben met een slechtere risico-rendement verhouding. De meest efficiënte overheidsinterventie voor deze externe effecten ligt theoretisch in het bieden van subsidies of toepassen van beprijzing. Vanwege de internationale context is het echter niet altijd mogelijk om deze instrumenten ten volle in te zetten. Beprijzing van CO<sub>2</sub> in de industrie kan bijvoorbeeld ten koste gaan van de internationale concurrentiepositie. In dat geval kan een financieringsinstrument gericht op het verbeteren van de risico-rendement verhouding een haalbaar en effectief alternatief bieden. Financieringsinstrumenten in de eigen vermogen sfeer hebben bovendien, in tegenstelling tot subsidies, het voordeel dat de overheid ook een deel van de financiële successen die met overheidsinstrumenten zijn behaald, naar zich toe kan halen.

#### **2.1.2 Knelpunt Europese cofinanciering**

Naast de verschillende vormen van marktfalen is er ook nog een juridisch knelpunt dat wordt opgelost met de oprichting van Invest-NL. Nederland ondervindt momenteel beperkingen van de publiekrechtelijke vormgeving waarbij het financieringsinstrumentarium van de overheid via de overheidsbegroting loopt (zoals het geval is bij subsidieregelingen).

Vanuit de Europese Unie worden middelen beschikbaar gesteld om de structurele economische groei te bevorderen. Het European Fund for Strategic Investments (EFSI)<sup>1</sup> is bijvoorbeeld opgericht om door middel van gerichte investeringen de structurele economische groei in de Europese Unie te bevorderen.

Het fonds is bedoeld voor investeringen op het terrein van infrastructuur, onderzoek, duurzaamheid (o.a. circulaire economie), energie, digitalisering en het midden- en kleinbedrijf. Dit zijn sectoren die ook in Nederland de duurzame economische groei verder kunnen brengen. De Europese Investeringsbank (EIB) voert EFSI uit en zoekt hierbij zoveel mogelijk aansluiting bij nationale investeringsinstellingen en vergelijkbare investeringsplatforms.

Naast de bovengenoemde middelen die gericht zijn op economische groei in de EU zijn er ook EU fondsen beschikbaar voor duurzame ontwikkeling in EU-buurlanden en Sub-Sahara Afrika. Het European Fund for Sustainable Development (EFSD) is het meest significante instrument op dit gebied. Dit 'blended finance' fonds is er op gericht om middelen van private partijen te mobiliseren op het terrein van duurzame ontwikkeling.

Om goed te kunnen aansluiten op EFSI heeft Nederland het Nederlands Investerings Agentschap (NIA) in 2015 opgericht. NIA vervult nu een belangrijke rol als coördinator of regisseur bij het ontwikkelen en financierbaar maken van projecten. NIA brengt financiële expertise in, heeft inzicht in bestaande regelingen, heeft inzicht in wettelijke kaders en beschikt over een goed (inter)nationaal netwerk. Denk hierbij niet alleen aan overheden, maar ook aan de Regionale Ontwikkelingsmaatschappijen (ROM's), Bank Nederlandse Gemeenten (BNG), EIB en het European Investment Fund (EIF). De afgelopen jaren is gebleken dat het belangrijk is dat een organisatie als NIA niet alleen optreedt als coördinator of ontwikkelaar van projecten, maar ook een van de Staat te onderscheiden rechtspersoon is en over eigen investeringsvermogen kan beschikken. Een van de Staat te onderscheiden rechtspersoon is noodzakelijk omdat EIB niet direct overheden financiert.

### **2.1.3 Knelpunten voor ondernemers en projecten in Nederland**

Naast marktfalen wordt als knelpunt gesignaleerd dat er mismatches op kunnen treden tussen vraag en aanbod op het gebied van risicokapitaal. In Nederland en Europa is sprake van een beperkt aanbod van private langjarige, risicodragende financiering voor ondernemingen, met name innovatieve doorgroeiers (venture capital voor scale-ups), en voor risicodragende, kapitaalintensieve projectfinanciering met een lange terugverdientijd. Oorzaken hiervan zijn dat grote (multinationale) bedrijven niet investeren in projecten met een lange en/of risicovolle terugverdientijd, dat kleinere spelers en/of nieuwkomers onvoldoende eigen middelen of onvoldoende trackrecord hebben om middelen aan te trekken en dat banken en institutionele beleggers weinig of geen risicodragende (project)financiering verstrekken.

## **2.2 Achtergrond samenwerkingsverband**

---

<sup>1</sup> 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.

Nederland verdient 32% van zijn inkomen in het buitenland.<sup>2</sup> Onze sterke verwevenheid met de nabijgelegen en ontwikkelde markten heeft ons veel gebracht, maar maakt ons tegelijk ook kwetsbaar. De toekomstige groei van de wereldbevolking en daarmee gepaard gaande vraag naar goederen en diensten zal bijvoorbeeld voor een belangrijk deel plaatsvinden in landen die nog geen goed ontwikkelde financiële sector en kapitaalmarkt hebben. Daarnaast daagt het klimaatverdrag van Parijs (2015) Nederland uit meer (internationale) klimaatfinanciering te mobiliseren. De EC schat dat we voor het voldoen van de wereldwijde rekening voor klimaatadaptatie voor 80 procent afhankelijk zijn van private middelen. Tegelijkertijd zijn het bij uitstek markten, zoals water en energie, waarin de overheid een dominante rol speelt.<sup>3</sup> Op basis van vergelijking met Duitsland lijkt het erop dat Nederland nog een fors onbenut export/investeringspotentieel heeft. Rebelgroep constateert dat Nederland onvoldoende meedoet in het realiseren van de vitale publieke infrastructuur met ontwikkelingsimpact (transportinfrastructuur, energie, of drinkwater)<sup>4</sup>. Voor de financiering van dergelijke internationale projecten met een ontwikkelingsimpact is steeds vaker een integrale publiek-private aanpak noodzakelijk. Om concurrerend te zijn moet Nederland totaaloplossingen aan kunnen bieden: plan- en projectontwikkeling, bouw en financiering.

### **2.2.1 Knelpunten bij export- en internationale financiering**

Door gebrekkige instituties, gebrek aan transparantie bij markttoegang, informatie-asymmetrie, hoge transactiekosten en het gebrek aan informatie over risico's en financieringsmogelijkheden zijn vooral complexe opkomende markten minder toegankelijk voor Nederlandse bedrijven en projecten. Dit heeft tot gevolg dat met name op deze markten de buitenlandse activiteiten van Nederlandse bedrijven soms moeilijk te financieren en te verzekeren zijn.

Dat begint al in de marktverkenning- en oriëntatiefase. De hoge financiële risico's verhinderen een snelle internationale groei van bedrijven die al internationaal actief zijn en hun strategie daarop willen richten. Dit werpt een drempel op voor bedrijven die nog niet internationaal actief zijn, maar dit wel zouden kunnen zijn. Deze hoge financiële risico's verhinderen bovendien een snelle internationale groei van bedrijven die al wel internationaal actief zijn en hun strategie daarop willen richten. Hierdoor blijft een groot potentieel onbenut, waardoor groei en innovatie achterblijft.

Dat buitenlandse activiteiten van Nederlandse bedrijven moeilijk te financieren zijn doet zich ook voor bij kleinere bedrijven (MKB/mid corp) en bij kleinere transacties (< € 5 mln). Dit is te verklaren door de gestegen transactiekosten bij banken. Ook heeft de Nederlandse bankensector na de crisis een beperkter internationaal netwerk en worden er strengere eisen gesteld door de EU en nationale toezichthouders. Dit lijkt een van de redenen dat banken moeite hebben met het inschatten van de waarde van buitenlandse plannen van Nederlandse bedrijven. Daardoor zijn Nederlandse banken bij hun financiering zeer afhankelijk van onderpand van een bedrijf in Nederland. Dit bemoeilijkt het verkrijgen van exportfinanciering en werkkapitaal.

---

<sup>2</sup> CBS 2017

<sup>3</sup> De benodigde investeringen in klimaatadaptatie worden – alleen al in de ontwikkelingslanden - op \$75 tot \$100 miljard per jaar geschat.

<sup>4</sup> Rapport Rebelgroep (2015), Trademark Finance

Voor grote projecten speelt daarnaast dat sprake is van versplintering en onvoldoende aanbod van publieke en private diensten.<sup>5</sup> Banken en overheden bieden een breed palet aan financieringsinstrumenten. Echter, omdat deze diensten niet gecoördineerd worden aangeboden vanuit één organisatie, heeft de Nederlandse ondernemer meer moeite om op de buitenlandse markten totaaloplossingen, inclusief integrale financiering aan te bieden. Om mee te kunnen doen aan internationale projecten, bijvoorbeeld op het terrein van klimaatmitigatie of infrastructuurontwikkeling, moet Nederland een breder en integraal financieringsconcept kunnen aanbieden, van planontwikkeling, financiering aan zowel private als publieke kopers en verzekering. Dit vereist nauwe samenwerking, op elkaar afstemde overheidsinstrumenten en een goede interactie tussen de direct betrokken bedrijven, banken en de overheid. In die samenwerking moet een grotere risk appetite en omvang van te realiseren projecten mogelijk zijn.

Andere EU landen beschikken vaak over een instelling die buiten de landsgrenzen projecten ontwikkelt en financiering organiseert. Om Nederlandse marktpartijen concurrerend te laten zijn met partijen uit andere EU landen (level playing field), wordt met dit wetsvoorstel voorzien in de oprichting van een dergelijke instelling voor passende financiering voor consortia en grote projecten met een maatschappelijke en economische impact, nl. Invest-NL. Invest-NL zal een samenwerkingsverband aangaan met FMO. In het samenwerkingsverband wordt de financiële dienstverlening en kennis bij elkaar gebracht van RVO, FMO en Atradius DSB. Deze bundeling van bestaande dienstverlening, instrumenten en expertise, in combinatie met additionele middelen voor projectontwikkeling en investeringen via de kapitaalstorting van € 2,5 mld voor Invest-NL en het samenwerkingsverband tezamen zal Nederlandse bedrijven beter in staat stellen aan financiering te komen voor grote maatschappelijke en ontwikkelingsrelevante investeringsprojecten over de grens. FMO en RVO hebben veel kennis van opkomende en ontwikkelingsmarkten en RVO heeft een groot bereik onder en ervaring in het begeleiden van het Nederlandse MKB dat wil ondernemen in opkomende markten en OS-landen. De samenwerking die was gestart onder het vorige kabinet wordt nu doorgevoerd tot bundeling binnen één organisatie, met één loket voor financiering. FMO heeft in het verleden in honderden banken in Afrika en Azië geïnvesteerd. Dit netwerk van banken komt met de oprichting van Invest-NL en het aangaan van het samenwerkingsverband emt FMO meer tot beschikking van het Nederlandse bedrijvenleven. Hierdoor kan er in de toekomst met lokale banken samengewerkt worden aan financiering van de plannen van Nederlandse marktpartijen. Bovendien zal Invest-NL straks ook projecten (helpen) ontwikkelen. Door veelbelovende projecten en consortia zo uit te werken dat deze in aanmerking komen voor (bancaire) financiering ('bankable businesscase').

#### *Alternatieven*

Een voor de hand liggende vraag is of voor bovenstaande geen gebruik gemaakt kan worden van bestaande privaatrechtelijke entiteiten. De Staat is op dit moment medeaandeelhouder in drie financiële instellingen die door het aanbieden van financiering beleidsdoelen helpen realiseren: BNG, Nederlandse Waterschapsbank (NWB) en FMO. De beoogde activiteiten van Invest-NL zijn niet zonder meer bij een

---

<sup>5</sup> Adviesrapport DTIB stuurgroep internationale handels-, innovatie- en investeringsbevordering, 2017

van de bestaande instellingen te beleggen omdat deze alle drie sterk gespecialiseerd zijn. Er zijn altijd raakvlakken, maar bij geen van de partijen is er een één op één aansluiting en synergie met de bestaande activiteiten. Zo spelen BNG en NWB een belangrijke rol bij het financieren van decentrale overheden inclusief de waterschappen en de semipublieke sector, met name de woningcorporaties, onderwijs en zorg. Het betreft financieringen met een zeer laag risico en een navenant laag kapitaalsbeslag. Op dit moment kunnen zij via hun business model goedkope financiering bieden aan de klanten in de semipublieke sector, daar ligt dus een raakvlak met de maatschappelijke uitdagingen. De sectorbanken BNG en NWB hebben echter beperktere ervaring en affiniteit met het verstrekken van risicodragend vermogen, projectontwikkeling en financial engineering. De balansen van deze twee banken zijn er daarnaast nu niet op toegerust omdat het eigen vermogen relatief laag is in verhouding tot het balanstotaal. Verder sluit het klantenbestand, het netwerk en de expertise van de twee banken maar beperkt aan bij de gewenste activiteiten van Invest-NL.

Vanwege het maatschappelijke belang van de relatief goedkope financiering van BNG en NWB – die tot stand komt door het lage risicoprofiel van de activiteiten aan de activazijde van de balans – voor de semipublieke sector, ligt het minder voor de hand om bij deze banken grote aanpassingen door te voeren. Daarnaast geven de klanten (sommigen tevens aandeelhouders) van de twee banken aan er waarde aan te hechten dat ze bij twee sectorbanken terecht kunnen in plaats van één (bijna-) monopolist. Vanwege de specialisatie van FMO in product-combinaties in ontwikkelingslanden en opkomende economieën en haar specifieke ontwikkelingsdoelstelling ligt het evenmin voor de hand deze organisatie te vragen zich om te vormen tot een organisatie zich richt op de nationale maatschappelijke transitieopgaven. Onder meer in een in de Miljoenennota 2017<sup>6</sup> aangehaald rapport is de optie geschetst om deze drie instellingen te fuseren en op die wijze een kapitaalcrachtige bank te creëren met veel expertise, die ook een deel van de financieringsregelingen kan uitvoeren. Hoewel deze fusie en integratie onmiskenbaar een flinke consolidatie van het aantal actoren in het publieke financieringslandschap oplevert, is het de vraag of de instelling die dan ontstaat een oplossing biedt geschetste problemen. Daarnaast is het moeilijk voorspelbaar of de samenvoeging op korte termijn te realiseren is. Er moet een complex en mogelijk langdurig fusieproces doorlopen worden, mede omdat de staat niet enige aandeelhouder is van de drie instellingen. In de praktijk zijn fuserende en reorganiserende instellingen vaak voor een belangrijk deel (van de managementcapaciteit) bezig met een dergelijk proces in plaats van met het oplossen van de eerder beschreven uitdagingen.

Zoals in de kamerbrief van 10 februari 2017 is aangegeven, wordt er vooralsnog minder toegevoegde waarde gezien in het samenvoegen van Invest-NL met BNG of NWB. Wel worden mogelijkheden gesignaleerd in samenwerking op projectniveau, waarbij BNG en NWB – evenals andere partijen - kunnen optreden als verschaffer van het vreemd vermogen. Daarmee kan meer gebruik worden gemaakt van de bestaande infrastructuur en de kennis, ervaring en netwerken van alle bestaande spelers, zowel publiek als privaat. Voorgaande geldt vanzelfsprekend ook voor FMO.

Verder is overwogen om een oplossing te zoeken in de publieke sfeer vanuit de bestaande instituties. Met name RVO is een belangrijke partner voor het uitvoeren van

---

<sup>6</sup> Nota over de toestand van 's Rijks financiën, Kamerstukken II, 2016/17, 34550, nr. 1.

overheidsregelingen. Samenwerken met Europese instituties als EIB en EFSI en de bijbehorende status als National Promotional Bank vereist daarbij echter onder meer, zoals eerder beschreven, een instelling met een privaatrechtelijke entiteit die over eigen investeringsvermogen kan beschikken. RVO heeft geen investeringsvermogen, dat los staat van de rijksbegroting. Dit beperkt de mogelijkheden om het volume aan beschikbaar kapitaal voor ondernemingsfinanciering voor de aanpak van maatschappelijke uitdagingen te verhogen.

### **3. Governance Invest-NL**

#### **3.1 Governance en structuur**

##### **3.1.1. Governance op maat**

Invest-NL wordt vormgegeven als een zelfstandige privaatrechtelijke deelneming, met de Staat als (enig) aandeelhouder. Dit wetsvoorstel regelt doelstelling en taken van Invest-NL en stelt enkele gedragsnormen die de instelling moet volgen om binnen de doelstelling en taken te blijven. De taken van Invest-NL vergen een gedifferentieerde vorm van aansturing en verantwoording. De Kamerbrief van 10 februari 2017 laat de vennootschapsrechtelijke structuur van Invest-NL in het midden, maar stelt de randvoorwaarde om de kapitaalstorting door het Rijk ten behoeve van de financieringstaak van Invest-NL te laten kwalificeren als 'financiële transactie' in het kader van de Economische en Monetaire Unie (EMU). Deze randvoorwaarde heeft grote invloed op de mogelijke vennootschapsrechtelijke structuur van Invest-NL. Wanneer Invest-NL zou worden vormgegeven als één vennootschap zouden de aansturing en invloed die de Staat als aandeelhouder mag uitoefenen en de overige bevoegdheden die bij of krachtens wet zouden kunnen worden voorzien ten aanzien van die vennootschap maar beperkt mogen zijn, omdat er anders alsnog mogelijk sprake zou zijn van een niet-financiële transactie die het EMU-saldo belast. Een dergelijke beperkte mate van overheidsinvloed staat echter op gespannen voet met de beoogde doelstelling van Invest-NL en de overige taken van Invest-NL, die niet worden uitgevoerd met behulp van die 2,5 miljard die bestemd is voor de financiering van investeringen (zoals de uitvoering van subsidieregelingen). Door de financierings- en regelingentaak te verenigen in één en dezelfde rechtspersoon, zou bovendien het risico ontstaan dat oneigenlijke informatie-uitwisseling en/of wederzijdse beïnvloeding plaatsvindt bij het uitoefenen van die taken. Daarmee kan enerzijds de benodigde zakelijkheid en onafhankelijkheid bij het uitvoeren van de financieringstaak in het geding kan komen en anderzijds de neutrale uitvoering van de subsidieregelingen overeenkomstig de beginselen van behoorlijk bestuur.

Daarnaast komt de vraag op welke rendement behaald moeten worden door Invest-NL. Dat rendement zal per taak verschillen en voorkomen moet worden dat in het kader van de staatssteunregels ongeoorloofde kruissubsidiering plaatsvindt. Blijft staan dat de totale kapitaalstorting als financiële transactie dient te kwalificeren. Het rendement zal geheel behaald worden door de dochtermaatschappij belast met de financieringstaak uit hoofde van artikel 4, eerste lid, sub b, van het wetsvoorstel en de (eventuele) kapitaalstorting van Invest-NL in het samenwerkingsverband met FMO Bank. Dit betekent dat deze dochtermaatschappij op portefeuilleniveau over de loop van een aantal jaren een gemiddeld hoog genoeg rendement dient te maken na aftrek van alle kosten en mogelijke afschrijvingen.

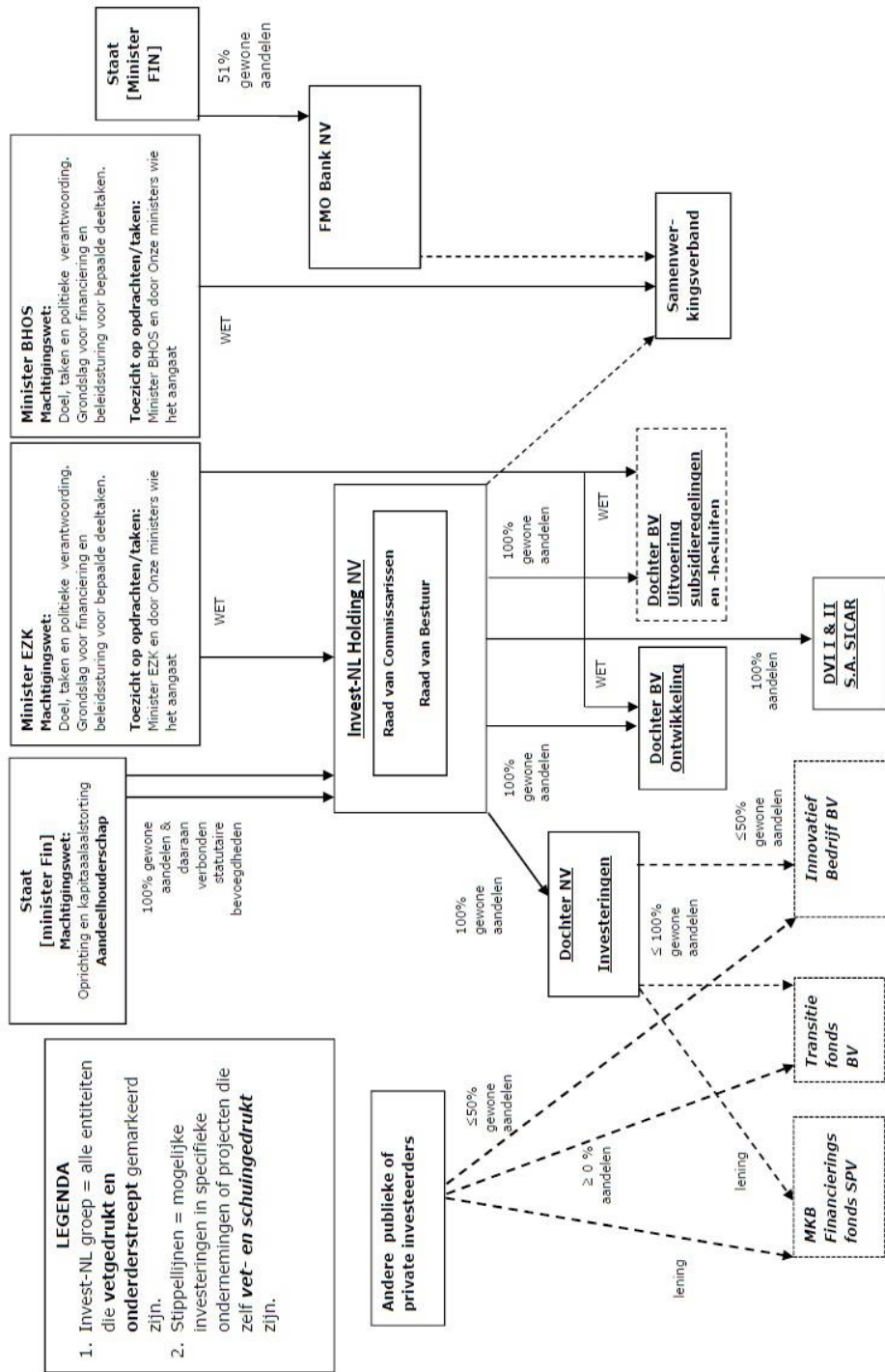


Gelet op het voorgaande is gekozen voor een holdingstructuur ('Invest-NL-groep'), waarbij de verschillende taken van Invest-NL worden verdeeld over een moedermaatschappij en 100%-dochtermaatschappijen. Een holding- en groepsstructuur waarborgt eenheid van presentatie en handelen naar derden toe. De holding- en groepsstructuur faciliteert het handelen van Invest-NL als het loket voor ondernemingen die op zoek zijn naar financieringsmogelijkheden die passen binnen de doelstelling van Invest-NL. Invest-NL omvat immers verschillende financieringsmogelijkheden en kan deze op een geïntegreerde en transparante wijze aan ondernemingen presenteren en in context plaatsen.

### **3.1.2 Holdingstructuur**

In het wetsvoorstel is op de volgende wijze vorm gegeven aan de holdingstructuur. In het eerste lid van artikel 4 van het wetsvoorstel is aan Invest-NL een aantal taken toegekend: ontwikkeling, financiering, uitvoering regelingen en -besluiten in mandaat voor Onze Minister die het aangaat indien deze daartoe besluit, het eventueel op basis van een volmacht van Onze Minister die het aangaat uitoefenen van bepaalde bevoegdheden die zijn verbonden aan een staatsaandeelhouderschap, het uitoefenen van strategische aandeelhoudersschappen (bijv. in DVI en DVI II en in het samenwerkingsverband tussen Invest-NL en FMO, mocht dat de vorm krijgen van een kapitaalvennootschap) en het samenwerken met (organen) van Europese instellingen en financieringsinstellingen en organisaties uit derde landen. Artikel 2, vierde lid, van het wetsvoorstel regelt dat deze taken ook mogen worden uitgevoerd door dochtermaatschappijen waarin Invest-NL alle aandelen houdt en die als doelstelling hebben het uitvoeren van die taak. Door te regelen dat Invest-NL alle aandelen houdt in dergelijke dochtermaatschappijen, wordt zeker gesteld dat artikel 7:35 van de Comptabiliteitswet 2016 van toepassing is. Hierdoor is toezicht door de Algemene Rekenkamer geborgd.

Op dit moment is nog niet precies vast te stellen hoeveel dochtermaatschappijen er opgericht zullen moeten worden, maar is het voornemen dat in ieder geval een investeringsdochter en ontwikkelingsdochter worden opgericht. Om het wettelijk kader zo vorm te geven dat hierbij voldoende flexibiliteit zal bestaan, wordt daarom ten aanzien van de bevoegdheden van de beleidsverantwoordelijke Minister van Economische Zaken en Klimaat aangegrepen op de verschillende taken, in plaats van op specifieke, nog op te richten, dochtermaatschappijen. Hoe Invest-NL op hoofdlijnen wordt gestructureerd, is in deze memorie van toelichting door middel van onderstaande afbeelding gevisualiseerd.



Deze afbeelding geeft inzicht in structuurverhoudingen en potentiële investeringen in specifieke ondernemingen of projecten. Daarnaast wordt voldaan aan het uitgangspunt dat bijzondere aansturing- en verantwoordingsarrangementen die zijn ingegeven door publieke belangen en verantwoordelijkheden niet via het (indirecte) aandeelhouderschap in Invest-NL gerealiseerd zullen worden, maar via dit wettelijk kader. De publieke belangen die met de uitvoering van bepaalde aan Invest-NL opgelegde taken gemoeid zijn, met bijbehorende sturing, vallen immers niet noodzakelijkerwijs samen met het belang van de vennootschap. Omgekeerd zal daar waar directe aansturing vanuit de overheid niet voor de hand ligt (met het oog op de noodzakelijke zakelijkheid en onafhankelijkheid van de besluitvorming), gebruik gemaakt worden van de gebruikelijke rolverdeling tussen aandeelhouder en bestuur van de vennootschap, zodat het belang van de vennootschap doorslaggevend is.

Ter illustratie: De financieringstaak zoals voorzien in artikel 4, eerste lid, onderdeel b, zal hoofdzakelijk gerealiseerd worden met behulp van de toegezegde kapitaalstorting van uiteindelijk 2,5 miljard. In de Kamerbrief van 10 februari 2017 is het uitgangspunt opgenomen dat deze kapitaalstorting in het kader van de EMU dient te kwalificeren als een 'financiële transactie'. Om dat mogelijk te maken, moeten investeringsbeslissingen die Invest-NL (of een daartoe opgerichte dochtermaatschappij) neemt met betrekking tot die 2,5 miljard plaatsvinden op basis van zakelijke overwegingen en moet de instelling bij het nemen van individuele investeringsbeslissingen onafhankelijk kunnen opereren, los van bemoeienis van aandeelhouders (i.c. de Staat). Omgekeerd vergt de taak van het uitvoeren van de subsidieregelingen in naam en voor rekening van Onze Minister die het aangaat (zoals voorzien in artikel 4, eerste lid, onderdeel c, van dit wetsvoorstel) zoveel mogelijk directe aansturing door en verantwoording naar de beleidsverantwoordelijke minister. Het publieke belang van de continuïteit van de uitvoering van de subsidieregelingen weegt zwaarder dan het vennootschapsbelang van de 'regelingendochter'. De beleidsverantwoordelijke minister dient daarom te beschikken over meer sturingsbevoegdheden dan alleen via het vennootschapsrecht. Dit wetsvoorstel voorziet hierin, los van het aandeelhouderschap.

Aanvullend aan het wettelijk kader voor Invest-NL zal voorts een overeenkomst tussen de Staat en Invest-NL worden gesloten. De inhoud van de aanvullende overeenkomst met Invest-NL wordt in goed overleg op voorstel van de Minister van Economische Zaken en Klimaat en de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking door betrokken partijen vastgesteld. De Minister van Economische Zaken en Klimaat wordt namens de Staat de eerste ondertekenaar van de aanvullende overeenkomst tussen de Staat en Invest-NL. Een aanvullende overeenkomst voor het samenwerkingsverband wordt gesloten tussen Invest-NL, FMO en namens de Staat door de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking. In deze overeenkomst worden substantiële afspraken opgenomen over relevante, overkoepelende zaken, zoals benoemingen, scope/strategie, aandelen, statuten en beëindiging van de onderneming.

Zoals hierboven reeds aangegeven, zijn er naast de financieringstaak en de uitvoering van de regelingen, ook andere taken opgedragen aan Invest-NL. Voor de ontwikkeltaak als bedoeld in artikel 4, eerste lid, onderdeel a, kan de Minister van Economische Zaken en Klimaat aanwijzingen geven (zie artikel 16, derde lid).

### **3.2 Aandeelhouderschap in Invest-NL**

### **3.2.1 Publiek aandeelhouderschap**

Zoals beschreven in paragraaf 1 geeft het kabinet Invest-NL vorm als een zelfstandige privaatrechtelijke deelneming, met de staat als enig aandeelhouder. De vormgeving als privaatrechtelijke rechtspersoon is ingegeven vanuit het vereiste dat voor Europese cofinanciering sprake dient te zijn van een van de Staat te onderscheiden rechtspersoon die over eigen investeringsvermogen kan beschikken (zie paragraaf 2.1.2). Gelet hierop is vormgeving van Invest-NL als een agentschap van het Rijk niet aan de orde. Een status als zelfstandig bestuursorgaan evenmin, nu dit niet in lijn is met het kabinetsbeleid omtrent zelfstandige bestuursorganen (Kamerstukken II 2013/14, 25268, nr. 83).

Een staatsdeelneming is een private vennootschap die geen onderdeel uitmaakt van de overheid. Het verschil tussen staatsdeelnemingen en andere private bedrijven in Nederland is gelegen in het karakter van de aandeelhouder. Een staatsdeelneming heeft een publieke aandeelhouder (de staat). Andere bedrijven hebben private aandeelhouders (deelnemingen van decentrale overheden uitgezonderd). Een minister legt aan het parlement verantwoording af over de wijze waarop hij zijn aandeelhouderschap in staatsdeelnemingen invult, maar niet over de manier waarop het bedrijf zijn taken uitvoert. De staat wordt aandeelhouder door risicodragend te investeren in het bewuste bedrijf. Deze risicodragende investering brengt zeggenschap met zich mee als aandeelhouder, die is vastgelegd in het vennootschapsrecht.

Het vormgeven van Invest-NL als zelfstandige privaatrechtelijke deelneming draagt ertoe bij dat individuele investeringsbeslissingen onafhankelijk en op basis van zakelijke overwegingen worden genomen. In het geval van een agentschap of een ZBO zou de financiering van de beoogde instrumenten van Invest-NL via de rijksbegroting lopen en door de overheid worden uitgevoerd. Dat zou echter beperkingen met zich meebrengen om rechtstreeks risicokapitaal te verstrekken en om goed aan te sluiten op de voortdurend veranderende behoeftes in de markt. Voor financiering door een staatsdeelneming gelden deze beperkingen niet. Investeringsdochter van Invest-NL, staan op de balans van de onderneming, zonder de rijksbegroting te belasten. Zoals aangegeven in paragraaf 2 kan Invest-NL als private deelneming van het Rijk bovendien beter gebruik maken van Europese fondsen. Invest-NL krijgt een rendementseis op het eigen vermogen om te borgen dat het vermogen behouden blijft. Binnen de opzet van Invest-NL zal de investeringsdochter zodanig worden gepositioneerd dat deze op voldoende afstand van de overheid staat om er voor te zorgen dat de kapitaalinjectie ad € 2,5 miljard zich in de optiek van CBS/Eurostat als financiële transactie kwalificeert en het EMU-saldo niet belast.

### **3.2.2. De rol van aandeelhouder**

In lijn met het uitgangspunt van het deelnemingenbeleid kiest het kabinet voor het centrale model van aandeelhouderschap, waarbij het aandeelhouderschap door de Minister van Financiën wordt uitgeoefend. De voordelen van dit model zijn volgens de nota Deelnemingenbeleid:

- Transparantie van het openbaar bestuur: dit maakt een goed en zuiver afwegingsproces mogelijk tussen de verschillende rollen van de overheid (beleid, aandeelhouderschap, toezicht) en de bijbehorende belangen;
- Duidelijkheid over de ministeriële verantwoordelijkheid;
- Het opbouwen en vasthouden van specifieke kennis waardoor efficiënter en effectiever kan worden gewerkt en kan worden bespaard op de kosten voor externe adviseurs en projectleiders;

- Het formuleren en toepassen van een uniforme richtlijn voor het deelnemen in ondernemingen;
- Eenduidige wijze van evalueren van de staatsdeelnemingen, waardoor de Kamer zich een samenhangend beeld kan vormen.

In het centrale model zijn het aandeelhouderschap, de uitvoerende taken van de deelneming en de beleidsmatige rol van het beleidsdepartement ontvlochten. Een vast onderdeel van het centrale model is dat het ministerie van Financiën nauw samenwerkt met het betreffende beleidsdepartement op relevante onderwerpen, zoals borging publiek belang en strategie. De nota Deelnemingenbeleid beschrijft hoe hier samenwerkingsafspraken over gemaakt kunnen worden.

In het kader van het aandeelhouderschap bepalen de Ministers van Financiën, van Economische Zaken en Klimaat en voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking met betrekking tot zwaarwegende besluiten de instructie. Uit artikel 6, tweede lid, van het wetsvoorstel vloeit voort dat het stemrecht in het kader van het aandeelhouderschap met betrekking tot bevoegdheden die dwingendrechtelijk aan de algemene vergadering van aandeelhouders toekomen door de Minister van Financiën wordt uitgeoefend in overeenstemming met de Minister van Economische Zaken en Klimaat en de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking. Dit betreft de volgende bevoegdheden:

1. het benoemen en/of ontslaan van de raad van commissarissen (deze wordt reeds bij oprichting ingesteld zoals voorzien in artikel 2, negende lid, van het wetsvoorstel);
2. het benoemen en/of ontslaan van de raad van bestuur (Invest-NL kent het verlichte structuurregime);
3. het goedkeuren van belangrijke veranderingen in de identiteit of het karakter van de onderneming, hetgeen omvat:
  - a. overdracht van de onderneming of vrijwel de gehele onderneming aan een derde;
  - b. het aangaan of verbreken van duurzame samenwerking van de vennootschap of een dochtermaatschappij met een andere rechtspersoon of vennootschap dan wel als volledig aansprakelijke vennoot in een commanditaire vennootschap of vennootschap onder firma, indien deze samenwerking of verbreking van ingrijpende betekenis is voor de vennootschap;
  - c. het nemen of afstoten van een deelneming in het kapitaal van een vennootschap ter waarde van ten minste een derde van het bedrag van de activa volgens de balans met toelichting of, indien de vennootschap een geconsolideerde balans opstelt, volgens de geconsolideerde balans met toelichting volgens de laatst vastgestelde jaarrekening van de vennootschap, door haar of een dochtermaatschappij
4. het wijzigen van de statuten;
5. de verhoging of vermindering van het bedrag van de aandelen en van het maatschappelijk kapitaal;
6. het vaststellen de jaarrekening en het goedkeuren van de voorgestelde winstuitkering/reservering.

Daarnaast is voorzien dat de staat als aandeelhouder – overeenkomstig de Nota Deelnemingenbeleid 2013<sup>7</sup> het beloningsbeleid voor het bestuur vaststelt evenals de vergoeding van de commissarissen. Ten aanzien van investeringen van een bepaalde omvang zal in lijn met de Nota Deelnemingenbeleid 2013 een voorafgaand goedkeuringsvereiste door de aandeelhouder statutair worden verankerd. Hetzelfde geldt voor bepaalde investeringen in het buitenland voor zover dat aan de orde is bij Invest-NL.

Ten aanzien van de te voeren strategie en het investeringsbeleid van Invest-NL zal overeenkomstig de Nota Deelnemingenbeleid een dialoog worden gevoerd met de commissarissen en het bestuur van Invest-NL. Formeel wordt – in lijn met de uitgangspunten van de nota Deelnemingenbeleid 2013<sup>8</sup> – statutair verankerd dat de aandeelhouder gehoord moet worden voorafgaand aan de vaststelling van de strategie en het investeringsbeleid. Daarmee wordt geborgd dat de raad van commissarissen en het bestuur voldoende rekening houden met de wensen van de aandeelhouder en hun focus houden op die gebieden waar marktfalen of een mismatch aanwezig is bij vraag en aanbod van risicokapitaal. Tegelijkertijd wordt het juist van belang geacht dat Invest-NL op voldoende afstand van de overheid staat en zakelijk tot een afweging kan komen over de meest geëigende strategie en te voeren investeringsbeleid.

### **3.2.3. Betrokkenheid overige ministers**

Door het oprichten van Invest-NL en verschaffen van eigen vermogen aan deze instelling levert het kabinet een bijdrage aan het financieren en realiseren van maatschappelijke transitieopgaven door ondernemingen. Het gaat om het financieren van investeringen op transitiegebieden zoals energie, verduurzaming, mobiliteit en voedsel en maatschappelijke domeinen zoals zorg, veiligheid en onderwijs. Invest-NL zal voorts onder bepaalde randvoorwaarden toegang tot ondernemersfinanciering aanbieden, indien de markt hierin onvoldoende voorziet.

Deze brede inzet van het kabinet en de ruime doelstelling van Invest-NL zoals geformuleerd in artikel 2, eerste lid, van dit wetsvoorstel vragen om voldoende beleidscoördinatie en flexibiliteit waarbij de belangen en wensen van de overige ministers voldoende vertaald worden in de activiteiten van Invest-NL. Invest-NL dient ook – indien gewenst – taken te verrichten voor diverse andere ministers dan de Minister van Economische Zaken en Klimaat. Het wetsvoorstel en de bijbehorende aansturing van Invest-NL via dit wetsvoorstel, de aanvullende overeenkomst die gesloten zal worden door de Staat en Invest-NL en het aandeelhouderschap bieden voldoende mogelijkheden om de beleidscoördinatie en flexibiliteit te realiseren.

Het wetsvoorstel voorziet in de mogelijkheid (doch niet de verplichting) dat er met betrekking tot de taken van Invest-NL bij algemene maatregel van bestuur nadere regels kunnen worden gesteld (zie artikel 4, vierde lid). Door middel van een dergelijke algemene maatregel van bestuur kunnen bepaalde nadere randvoorwaarden worden gesteld bij de uitoefening van de taken. Zoals bekend wordt een algemene maatregel van bestuur door de regering vastgesteld. Daarmee is de betrokkenheid van alle ministers bij het inrichten en vaststellen van een dergelijke algemene maatregel van bestuur zeker gesteld. De keuze voor een algemene maatregel van bestuur

---

<sup>7</sup> Brief van de Minister van Financiën van 18 oktober 2013, Kamerstukken II 2013/14, 28165 (brief en bijlage), Nota Deelnemingenbeleid 2013

<sup>8</sup> Zie paragraaf 6.1 en 6.2 van de Nota Deelnemingenbeleid 2013

waarborgt besluitvorming in de ministerraad en biedt de mogelijkheid tot maatwerk voor politieke en beleidsmatige verantwoordelijkheid van de relevante vakministers.

Het wetsvoorstel voorziet vervolgens ook in de mogelijkheid dat nieuwe taken kunnen worden belegd bij Invest-NL of in voorkomend geval bij het samenwerkingsverband van Invest-NL en FMO. Artikel 4, derde lid, van het wetsvoorstel bevat een wettelijke grondslag voor het opdragen van nieuwe taken aan Invest-NL met waarborgen betreffende de politieke en beleidsmatige aansturing en verantwoordelijkheid van de vakminister of vakministers die een dergelijke nieuwe taak willen neerleggen bij Invest-NL. Deze nieuwe taken dienen wel te passen binnen de doelstelling van Invest-NL of in voorkomend geval het samenwerkingsverband. Indien het gaat om nieuwe taken die bij het samenwerkingsverband worden neergelegd zullen voorafgaand aan het ontwerpen en vaststellen van een dergelijke algemene maatregel van bestuur Invest-NL en FMO gehoord worden.

Het neerleggen van nieuwe taken bij Invest-NL (of in voorkomend geval het samenwerkingsverband) dient te geschieden bij algemene maatregel van bestuur. Bij diezelfde algemene maatregel van bestuur kunnen regels en randvoorwaarden worden meegegeven aan Invest-NL met inbegrip van een grondslag voor een eventuele kostenvergoeding voor deze nieuwe taken. Deze grondslag voor een algemene maatregel van bestuur biedt de mogelijkheid tot maatwerk voor politieke en beleidsmatige verantwoordelijkheid van de vakminister die langs deze weg een taak aan Invest-NL wenst op te dragen. Hetzelfde geldt voor de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur bepaalde onderdelen van dit wetsvoorstel van overeenkomstige toepassing te laten worden op het samenwerkingsverband (zie artikel 2, achtste lid). Voorafgaand aan het ontwerpen en vaststellen van een dergelijke algemene maatregel van bestuur zullen Invest-NL en FMO gehoord worden.

Naast deze meer algemene regeling van de betrokkenheid van alle leden van het kabinet via de vaststelling van algemene maatregelen van bestuur, kent het wetsvoorstel op deelaspecten een bijzondere medebetrokkenheid van bepaalde ministers. De reden voor deze betrokkenheid is gelegen in de bijzondere effecten die bepaalde besluiten of handelingen kunnen hebben op de portefeuille van andere ministers.

Deze betrokkenheid is bijvoorbeeld vastgelegd in artikel 6, tweede lid, van het wetsvoorstel: daar waar het Nederlandse vennootschapsrecht voorschrijft dat bepaalde besluiten dwingend aan de algemene vergadering van aandeelhouders wordt voorgelegd, dient de Minister van Financiën in overeenstemming met respectievelijk de Minister van Economische Zaken en Klimaat en de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking deze bevoegdheden voortvloeiend uit het aandeelhouderschap uit te oefenen. Dit betreft bijvoorbeeld besluiten die zien op het afstoten van activa die een derde van de balans van Invest-NL betreffen (zie artikel 2:107a van het Burgerlijk Wetboek) of de benoeming van het bestuur (onder het verlicht structuurregime). Voor de Minister van Economische Zaken en Klimaat is een betrokkenheid voorzien vanwege het feit dat Invest-NL actief is op de beleidsdomeinen die behoren tot deze minister. Voor de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking is deze nauwe betrokkenheid ingegeven door de wisselwerking van hetgeen met betrekking tot Invest-NL wordt besloten en de betekenis daarvan voor het samenwerkingsverband tussen Invest-NL en FMO en het bredere beleid op het gebied van buitenlandse handel en ontwikkelingssamenwerking waarvoor ook FMO wordt ingezet. Daarnaast voorziet het wetsvoorstel in een rol voor de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Artikel 9 van het

wetsvoorstel verbiedt Invest-NL en de volle dochtermaatschappijen van Invest-NL als bedoeld in artikel 2, derde lid, van het wetsvoorstel om rechtstreeks financiering te verstrekken aan Nederlandse openbare lichamen. De achtergrond van dit verbod is tweeledig: enerzijds voorziet de Financiële Verhoudingswet reeds een ingekaderde de mogelijkheid om vanuit het Rijk middelen te verstrekken aan openbare lichamen. Het staat in beginsel haaks op deze methodiek om via Invest-NL financiële vanwege het Rijk ter beschikking te stellen aan openbare lichamen. Anderzijds staat de doelstelling van Invest-NL zoals geformuleerd artikel 3, eerste lid, ook op gespannen voet met het verstrekken van financiering aan openbare lichamen, omdat deze openbare lichamen in beginsel niet kwalificeren als ondernemingen. Openbare lichamen kunnen bovendien via gespecialiseerde banken zoals de BNG en de NWB ook financiering aantrekken. Om toch enige flexibiliteit te hebben indien zich een unieke situatie voordoet waar een financiering door Invest-NL wel de in rede ligt, voorziet artikel 9 van het wetsvoorstel in de mogelijkheid voor de Minister van Financiën om een ontheffing te verlenen van het verbod. Dit dient wel te geschieden in overleg met de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Verder voorziet het wetsvoorstel in de mogelijkheid dat een minister de uitvoering van subsidieregelingen en -besluiten in mandaat en voor zijn rekening en risico in overleg met de Minister van Financiën bij Invest-NL belegt. Betreffende minister blijft voldoende verantwoordelijkheid houden voor deze regelingen gelet op de governance voorzien in dit wetsvoorstel voor de uitvoering van subsidieregelingen in mandaat en voor rekening en risico van de ministers (zie in dit verband artikel 4, eerste lid, onderdeel c, artikel 13 en artikel 16 van het wetsvoorstel).

#### **3.2.4. Interdepartementale commissie Invest-NL**

Ook de andere departementen zullen betrokken worden bij het functioneren van Invest-NL via een in te stellen interdepartementale commissie. De instelling van deze ambtelijke commissie en de daarin te volgen werkwijze worden nader uitgewerkt.

### **4. Verhouding tot kabinetsbeleid**

#### **4.1 Regeerakkoord "Vertrouwen in de toekomst"**

In het regeerakkoord is in paragraaf 2.4 aangegeven dat het kabinet de oprichting doorzet van een Nederlandse financierings- en ontwikkelingsinstelling, Invest-NL, conform de reeds in gang gezette opzet met drie hoofddoelen (Zie Kamerstuk 28165-nr266) en 2,5 miljard euro beschikbaar stelt als eigen vermogen. Deze inzet van het kabinet is bijgesteld en verder uitgewerkt in de brief van 15 februari 2018. De focus van Invest-NL ligt op transitiesectoren waar enkele concrete vormen van marktfalen zijn, die door Invest-NL kunnen worden opgelost. Dit past binnen de inzet van het kabinet op de drie maatschappelijke thema's, die ook in paragraaf 2.4 zijn geïdentificeerd en in het bijzonder bij de inzet van het kabinet op de energie- en klimaattransitie, zoals opgenomen in paragraaf 3.1 van het regeerakkoord.

#### **4.2 Kabinetsbeleid inzake privatisering en verzelfstandiging van overheidsdiensten**

In de kabinetsreactie op het rapport "Verbinding Verbroken" is het kabinetsbeleid weergegeven zoals wordt toegepast bij (externe) verzelfstandigingen, privatisering en marktordening. Dit beleid is leidend geweest bij de vormgeving van Invest-NL en het besliskader "privatisering en verzelfstandiging" is daarbij toegepast. De aanleiding, de



motieven, doelen en beoogde effecten zijn eerst behandeld in de brief van 10 februari 2017 en bijgesteld bij de brief van 15 februari 2018.

De relevante publieke belangen zijn geïdentificeerd en bijpassende voorzieningen zijn getroffen om deze belangen extra te borgen voor zover dit noodzakelijk is gebleken. Het gaat dan om het waarborgen van een goede en effectieve doelbinding van Invest-NL en het samenwerkingsverband, het voorkomen van verdringing van marktpartijen door activiteiten van Invest-NL, het bewaken van de additionaliteit van de activiteiten van Invest-NL ten opzichte van hetgeen reeds op de markt beschikbaar is, het waarborgen van een voldoende professionele en zakelijke bedrijfsvoering van Invest-NL en het samenwerkingsverband en het realiseren van een voldoende rendement om het kapitaal dat door de belastingbetaler is opgebracht in stand te houden en te kwalificeren als financiële transactie om negatieve effecten ten aanzien van het EMU-saldo te voorkomen voor zowel Invest-NL als het samenwerkingsverband. Het samenstel van het wetsvoorstel, de statuten en de overeenkomsten tussen respectievelijk de Staat en Invest-NL en de Staat en het samenwerkingsverband bieden voldoende instrumenten en beïnvloedingsmogelijkheden om deze belangen te waarborgen.

Tevens zijn er voldoende wettelijke voorzieningen getroffen om voor die taken waar Invest-NL of het samenwerkingsverband in mandaat, volmacht of machtiging namens een minister handelt, de verantwoordelijke minister voldoende aanstuuringsmogelijkheden te bieden voor deze taken. Daarbij is uitdrukkelijk de mogelijkheid verworpen van het inrichten van een zelfstandig bestuursorgaan dat met openbaar gezag is bekleed en ten laste van de eigen balans subsidies kan verstrekken, in lijn met het kabinetsbeleid ten aanzien van zbo's.

Met het wetsvoorstel, de ontwerpstatuten voor Invest-NL en de daarmee samenhangende stukken is de tweede stap van "privatisering en verzelfstandiging" afgerond en wordt met indiening van het wetsvoorstel stap 3 van het besliskader gestart.

## **5. Europese en mededingingsaspecten**

### **5.1 Kwalificatie van Invest-NL**

Invest-NL is een nationale stimuleringsinstelling in de zin van artikel 2, onder 3, van 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). In deze verordening is een dergelijke instelling omschreven als een juridische entiteit die beroepsmatig financiële activiteiten verricht en van een lidstaat of een entiteit van een lidstaat op centraal, regionaal of lokaal niveau de opdracht heeft gekregen om ontwikkelings- of stimuleringsactiviteiten te verrichten.

### **5.2 Gevolgen van de oprichting Invest-NL voor EMU**

In de Kamerbrief is aangegeven dat de kapitaalstorting van €2,5 miljard in Invest-NL ter vermindering van negatieve effecten op het EMU-saldo dient te kwalificeren als een financiële transactie. Dat stelt enerzijds vereisten aan het normrendement. Hiervoor gelden de regels van Eurostat betreffende het ESA2010 en de bijbehorende manual on government debt en deficit. Die regels vergen onder meer een test om vast

te stellen of er sprake is van een 'market rate of return' over de kapitaalinjectie die wordt berekend conform de Eurostat handleiding<sup>9</sup>. En anderzijds is vereist dat de vennootschap waarin de kapitaalstorting plaatsvindt op voldoende afstand van de overheid moet handelen en in een grote mate van zelfstandigheid, waarbij de vennootschap zich zo veel mogelijk gedraagt als een marktinvesteerder.<sup>10</sup> De kwalificatie als financiële transactie is uiteindelijk aan het CBS en aan Eurostat om te beoordelen.

### 5.3 Mededingingsaspecten

Het kabinet vindt het van belang dat Invest-NL in zijn werkzaamheden additioneel aan de markt opereert en daarbij realiseert dat andere private partijen ook (mee)investeren, ook wel crowding-in genoemd. Het voordeel van deze werkwijze is dat het bestaande aanbod op de markt wordt aangevuld in plaats van verdrongen. In het toepassen van de interventieladder zal Invest-NL daarom altijd bezien of het handelen additioneel is aan de markt.

Om te borgen dat Invest-NL niet in concurrentie treedt met andere private marktpartijen, voorziet deze wet in een procedure voor een mededingingsklacht. Invest-NL moet voorzien in een adequate klachtafhandlingsprocedure die te vinden is via de hoofdpagina van de website, en volgens welke een klaagschrift ingediend kan worden. Dit klaagschrift dient onderbouwd te worden opdat Invest-NL de mogelijkheid heeft zich inhoudelijk te verweren. Aan het eind van elk kwartaal doet Invest-NL verslag aan de Minister van Economische Zaken en Klimaat over de status van de afhandeling van de ingediende mededingingsklacht. In eerste instantie is het aan Invest-NL zelf om vast te stellen of de uitgevoerde werkzaamheid inderdaad leidt tot ongewenste mededinging met ondernemingen en vrije beroepsbeoefenaren uit het oogpunt van marktwerking. Indien dit het geval is moet de werkzaamheid zo snel als mogelijk, en in ieder geval binnen een jaar, worden beëindigd. Ook kan de Minister van Economische Zaken en Klimaat ambtshalve constateren dat er sprake is van ongewenste mededinging en in dat kader een aanwijzing geven die tevens leidt tot beëindiging binnen een jaar. Mocht de termijn verstrijken zonder dat de activiteit is beëindigd, dan kan de Minister van Economische Zaken en Klimaat, namens en op kosten van Invest-NL er zowel door het verrichten van publiekrechtelijke of privaatrechtelijke rechtshandelingen als door het verrichten van feitelijke handelingen in voorzien dat de werkzaamheid zo snel mogelijk wordt beëindigd.

Door de mededingingsklacht op deze manier vorm te geven wordt er een sterke prikkel gecreëerd voor Invest-NL om straks, ook als zij op afstand is geplaatst, te blijven toetsen op additionaliteit van handelen.

Naast deze mogelijkheid bestaat uiteraard ook de mogelijkheid om een klacht in te dienen bij de Europese Commissie over concurrentiebeperkende handelspraktijken. De in dit wetsvoorstel opgenomen voorziening voor mededingingsklachten perkt de toegang tot deze procedure geenszins in.

### 5.4 Staatssteunaspecten

Invest-NL is een financieringsinstelling en verstrekt geen ongeoorloofde staatssteun. Er zal worden voldaan aan de staatssteunregels. **PM**

<sup>9</sup> Manual on Government Deficit and Debt Eurostat, pagina 165.

<sup>10</sup> Eurostat Manual on Government Deficit and Debt, Implementation of ESA 2010, 2016 Edition.

## 5.5. Overige EU aspecten

[PM aanvullen met verhouding richtlijn 2006/123/EG (dienstenrichtlijn) en 56 VWEU (diensten) en artikel 106 VWEU]

## 6. Hoofdlijnen wetsvoorstel

Het wetsvoorstel is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 1 bevat twee algemene bepalingen. Een artikel met begripsbepalingen en een artikel dat voorziet in een aantal machtigingen voor de Staat, onder meer voor oprichting van Invest-NL. Hoofdstuk 2 bevat de doelstellingen van Invest-NL en het samenwerkingsverband dat Invest-NL met FMO aan zal gaan. In dit hoofdstuk zijn ook de taken en bevoegdheden opgenomen van Invest-NL en het samenwerkingsverband. Hoofdstuk 3 gaat over uitoefening van het aandeelhouderschap van de Staat. In hoofdstuk 4 zijn de voorwaarden voor taakuitoefening beschreven. Daarbij komen mededinging en staatssteun, bedrijfsvoering en beginselen van financieel beheer aan de orde. Hoofdstuk 5 bevat artikelen over geldmiddelen, onder andere over ontwikkelactiviteiten en cofinanciering door decentrale overheden van activiteiten van de investeringsdochter. Hoofdstuk 6 gaat over evaluatie en hoofdstuk 7 bevat overgangsrecht.

### 6.1 Machtiging (doen) oprichten en deelnemen

Artikel 2 van het wetsvoorstel voorziet in een aantal machtigingen. Het betreft:

- Een machtiging voor de Minister van Financiën om namens de Staat Invest-NL N.V. op te richten en deel te nemen in het aandelenkapitaal van Invest-NL (eerste en tweede lid). Deze machtiging strekt zich ook uit tot het oprichten, mede-oprichten of doen oprichten van een rechtspersoon waarin Invest-NL alle aandelen houdt en die als doelstelling heeft het uitvoeren van een taak als bedoeld in artikel 4, eerste of derde lid, van dit wetsvoorstel (derde lid).
- Een machtiging voor Invest-NL om met FMO een samenwerkingsverband aan te gaan dat ziet op het verwezenlijken van de doelstelling, bedoeld in artikel 3, tweede lid. Deze machtiging omvat tevens het oprichten, mede-oprichten of doen oprichten van een rechtspersoon die als doelstelling heeft het uitvoeren van een taak als bedoeld in artikel 4, tweede of derde lid.

Deze machtigingen zijn ingegeven door de Comptabiliteitswet 2016. Deze wet borgt betrokkenheid van de Tweede en Eerste Kamer bij privaatrechtelijke rechtshandelingen van de Staat die gericht zijn op activiteiten met een publiek karakter, aanzienlijke maatschappelijke gevolgen of waarbij het vermogen van privaatrechtelijke rechtspersonen wordt versterkt. Artikel 4.7, eerste lid, bepaalt daarom dat voor onder meer het door de Staat oprichten, mede oprichten of doen oprichten van een privaatrechtelijke rechtspersoon en het verstrekken aan een privaatrechtelijke rechtspersoon van eigen vermogen een voorhangprocedure gevolgd dient te worden. Uit artikel 4.7, derde lid, onderdeel a, vloeit voort dat een voorhangprocedure niet gevolgd hoeft te worden als een wettelijke regeling voorziet in een rechtsgrond voor het verrichten van die rechtshandeling. Bij de totstandkoming van een dergelijke wettelijke regeling zijn beide Kamers immers al betrokken. Omdat in het geval van Invest-NL meerdere privaatrechtelijke rechtshandelingen door de Staat zullen moeten worden verricht waarvoor telkens een voorhangprocedure

doorlopen dient te worden, is ervoor gekozen om bij dit wetsvoorstel direct in machtiging voor het verrichten van al deze handelingen te voorzien. Dit voorkomt versnippering van procedures en zorgt er voor dat de Tweede en Eerste Kamer de machtigingen in samenhang kunnen bezien.

## **6.2 Doelstelling, taken en bevoegdheden**

### **6.2.1. Doelstelling Invest-NL**

In artikel 3, eerste lid, van het wetsvoorstel is de doelstelling voor Invest-NL vastgelegd. Invest-NL heeft tot doel om, indien de markt hierin onvoldoende voorziet, bij te dragen aan het financieren en realiseren van maatschappelijke transitieopgaven door ondernemingen en aan het bieden van toegang tot ondernemingsfinanciering. De doelstelling zoals geformuleerd brengt met zich mee dat Invest-NL een focus heeft op ondernemingen. Invest-NL zal dus geen financiering verstrekken aan alle partijen die in Nederland actief zijn op het realiseren van maatschappelijke transitieopgaven, maar alleen aan ondernemingen die dergelijke transitieopgaven trachten te realiseren. Deze focus is ingegeven door de constatering dat juist ondernemingen drempels ondervinden in het gefinancierd krijgen van maatschappelijke transitieopgaven. Investeringsdienen binnen een beperkte termijn terugverdiend te worden en externe financiers zijn niet altijd bereid om bepaalde risico's te lopen, met name voor wat betreft de terugverdiendtijd van een investering.

Tegelijkertijd zijn er diverse maatschappelijke transitieopgaven gaande die ook juist een bijdrage en inzet van ondernemingen vergen. Andere partijen zoals overheden, particulieren en maatschappelijke organisaties kunnen via andere wegen de benodigde financiering verkrijgen en hebben geen rendementsverplichting of hanteren een andere tijdhorizon. Dit rechtvaardigt een focus door Invest-NL op het financieren van ondernemingen. Diezelfde focus ziet ook op het faciliteren van ondernemingsfinanciering voor zover de markt dit onvoldoende aanbiedt: indien ondernemingen niet of onvoldoende kunnen groeien, wordt het groeivermogen van de Nederlandse economie beperkt en is de draagkracht van de Nederlandse economie om de benodigde maatschappelijke transitieopgaven te dragen minder groot. Een focus op ondernemingen zorgt er ook voor dat het kapitaal dat Invest-NL ten laste van de eigen balans inzet, ook weer terugvloeit naar Invest-NL. Er zal voldoende hoog rendement worden gehaald waardoor het kapitaal in stand blijft en mogelijk kan groeien.

De doelstelling is met opzet ruim geformuleerd, omdat Invest-NL niet bij voorbaat een specifieke focus op sectoren of thema's dient te hebben, maar juist moet beantwoorden aan de vraag die er bij ondernemingen leeft voor financiering van maatschappelijke transitieopgaven en voor bepaalde ondernemingsfinanciering. Wel zal ten behoeve van de geplande evaluatie van Invest-NL bij de start van Invest-NL een aantal parameters worden geïdentificeerd om een effectieve evaluatie te kunnen verrichten. Deze zullen in overleg met de raad van commissarissen en de raad van bestuur van Invest-NL worden geformuleerd, omdat dit mede van invloed kan zijn op de strategie van Invest-NL. Voor Invest-NL geldt dat het juist in het kader van zijn doelstelling de samenwerking dient op te zoeken met private en publieke partijen in binnen- en buitenland om effectief te kunnen zijn. Niets in de doelstelling van Invest-NL verhindert Invest-NL om ook met andere partijen dan ondernemingen samen te werken. Samenwerking met andere nationale promotionele instellingen en commerciële financiers past ook bij de doelstellingen en zal juist de slagkracht vergroten.

### **6.2.2. Taken en bevoegdheden Invest-NL**

De taken van Invest-NL zijn beschreven in artikel 4, eerste lid, van het wetsvoorstel. Artikel 5, eerste lid, voorziet in bevoegdheden voor Invest-NL om deze taken uit te oefenen.

#### **6.2.2.1. Ontwikkeltaak (artikel 4, eerste lid, onderdeel a)**

Het wetsvoorstel legt met artikel 4, eerste lid, onderdeel a, van dit wetsvoorstel Invest-NL de taak op tot het ondersteunen van initiatieven of ondernemingen indien daarmee een bijdrage geleverd kan worden aan het realiseren van maatschappelijke transitieopgaven of aan de Nederlandse economie. Het dient – in lijn met doelstelling van Invest-NL – te gaan om ondernemingen, initiatieven van ondernemingen of initiatieven (bijv. publiek-private samenwerkingsverbanden) waarin ondernemingen een belangrijke of doorslaggevende rol vervullen. De ontwikkelactiviteit betreft zowel ondersteuning bij de business development van startende, doorgroeïende en innovatieve bedrijven als ondersteuning bij het tot stand komen van projecten.

Het ondersteunen dient een bijdrage te leveren aan het realiseren van maatschappelijke transitieopgaven of aan de Nederlandse economie. Het begrip Nederlandse economie omvat, naast de economie van het Europese deel van Nederland, ook de economie van Caribisch Nederland, te weten de openbare lichamen Bonaire, Saba en Sint Eustatius. Dat betekent dat Invest-NL in het kader van deze taak ook initiatieven kan ondersteunen die in de openbare lichamen plaatsvinden, mits deze bijdragen aan het realiseren van maatschappelijke transitieopgaven of aan de Nederlandse economie. In het kader van deze taak zal Invest-NL niet actief zijn in de andere landen van het Koninkrijk. Wel kan Invest-NL in het kader van de taak, bedoeld in artikel 4, eerste lid, onderdeel f, samenwerken met ontwikkelings- en financieringsinstellingen in de andere landen van het Koninkrijk.

De ondersteuning neemt niet de vorm aan van het verstrekken van subsidies ten laste van de rijksbegroting of het verstrekken van financiering van ondernemingen en projecten ten laste van de eigen balans van Invest-NL. Deze ondersteuning is in grote mate generiek van aard en niet toegespitst op één onderneming of één project, hoewel ook dergelijke gerichte feitelijke ondersteuning zijn plaats heeft in de ontwikkeltaak van Invest-NL. Uit artikel 5, eerste lid, onderdeel a, van dit wetsvoorstel vloeit voort dat Invest-NL voor de ontwikkeltaak bevoegd is om rechtshandelingen en feitelijke werkzaamheden te verrichten voor de totstandkoming van businessplannen voor bedrijven en projecten en de ontwikkeling te bevorderen van nieuwe business- en financieringsconcepten.

Voor de algemene activiteiten van Invest-NL in het kader van de ontwikkeltaak zoals neergelegd in artikel 4, eerste lid, onderdeel a van dit wetsvoorstel, kunnen op hoofdlijnen de navolgende categorieën aan werkzaamheden worden onderscheiden:

- 1) Kennisvergaring en expertise:
  - het verrichten van en openbaar maken van onderzoeken en analyses naar financieringsbehoeften op de markt en eventueel gebrekkige marktwerking of marktfalen bij het realiseren van investeringen voor de oplossing van complexe maatschappelijke uitdagingen.;
  - het functioneren als platform waarbij ervaringen en informatie door ondernemingen en projectinitiatiefnemers kunnen worden uitgewisseld en geaggregeerd;
- 2) Advisering en modelontwikkeling:

- het vergaren van kennis en delen van deze kennis over het functioneren van bestaande financieringsinstrumenten;
  - het onderzoeken van welke mix van financieringsinstrumenten het beste aansluit bij investeringsbehoeften op de markt voor een bepaalde categorie ondernemingen of projecten en de resultaten hiervan openbaar maken;
  - het ontwikkelen van modellen om geconstateerde financieringsknelpunten te helpen oplossen;
  - het adviseren van de overheid over knelpunten in wet- en regelgeving die bijdragen aan gebrekkige marktwerking of marktfalen bij het realiseren van investeringen voor de oplossing van complexe maatschappelijke uitdagingen;
  - het ontwerpen van nieuwe financieringsconcepten en businessmodellen die kunnen bijdragen aan het realiseren van gewenste investeringen die bijdragen aan de oplossingen voor maatschappelijke uitdagingen en deze om niet ter beschikking stellen aan overheden en marktpartijen met bijbehorende voorlichting.
- 3) Analyse en visieontwikkeling:
- het onderzoeken en analyseren van de ontwikkeling van relevante markten en het identificeren van trends die onzekerheden kunnen doen toe- of afnemen op het gebied van ondernemingsfinanciering of financiering van projecten gericht op maatschappelijke uitdagingen;
- 4) Kennisallianties:
- het aangaan van strategische samenwerking op het gebied van kennisontwikkeling met nationale en internationale partijen zoals onderzoeksbureaus, de Europese Investeringsbank, het Green Investment Center van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling, ROM's, nationale investeringsbanken van andere landen.

Wat betreft de meer specifiek georiënteerde activiteiten die onderdeel vormen van de ontwikkeltaak zoals vastgelegd in artikel 4, eerste lid, onderdeel a, van het wetsvoorstel, gaat het om activiteiten die plaatsvinden in relatie tot een onderneming of kleine groep ondernemingen en/of een project of kleine verzameling aan projecten. Het is daarbij van belang te markeren dat deze ontwikkelactiviteiten *niet* zo ver gaan dat er sprake is van ondersteuning bij het definitief maken van de financieringsstructuur en het uitvoeren van een risico assessment gericht op een specifieke financiering. Dat zijn namelijk activiteiten die door een financier samen met de projectinitiatiefnemer of ondernemer verricht worden in de context van een financierbare business case waar de financier voor eigen rekening en risico in investeert. Invest-NL zou deze activiteiten wel kunnen ontplooien in het kader van de investeringstaak zoals vastgelegd in artikel 4, eerste lid, onderdeel b.

Op hoofdlijnen kunnen de navolgende categorieën aan meer gerichte ontwikkelwerkzaamheden worden onderscheiden:

- 1) voorlichting en advies tot een projectontwerp of business model:
  - het verstekken van voorlichting, mobiliseren van initiatieven voor specifieke investeringsprojecten, en advisering over te betrekken partijen;
  - het adviseren over de inhoud van specifieke voorstellen;
  - het adviseren over de uitwerking van een initiatief tot een projectontwerp.
- 2) toetsing en beoordeling en begeleiding:
  - het geven van een globale toets op EIB/EIF/EFSE/EU criteria (economische en technische haalbaarheid, additionaliteit en governance);

- het indiceren van (co)financieringsmogelijkheden;
- het ondersteunen bij het formuleren van financiële kaders (identificeren benodigde investeringen, kosten, raming opbrengsten en identificeren van risico's, opdat een passende financieringsstructuur kan worden ontworpen en draagvlak kan worden gezocht. Het moet leiden tot een voorlopige business case.).

Afsluitend moet voor de ontwikkeltaak worden opgemerkt dat deze activiteit niet beoogt een rendement te behalen op de markt, maar dat de kosten verbonden aan deze activiteiten gefinancierd worden door een jaarlijkse subsidie die aan Invest-NL wordt verstrekt voor deze taak op grond van een over te leggen activiteitenplan met begroting waarin de werkzaamheden nader worden ingevuld en geactualiseerd aan de hand van de ontwikkelingen op de markt en de veranderingen in maatschappelijke behoeften.

#### **6.2.2.2. Investeringstaak (artikel 4, eerste lid, onderdeel b)**

Het wetsvoorstel legt met artikel 4, eerste lid, onderdeel b, Invest-NL de taak op tot het direct of indirect voor eigen rekening en risico financiering te verstrekken aan ondernemingen die een bijdrage leveren aan het realiseren van maatschappelijke transitieopgaven of aan de Nederlandse economie. In tegenstelling tot de ontwikkeltaak, bedoeld in artikel 4, eerste lid, onderdeel a, van dit wetsvoorstel, is deze financiering juist wel toegespitst op één onderneming of één project of een consortium of een fonds. Voor het uitvoeren van deze taak is Invest-NL op grond van artikel 5, eerste lid, onderdeel b, bevoegd om voor eigen rekening en risico risicodragend vermogen en overig kapitaal te verschaffen. Voor wat betreft Caribisch Nederland en de andere landen van het Koninkrijk geldt voor de investeringstaak hetzelfde als bij de ontwikkeltaak. Invest-NL kan in het kader van de investeringstaak, als een bijdrage wordt geleverd aan het realiseren van maatschappelijke transitieopgaven of aan de Nederlandse economie, actief zijn in de openbare lichamen Bonaire, Saba en Sint Eustatius, maar niet in de andere landen van het Koninkrijk. Hierbij dient het bepaalde omtrent nietigheid van financiering aan Nederlandse openbare lichamen in acht te worden genomen, hetgeen onverlet laat dat financiering aan anderen dan openbare lichamen, bijvoorbeeld in het kader van projectmatige samenwerking die ten goede komt aan Bonaire, Saba en Sint Eustatius, mogelijk blijft.

Bij het aangaan van een individuele investering door Invest-NL geldt een aantal randvoorwaarden die hun weerslag zullen hebben op het investeringsbeleid van Invest-NL. Dit investeringsbeleid zal de volgende parameters kennen:

- o Een levensvatbare businesscase: Invest-NL investeert alleen in projecten waarbij de investering zich op termijn terugverdient op basis van realistische prognoses.
- o Additionaliteit: Met de door Invest-NL aangeboden financiering worden andere private mede-investeerders aangetrokken. De geboden financiering mag niet de economische activiteiten van andere marktpartijen verdringen (geen 'crowding out'). Dit is extra geborgd door het wettelijk regime neergelegd in de artikelen 8 tot en met 11 van dit wetsvoorstel.
- o Geen financieel meerderheidsbelang: Als Invest-NL investeert in het eigen vermogen van een onderneming dan zal dit nooit leiden tot een zeggenschap van meer dan 49,9%. Dit om te voorkomen dat Invest-NL op de stoel gaat zitten van de ondernemer en zelf de economische activiteit gaat ontplooiën die de onderneming verricht. Invest-NL is een financierings- en ontwikkelingsinstelling en

- beoogt juist geen conglomeraat te zijn dat rechtstreeks producten en diensten op de markt aanbiedt.
- 'Crowding in' van andere investeerders: Invest-NL is bij voorkeur nooit de enige externe investeerder in een project.
  - De financiële voorwaarden van een investering houden rekening met het door de aandeelhouder vastgesteld normrendement dat voor de gehele instelling geldt. Financiering wordt in principe verstrekt tegen marktconforme voorwaarden. Van dit principe kan worden afgeweken als er specifieke doelstellingen worden nagestreefd die tegen marktconforme voorwaarden niet bereikt worden.
  - Geen ongeoorloofde staatssteun: Financiering die niet voldoet aan de gestelde vereisten voor marktconformiteit van de Europese Unie wordt verstrekt binnen de vrijstellingskaders voor geoorloofde staatssteun van de Europese Commissie of overeenkomstig een expliciete voorafgaande goedkeuring door de Europese Commissie.
  - Voorafgaande toetsing aan doelstellingen Invest-NL: Iedere investering wordt voorafgaand getoetst aan de doelstellingen van Invest-NL. Het beoogde economische (doorgroeien van ondernemingen, innovaties, etc.) en/of maatschappelijke (CO2 reductie, % groene energie, etc.) rendement van een investering wordt vooraf beoordeeld en periodiek gerapporteerd.
  - Toetsing aan criteria voor maatschappelijk verantwoord ondernemen: Iedere investering wordt getoetst aan criteria voor maatschappelijk verantwoord ondernemen. Een investering moet voldoen aan de 'best performing standards' op het gebied van maatschappelijk verantwoord ondernemen. De invulling daarvan wordt door Invest-NL zelf bepaald.
  - Transparantie: Het investeringsproces is transparant. Invest-NL wordt gefinancierd met publiek geld. De investeringen worden daarom transparant gerapporteerd en beoordeeld op basis van heldere, vooraf bekende, criteria.

Naast deze voornoemde parameters zal Invest-NL vanuit het perspectief van het publieke belang een bepaalde focus aanbrengen in het investeringsbeleid. Op basis van de Kamerbrief van 10 februari 2017 waarin de oprichting van Invest-NL is aangekondigd ligt het -, waar het gaat om de financiering van ondernemingen - voor de hand focus te hebben op enerzijds de maatschappelijke transitie, bijvoorbeeld op het gebied van energie, verduurzaming, mobiliteit, voedsel en digitalisering van de industrie en van maatschappelijke domeinen als zorg, veiligheid en onderwijs en anderzijds op groeiende en innovatieve ondernemingen.

Invest-NL zal ondernemingen en projectvennootschappen financieren die investeren in grote transitie. In de aanvullende overeenkomst die gesloten zal worden tussen de Staat en Invest-NL zullen afspraken worden gemaakt over de terreinen waarop Invest-NL zal investeren.

Invest-NL kan daarnaast groeiende en innovatieve, financieel gezonde ondernemingen financieren die onvoldoende financiering in de markt kunnen aantrekken. Zodoende wordt bijgedragen aan economische doelstellingen als werkgelegenheid en het verdienvermogen van Nederland. De door Invest-NL aan te bieden financieringsinstrumenten zullen aansluiten bij de behoefte uit de markt, rekening houdend met de eerder genoemde parameters en focus. Zowel de partijen die om financiering vragen als private investeerders zien een rol voor Invest-NL om een (hoger) risicodragend deel te accepteren. Bij jonge ondernemingen (start-ups en scale-ups) en bij transitieprojecten zijn drie vormen van risicokapitaal denkbaar:



- i) equity financiering
- ii) mezzanine (vnl. achtergestelde leningen)
- iii) garanties

Ook (zeer) langlopend vreemd vermogen is een optie, bijvoorbeeld bij transitieprojecten met een lange terugverdientijd zoals warmtenetten (wanneer door private financiers hierin niet wordt voorzien).

Bovengenoemde financieringsvormen kunnen rechtstreeks worden aangeboden, maar ook via fondsen. De specifieke situatie zal uit moeten wijzen welke vorm het meest geschikt is. Invest-NL zal nooit als enige investeren in een onderneming, project of fonds. Altijd zal een aanmerkelijk deel van het totale investeringsbedrag door andere private partijen gefinancierd moeten worden, bij voorkeur naast de ondernemer ook externe investeerders. Dit kan wel uit andere financieringscomponenten bestaan.

Alleen door in voorkomende gevallen met financieringsinstrumenten en financieringsvoorwaarden te werken die private investeerders niet (volledig) accepteren, zal Invest-NL in staat zijn de beoogde doelstellingen te bereiken. Invest-NL zal bij voorkeur kiezen voor financiering 'pari passu' (tegen dezelfde voorwaarden als andere financiers). Dit is echter geen noodzakelijkheid. Tweede optie is dat Invest-NL als enige externe investeerder een meer risicovolle financieringscomponent aanbiedt (b.v. achtergestelde lening) zodat andere externe financiers ook in willen stappen. Het is ook niet uitgesloten dat Invest-NL een lager financieringsstarief zal vragen dan een commerciële investeerder. Het totale financieringsstarief op portefeuilleniveau moet hoog genoeg zijn om op lange termijn het vereiste normrendement te kunnen halen. Dat rendement moet voldoende zijn wil de kapitaalstorting als financiële transactie worden aangemerkt door Eurostat.

#### **6.2.2.3. Taak tot uitvoering van subsidieregelingen en -besluiten (artikel 4, eerste lid, onderdeel c)**

Invest-NL heeft de wettelijke taak om bepaalde subsidieregelingen voor rekening en risico van Onze Minister die het aangaat uit te voeren, indien een minister hiertoe besluit en hiervoor subsidieregelingen aanwijst. De besluiten die Invest-NL op grond van deze subsidieregelingen neemt, worden in dat geval in mandaat namens Onze Minister die het aangaat genomen en leveren financiële aanspraken op ten laste van de rijksbegroting.

De keuze om deze wettelijke taak neer te leggen bij Invest-NL, is ingegeven door de wens om ruimte te bieden voor synergie. Het geeft de mogelijkheid aan ministers om, als daar behoefte aan is, subsidieregelingen door Invest-NL te laten uitvoeren die bijvoorbeeld sterke samenhang hebben met andere taken van Invest-NL en waarvan het laten uitvoeren door Invest-NL meerwaarde oplevert voor ondernemingen. Op dit moment is er geen voornemen om subsidieregelingen op het terrein van de Minister van Economische Zaken en Klimaat of andere ministers door Invest-NL uit te laten voeren.

#### **6.2.2.4. Taak tot het in volmacht namens de Staat uitoefenen van aandeelhoudersbevoegdheden (artikel 4, eerste lid, onderdeel d)**

Het kan voorkomen dat op strategisch niveau een samenloop van beleid plaatsvindt waardoor het gewenst is om de ervaring van Invest-NL te betrekken bij de uitoefening van een aandeelhouderschap van de Staat. Voor dit laatste voorziet het wetsvoorstel in de taak, bedoeld in artikel 4, eerste lid, onderdeel d: de minister wie het aangaat

kan Invest-NL een volmacht verlenen om met betrekking tot een aandeelhouderschap in een vennootschap namens hem bepaalde aandeelhoudersbevoegdheden uit te oefenen. Deze volmacht kan aan voorwaarden en beperkingen onderhevig zijn en op elk moment worden ingetrokken. Er is alleen sprake van bevoegde vertegenwoordiging als Invest-NL handelt conform de door betreffende minister aan de volmacht verbonden voorschriften en beperkingen.

**6.2.2.5. Taak het aanhouden van aandelenbelangen van wezenlijk belang (artikel 4, eerste lid, onderdeel e)**

Het wetsvoorstel legt met artikel 4, eerste lid, onderdeel e, Invest-NL de taak op om bepaalde aandelenbelangen in ondernemingen of fondsen aan te houden. Oogmerk van de bepaling is om duidelijk te maken dat Invest-NL ook voor langere tijd een aandelenbelang mag verwerven en vasthouden indien hiermee een wezenlijke bijdrage voor de langere termijnontwikkeling van de Nederlandse economie kan worden gerealiseerd. Het kan daarbij gaan om ondernemingen die structureel bijdragen aan het ondernemingsklimaat, de beschikbaarheid van voldoende private ondernemingsfinanciering of om ondernemingen die van economisch belang zijn voor bijvoorbeeld het Nederlandse ecosysteem met betrekking tot onderzoek, ontwikkeling en innovatie dan wel daartoe ondersteunende diensten en faciliteiten bieden.

Hiertoe worden reeds bij de oprichting van Invest-NL onder andere gerekend het houden van de aandelen die de Participatiemaatschappij Oost-NL N.V. nu nog houdt in DVI en in DVI II en die daarom op de overgangsdatum onder algemene titel worden overgedragen aan Invest-NL. Ook andere aandelenbelangen kunnen op termijn worden overgedragen aan of aangegaan door Invest-NL voor zover deze bijdragen aan de lange termijn ontwikkeling van de Nederlandse economie of anderszins van strategisch karakter zijn voor de Nederlandse economie.

Op grond van artikel 5, eerste lid, onderdeel e, is Invest-NL bevoegd om ter uitvoering van deze taak alle benodigde rechtshandelingen en feitelijke handelingen te verrichten die verband houden met het strategische belang van het desbetreffende aandeelhouderschap.

**6.2.2.6 Taak samenwerken met instellingen en organen van instellingen van de Europese Unie en andere volkenrechtelijke organisaties en ontwikkelings- en financieringsinstellingen van andere landen (artikel 4, eerste lid, onderdeel f)**

Bij deze taak kan het gaan om bijvoorbeeld een samenwerking met de Banque Publique d'Investissement (BPI France) of de Silicon Valley Bank. Invest-NL is met het oog op deze taak op grond van artikel 5, eerste lid, onderdelen b en f, bevoegd om:

- voor eigen rekening en risico risicodragend vermogen en overig kapitaal te verschaffen.
- rechtshandelingen en feitelijke handelingen te verrichten met het oog op deelname aan financieringsfaciliteiten en financieringsprogramma's van de in dit onderdeel bedoelde instellingen (bv het Europees programma voor midden- en kleinbedrijf COSME of de Connecting Europe Facility) en
- samenwerkingsverbanden aan te gaan met de in dit onderdeel bedoelde instellingen en organen.

#### **6.2.2.7 Delegatiegrondslag andere taken en vergoeding van kosten voor die taken**

Artikel 4, derde lid, bevat een delegatiegrondslag om bij algemene maatregel van bestuur nieuwe taken aan Invest-NL op te kunnen dragen die passen binnen de doelstellingen van Invest-NL. De algemene maatregel van bestuur zal ook bepalingen kunnen bevatten over de vergoeding van de reële kosten die gemoeid zijn met de uitvoering van de nieuwe taken. Met het opnemen van deze delegatiegrondslag wordt beoogd een balans te vinden tussen voldoende juridische inkadering van de activiteiten van Invest-NL en de flexibiliteit die nodig is om snel te kunnen inspelen op maatschappelijke ontwikkelingen.

Vereist is dat de nieuwe taak past binnen de doelstelling van Invest-NL. Ook andere departementen kunnen opteren voor het laten uitvoeren van taken door Invest-NL. Aangezien het opdragen van nieuwe taken door middel van een algemene maatregel van bestuur dient te gebeuren, wordt gewaarborgd dat een dergelijke uitbreiding van het takenpakket van Invest-NL alleen tot stand komt indien daarover overeenstemming bestaat in de Ministerraad. Indien beoogd is dat er een nieuwe taak wordt opgedragen aan het samenwerkingsverband, zal de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking in overleg gericht op consensus treden met de FMO als samenwerkingspartner.

#### **6.2.3 Doelstelling samenwerkingsverband Invest-NL – FMO**

In artikel 3, tweede lid, is de doelstelling van het samenwerkingsverband tussen Invest-NL en FMO vastgelegd. Het samenwerkingsverband heeft tot doel om, indien de markt hierin onvoldoende voorziet, direct of indirect ondersteuning te 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.

Ten aanzien van de doelstelling van het samenwerkingsverband behoren de Caribische landen van het Nederlands Koninkrijk, evenals Bonaire, Sint Eustatius en Saba (BES) tot doellanden voor non-ODA programma's en middelen.

#### **6.2.4 Taken en bevoegdheden samenwerkingsverband Invest-NL - FMO**

In artikel 4, tweede lid, zijn de taken van het samenwerkingsverband tussen Invest-NL en FMO beschreven. Hierbij gaat het in alle gevallen om taken die additioneel zijn aan wat commerciële marktpartijen leveren:

##### **6.2.4.1 Ontwikkeltaak (artikel 4, tweede lid, onderdeel a)**

De ontwikkelactiviteit betreft zowel directe als indirecte ondersteuning bij de business development van startende, doorgroeiende en innovatieve Nederlandse bedrijven in het buitenland (DGGF-Technische assistentie) als directe en indirecte ondersteuning bij het tot stand komen van projecten met een Nederlandse betrokkenheid in het buitenland. In beide gevallen gaat het om het financieerbaar maken van internationale bedrijven of projecten met zo veel mogelijk private inbreng. De ontwikkeltak van het samenwerkingsverband zal ertoe bijdragen dat projecten van internationale bedrijven die nu onvoldoende van de grond komen op het terrein van maatschappelijke vraagstukken of Sustainable Development Goals in het buitenland, tot stand komen of worden vlot getrokken. Tevens kan het samenwerkingsverband als regisseur optreden om met de markt financieringsbronnen bij elkaar te brengen en

kleinere projecten te bundelen en te standaardiseren.

#### **6.2.4.2 Investeringsstaak (artikel 4, tweede lid, onderdeel b)**

Het samenwerkingsverband kan bijdragen aan het financieren van internationale projecten en internationaal actieve ondernemingen, die een bijdrage leveren aan de Nederlandse economie en/of bijdragen aan oplossingen voor maatschappelijke uitdagingen of Sustainable Development Goals in het buitenland. Dit kan bijvoorbeeld het financieren van een internationaal project zijn waaraan een Nederlandse ondernemer een bijdrage levert door middel van export of een investering. Randvoorwaarde is dat sprake is van een sluitende business case. Het samenwerkingsverband is immers een financieringsinstelling en verstrekt geen ongeoorloofde staatssteun.

#### **6.2.4.3 Taak tot uitvoering van subsidieregelingen- en besluiten (artikel 4, tweede lid, onderdeel c)**

Het samenwerkingsverband zal de uitvoering op zich nemen van de financieringsinstrumenten DRIVE, DGGF en DTIF.

#### **6.2.4.4 Taak het doen van schenkingen en het sluiten van bijdrageovereenkomsten (artikel 4, tweede lid, onderdeel d)**

Het samenwerkingsverband kan, ten laste van de begroting van de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, schenkingen doen aan buitenlandse overheidsorganen in ontwikkelingslanden (D2B) die direct of indirect bijdragen aan de inzet van Nederlandse kennis en expertise voor het oplossen van maatschappelijke vraagstukken.

#### **6.2.4.5 Taak het aanhouden van aandelenbelangen van wezenlijk belang (artikel 4, tweede lid, onderdeel e)**

Deze bepaling betreft strategisch aandeelhouderschap door het samenwerkingsverband en is opgenomen om voor het samenwerkingsverband de mogelijkheid open te houden om in de toekomst voor langere tijd een aandelenbelang te verwerven en vast te houden indien hiermee een wezenlijke bijdrage aan de langere termijnontwikkeling van de Nederlandse economie en maatschappelijke impact in het buitenland kan worden gerealiseerd. Het kan daarbij gaan om ondernemingen die structureel bijdragen aan het ondernemingsklimaat, de beschikbaarheid van voldoende private ondernemingsfinanciering of om ondernemingen die van belang zijn voor het realiseren van maatschappelijke impact in het buitenland vanuit bijvoorbeeld hun rol in onderzoek, ontwikkeling en innovatie op het gebied van klimaat of voedselzekerheid, dan wel daartoe ondersteunende diensten en faciliteiten bieden.

#### **6.2.4.6 Taak samenwerking met instellingen en organen van instellingen van de Europese Unie en andere volkenrechtelijke organisaties en ontwikkelings-, verzekerings- en financieringsinstellingen van Nederland en andere landen (artikel 4, tweede lid, onderdeel f)**

Deze taak ziet op samenwerking met instellingen (en organen daarvan) van de Europese Unie (zoals de Europese Investeringsbank) en andere volkenrechtelijke organisaties zoals Wereldbank en IMF, en ontwikkelings-, verzekerings- en financieringsinstellingen van Nederland en andere landen in het kader van het vervullen van de taken genoemd onder a tot en met e. Met samenwerken met

verzekeringsinstellingen wordt bedoeld op de beoogde geïnstitutionaliseerde samenwerking met Atradius Dutch State Business. Het samenwerkingsverband kan, als van de Staat afgescheiden rechtspersoon met eigen balans en een doelstelling zoals neergelegd in artikel 3, makkelijker gebruik maken van de financieringsmogelijkheden, zoals co-financiering. die Europese fondsen bieden, zoals bijvoorbeeld het European Fund for Sustainable development (EFSD).

#### **6.2.4.7 Delegatiegrondslag andere taken en vergoeding van kosten voor die taken**

De delegatiegrondslag in artikel 4, derde lid, biedt de mogelijkheid om ook aan het samenwerkingsverband andere taken op te dragen en regels te stellen over vergoeding van de kosten verbonden aan de uitvoering van deze taken. Net als bij Invest-NL dienen andere taken verenigbaar te zijn met de doelstelling van het samenwerkingsverband. Indien beoogd is dat er een nieuwe taak wordt opgedragen aan het samenwerkingsverband, zal de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking in overleg, gericht op consensus, treden met de FMO als samenwerkingspartner.

## **7. Verhouding tot andere wetgeving**

### **7.1. Comptabiliteitswet 2016**

In paragraaf 6.1 is reeds ingegaan op de op grond van de Comptabiliteitswet 2016 benodigde machtiging voor het (doen) oprichten van en deelnemen in Invest-NL en, indien deze rechtspersoonlijkheid krijgt, het samenwerkingsverband.

Op grond van de Comptabiliteitswet 2016 beschikt de Algemene Rekenkamer over diverse bevoegdheden. Doordat de Staat 100% van de aandelen in Invest-NL verkrijgt, kan de Algemene Rekenkamer op grond van artikel 7.24, onderdelen b en e, van de Comptabiliteitswet 2016 op de holding en haar dochtermaatschappijen langs de gebruikelijke lijnen een onderzoek verrichten. Naast de voornoemde onderzoeksbevoegdheid kan de Algemene Rekenkamer ook op grond van artikel 7.24, onderdeel c, van de Comptabiliteitswet 2016 onderzoek doen naar de subsidiebedragen die voor rekening en risico van het Rijk door een eventuele regelingendochter zijn verstrekt, indien de uitvoering van bepaalde subsidieregelingen bij Invest-NL zou worden belegd. De ontwikkelingsdochter van Invest-NL staat daarnaast ook onder toezicht van de Algemene Rekenkamer op grond van artikel 7.24, onderdeel a, ten eerste, van de Comptabiliteitswet 2016.

### **7.2. Burgerlijk Wetboek**

Invest-NL zal een Nederlandse naamloze vennootschap worden waarvan de aandelen volledig in handen van de Staat zijn. Dit betekent dat titel 4 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek dat de regels bevat omtrent de naamloze vennootschap van toepassing is. Het verlichte structuurregime zal overeenkomstig artikel 2:153, en 2:154 en artikel 2:155, eerste lid, onderdeel b, BW van toepassing zijn gelet op het verwachte aantal werknemers, de in te stellen ondernemingsraad en de omvang van de balans.

Het wetsvoorstel kent in dit verband een afwijking van het gebruikelijke structuurregime: in tegenstelling tot artikel 2:153 in samenhang met artikel 2:154, eerste lid, BW, wordt niet een periode van 3 jaar afgewacht voordat het (verlichte) structuurregime van toepassing wordt. Artikel 2, negende lid, van het wetsvoorstel

bepaalt dat het (verlichte) structuurregime direct bij oprichting van Invest-NL van toepassing is. De reden hiervoor is de gewenste zakelijkheid, professionaliteit en toezicht op Invest-NL die direct bij aanvang aanwezig moeten zijn. In het bijzonder wordt erg gehecht aan de rol van de raad van commissarissen zoals voorzien onder het structuurregime: daarmee is enerzijds voldoende en effectief toezicht gewaarborgd en anderzijds ook een minder grote directe betrokkenheid van de aandeelhouder in deze aanvangsfase.

### **7.3. Mededingingswet**

Invest-NL is een privaatrechtelijke deelneming van de Staat die verschillende activiteiten ontplooit die kwalificeren als economische activiteiten in de zin van het mededingingsrecht. Invest-NL is een onderneming als bedoeld in artikel 1, onder f, van de Mededingingswet en valt derhalve binnen het toepassingsbereik van het nationale en Europese mededingingstoezicht. Invest-NL is niet voor alle activiteiten onderneming in de zin van de Mededingingswet. Voor de activiteiten, bedoeld in artikel 4, eerste lid, onderdeel c, ter uitvoering van aangewezen subsidieregelingen of subsidiebesluiten is Invest-NL geen onderneming. Deze in mandaat uitgevoerde activiteiten zijn geen economische activiteiten waarop de Mededingingswet van toepassing is. Hetzelfde geldt voor de activiteiten, bedoeld in artikel 4, eerste lid, onderdeel d, voor het uitoefenen van een volmacht verbonden aan het aandeelhouderschap van de Staat in vennootschappen. De andere door Invest-NL te verrichten werkzaamheden zijn economische activiteiten waarop de Mededingingswet wel van toepassing is. Dat geldt ook voor de uitvoering van de ontwikkelactiviteiten, bedoeld in artikel 4, eerste lid, onderdeel a en de investeringsactiviteiten, bedoeld in artikel 4, eerste lid, onderdeel b. Op die economische activiteiten van Invest-NL is het toezicht van ACM tot naleving van de Mededingingswet onverkort van toepassing, zoals op het verbod op mededingingsafspraken. Dat toezicht laat onverlet dat hoofdstuk 4b van de Mededingingswet niet van toepassing is op de economische activiteiten van Invest-NL, aangezien Invest-NL geen bestuursorgaan is (zie artikel 25h, derde lid, Mededingingswet). Toepasselijkheid van hoofdstuk 4b zou betekenen dat het Invest-NL is toegestaan een economische activiteit in volle concurrentie met de markt te verrichten, mits aan de daaraan gestelde voorwaarden wordt voldaan waaronder integrale kostprijsberekening. De focus van Invest-NL is er evenwel op gericht uitsluitend te investeren in activiteiten die met vormen van marktfalen te maken hebben, waartoe het wetsvoorstel bepaalt dat Invest-NL uitsluitend mag investeren indien dat additioneel is aan de markt. Om de naleving daarvan te waarborgen voorziet het wetsvoorstel in de mogelijkheid voor ondernemingen hierover een mededingingsklacht in te dienen bij Invest-NL. Voorts kan de Minister van Economische Zaken en Klimaat ambtshalve bepaalde maatregelen treffen indien aan deze verplichting niet wordt voldaan, zodat naleving ook langs die weg kan worden bereikt. Voorts wordt aan het bovenstaande nog het volgende toegevoegd.

Invest-NL wordt door middel van dit wetsvoorstel een bijzonder recht opgelegd voor wat betreft de wettelijke taak in artikel 4, eerste lid, onderdeel a (ontwikkelactiviteiten). Er is sprake van een bijzonder recht in de vorm van een dienst van algemeen economisch belang in de zin van artikel 106, eerste en tweede lid, VWEU. De rechtvaardiging voor de activiteiten is gelegen in de gebrekkige werking van de markt bij het bevorderen en ontwikkelen van bepaalde projecten en doorgroei van startende ondernemingen met een bijzonder risicoprofiel of markt. Deze taak kwalificeert als een bijzonder recht in de zin van artikel 25a, onder c, van de

Mededingingswet. Hetzelfde geldt voor de wettelijke taak neergelegd in artikel 4, eerste lid, onderdeel f, voor wat betreft de samenwerking met instellingen en organen van de Europese Unie zoals de EIB. Voor het bijzondere rechten verbonden aan de wettelijke taak neergelegd in artikel 4, eerste lid, onderdelen a en f, geldt de verplichting neergelegd in hoofdstuk 4a van de Mededingingswet inzake een gescheiden boekhouding. Deze verplichting wordt in het wetsvoorstel door middel van artikel 7 verder ingevuld en breder toegepast voor alle te onderscheiden taken van Invest-NL.

#### **7.4. Wet op het financieel toezicht**

Van belang voor Invest-NL is hoe de instelling zich verhoudt tot het financieel toezicht als bepaald in de Wet op het financieel toezicht. Invest-NL is een nationale stimuleringsinstelling in de zin van artikel 2, onder 3, van Verordening (EU) 2015/1017 (de EFSI-verordening). In deze verordening is een dergelijke instelling omschreven als een juridische entiteit die beroepsmatig financiële activiteiten verricht en van een lidstaat of een entiteit van een lidstaat op centraal, regionaal of lokaal niveau die de opdracht heeft gekregen om ontwikkelings- of stimuleringsactiviteiten te verrichten.

Invest-NL is een financiële instelling in de zin van artikel 1:1 van de Wet op het financieel toezicht. Deze kwalificatie resulteert niet automatisch in een vergunningplicht, prudentieel toezicht of gedragstoezicht, dit is afhankelijk van de daadwerkelijk door Invest-NL uitgevoerde activiteiten. Op instellingsniveau is hier geen sprake van.

Invest-NL is geen bank in de zin van artikel 1:1 van de Wet op het financieel toezicht: het is geen kredietinstelling als bedoeld in artikel 4, eerste lid, punt (1) van Verordening (EU) Nr. 575/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende prudentiële vereisten voor kredietinstellingen en beleggingsondernemingen en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 648/2012 (de verordening kapitaalvereisten). Invest-NL is immers geen onderneming waarvan de werkzaamheden bestaan in het bij het publiek aantrekken van deposito's of van andere terugbetaalbare gelden en het verlenen van kredieten voor eigen rekening. Invest-NL zal geen deposito's noch andere terugbetaalbare gelden aantrekken van het publiek. Dit past niet binnen de doelstelling noch de wettelijke taken van Invest-NL zoals vastgelegd in artikel 3 en 4 van het wetsvoorstel.

Invest-NL is ook geen beheerder van een beleggingsinstelling als bedoeld in artikel 1:1 van de Wet op het financieel toezicht. Er is geen sprake van het collectief beleggen van vermogen van derden waarbij de derden in de opbrengst van de beleggingen delen.

Invest-NL is ook geen beleggingsonderneming in de zin van artikel 4, eerste lid, punt (2) van de verordening kapitaalvereisten en artikel 1:1 van de Wet op het financieel toezicht: Invest-NL is geen rechtspersoon die adviezen over financiële instrumenten geeft aan derden of individuele vermogens beheert.

Gevolg van bovenstaande is dat Invest-NL op basis van de doelstellingen en taken op instellingsniveau niet onderworpen is aan een vergunningplicht, prudentieel toezicht of gedragstoezicht in het kader van de Wet op het financieel toezicht. Nederland zal inzetten op aanvulling van de voor Nederland uitgezonderde instellingen in artikel 2, vijfde lid, punt 16 van richtlijn 2013/36/EU waar bijvoorbeeld thans de N.V. Noordelijke Ontwikkelingsmaatschappij toe behoort.

#### **7.5 Aanbestedingswet 2012**

Invest-NL kent een mix van wettelijke taken, waarbij de vraag speelt hoe deze taken en de daaraan verbonden activiteiten van Invest-NL zich verhouden tot de Aanbestedingswet 2012. Allereerst dient te worden opgemerkt dat Invest-NL door middel van dit wetsvoorstel is belast met een aantal afgebakende wettelijke taken. Op grond hiervan is sprake van een aantal uitsluitende of bijzondere rechten in de zin van artikel 1.1 van de Aanbestedingswet 2012 die aan Invest-NL zijn opgelegd. Dit komt ook mede tot uitdrukking in artikel 2, vierde lid, van het wetsvoorstel.

Invest-NL kwalificeert als aanbestedende dienst in de zin van artikel 1.1 van de Aanbestedingswet 2012. Invest-NL is namelijk een publiekrechtelijke instelling in de zin van artikel 1.1 van de Aanbestedingswet 2012, omdat meer dan de helft van de leden van de raad van bestuur van Invest-NL (evenals de leden van de raad van commissarissen) door de Staat worden benoemd.

Deze kwalificatie ziet evenwel enkel op die activiteiten van Invest-NL die niet van industriële of commerciële aard zijn en voorzien in behoeften van algemeen belang. Het gaat dan om de activiteiten voortvloeiend uit de wettelijke taak om de door de minister wie het aangaat aangewezen subsidieregelingen in mandaat uit te voeren (artikel 4, eerste lid, onderdeel c) alsmede de wettelijke taak om een volmacht uit te oefenen ten aanzien van de bevoegdheden verbonden aan het aandeelhouderschap van de Staat in bepaalde vennootschappen, indien en voor zover Onze Minister die het aangaat deze verleent (artikel 4, eerste lid, onderdeel d). Het gaat bij deze twee taken om het handelen als verlengde arm namens respectievelijk een bestuursorgaan en de Staat.

Er is hierbij geen sprake van een economische activiteit waarbij Invest-NL naar eigen inzicht de uitvoering van deze twee taken ter hand kan nemen. Invest-NL is niet vrij in de uitoefening van deze taken want Invest-NL is gebonden aan het mandaat of de volmacht. Voorts geldt als Invest-NL namens een minister subsidieregelingen uitvoert, Invest-NL een vergoeding van de kosten krijgt toegekend die door de betreffende minister wordt verstrekt tegen het door hem vast te stellen tarief (zie in dit verband artikel 16 van het wetsvoorstel). Invest-NL kan daarbij voorts worden verplicht om gebruik te maken van faciliteiten, know how etc. die reeds bij het Rijk aanwezig is (zie artikel 13 van het wetsvoorstel). Daarentegen geldt voor de overige taken van Invest-NL dat wel sprake is van economische activiteiten.

Voor wat betreft de wettelijke taak in artikel 4, eerste lid, onderdeel a, is er sprake van een bijzonder recht in de vorm van een dienst van algemeen economisch belang in de zin van artikel 106, eerste en tweede lid, VWEU. De rechtvaardiging voor de activiteiten is gelegen in de gebrekkige werking van de markt bij het bevorderen en ontwikkelen van bepaalde projecten en doorgroei van startende ondernemingen met een bijzonder risicoprofiel of markt. Deze taak kwalificeert als een bijzonder recht in de zin van artikel 1.1. van de Aanbestedingswet 2012. Hetzelfde geldt voor de wettelijke taak neergelegd in artikel 4, eerste lid, onderdeel f, voor wat betreft de samenwerking met instellingen en organen van de Europese Unie zoals de EIB.

Voor wat betreft de wettelijke taak in artikel 4, eerste lid, onderdeel b, is er sprake van een commerciële activiteit, waardoor Invest-NL voor deze activiteit niet aanbestedingsplichtig is. Hetzelfde geldt voor het aanhouden van de aandelenbelangen in ondernemingen en fondsen die wezenlijk bijdragen aan de lange termijnontwikkeling van of de internationale samenwerking ten bate van de Nederlandse economie (de wettelijke taak als bedoeld in artikel 4, eerste lid, onderdeel e).



## **7.6. Wet financiering decentrale overheden en Wet houdbare overheidsfinanciën**

De Wet financiering decentrale overheden (Wet fido) bevat regels voor het financieringsbeleid voor decentrale overheden. Deze kunnen uitsluitend ten behoeve van de uitoefening van de publieke taak leningen opnemen, middelen uitzetten of garanties verlenen. Voor het overige houden zij hun liquide middelen in 's Rijks schatkist aan (artikel 2, eerste lid, Wet fido).

De publieke taak zelf wordt in de Wet fido niet nader omschreven. Wat de publieke taak is, wordt door de decentrale overheden zelf bepaald. Hiermee wordt recht gedaan aan de autonomie van decentrale overheden ten aanzien van de afbakening van de eigen publieke taak. Relevante overwegingen voor decentrale overheden hierbij zijn: of de betreffende activiteiten (in)direct van belang zijn voor (een substantieel deel van) de eigen inwoners en of de provincie, een gemeente of een waterschap de geëigende overheidspartij is om financieel bij te dragen aan deze activiteiten. Aandacht voor de regionale componenten in de investeringsportefeuille van Invest-NL kan bijdragen aan het vergroten van (financiële) betrokkenheid van decentrale overheden en de verbinding met regionale investeringsopgaven. Ook zouden decentrale overheden een grondslag kunnen vinden bij gedeelde majeure beleidsprioriteiten die zowel in een regeerakkoord als in provinciale coalitie-akkoorden staan vermeld. Daarbij is ook relevant de vraag in hoeverre een specifieke investering of financiering door een decentrale overheid past bij prudent beheer van de eigen middelen. Invest-NL zal passende maatregelen treffen in het kader van risicobeheer, investeringsbeleid en portfoliomanagement om risico's te beperken en beheersbaar te laten zijn. Hoe dan ook zal Invest-NL bij elke investering de risico's afwegen en mede op basis daarvan besluiten al dan niet te investeren en welke voorwaarden aan een eventuele investering te verbinden. Decentrale overheden kunnen eigen financiering die ze willen verstrekken daaraan spiegelen.

De Wet houdbare overheidsfinanciën (Wet hof) verankert de Europese normen voor de hoogte van de overheidsschuld en de jaarlijkse groei van de overheidsschuld. Ook bevat de Wet hof de uitgangspunten van het Nederlands begrotingsbeleid. Het gaat daarbij onder andere om de strikte scheiding tussen inkomsten en uitgaven, door middel van het hanteren van vaste uitgavenplafonds (kaders) en het principe van automatische stabilisatie aan de inkomstenkant van de begroting. De in de Wet hof vastgelegde normen raken ook decentrale overheden, omdat de schulden en financieringstekorten van gemeenten, provincies en waterschappen meetellen in de overheidsschuld van Nederland. Alle decentrale overheden samen krijgen een plafond voor het totale EMU-tekort van gemeenten, provincies en waterschappen in een jaar. Dat plafond wordt volgens de wet na bestuurlijk overleg voor een bepaalde periode overeengekomen.

De Wet hof is met name relevant voor de vraag of de eventuele cofinancieringsactiviteiten van decentrale overheden bij de financiering en investeringen die Invest-NL relevant zijn voor het EMU-saldo en zo ja in hoeverre decentrale overheden er verstandig aan doe om financiering te verstrekken aan een specifiek project of specifieke onderneming. Daarbij kan worden aangenomen dat door de inzet van het kabinet om de kapitaalstorting van Invest-NL te laten kwalificeren als financiële transactie, ook de investeringen die Invest-NL verricht veelal ook niet EMU-saldo relevant zullen zijn. Voor zover een decentrale overheid op vergelijkbare voorwaarden als Invest-NL financiering verstrekt, zal naar verwachting dan ook niet snel een probleem ontstaan met voornoemd plafond. Mocht hier achteraf toch anders

over worden geoordeeld waardoor de macronorm (meerjarig) wordt overschreden, dan kan dit in een bestuurlijk overleg besproken worden

Beide wetten vormen als zodanig geen beletsel voor provincies, gemeenten en waterschappen om – indien gewenst vanuit het oogpunt van de eigen publieke taak – samen met Invest-NL financiering te verstrekken aan of te investeren in projecten of ondernemingen die gericht zijn op het realiseren van een maatschappelijke transitie. Beide wetten verbieden decentrale overheden niet om te investeringen te verrichten in ondernemingen en projecten met een solide business case waarbij bepaalde maatschappelijke doelen worden gerealiseerd die ook door de decentrale overheden worden nagestreefd.

Zo is het bijvoorbeeld goed voorstelbaar dat een gemeente samen met Invest-NL financiering verstrekt aan een project voor hergebruik van warmte van een lokale afvalverbrandingsoven dat op middellange termijn zowel financieel als qua energieprestatie een positief resultaat oplevert. Vanuit de Wet fido is daarbij van belang dat de gemeente tot de conclusie komt dat een dergelijke investering past bij de publieke taak van de gemeente en het risicoprofiel acceptabel is. Een gemeente kan daarbij gebruik maken van de inzichten van Invest-NL die ertoe hebben geleid dat Invest-NL bereid is gebleken om tot een investering over te gaan.

Ook is het voorstelbaar dat een provincie samen met Invest-NL deelneemt in een investeringsfonds voor mkb-bedrijven in de robotica juist, omdat in de desbetreffende provincie diverse start ups en kennisinstellingen actief zijn op dit onderwerp. In zo'n geval dienen gedeputeerde staten wel onder meer artikel 158, tweede lid, van de Provinciewet toe te passen. Gedeputeerde staten zijn verplicht slechts tot de oprichting van c.q. deelneming in stichtingen, maatschappen, vennootschappen, verenigingen, coöperaties en onderlinge waarborgmaatschappijen over te gaan, indien dat in het bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang van de provincie. Het besluit wordt door gedeputeerde staten niet genomen dan nadat provinciale staten een ontwerpbesluit is toegezonden en in de gelegenheid zijn gesteld hun wensen en bedenkingen ter kennis van gedeputeerde staten te brengen.

## **8. Uitvoering**

### **8.1 Uitvoering wettelijke taken Invest-NL en samenwerkingsverband**

#### ***8.1.1 Uitvoeren van regelingen en faciliteiten van het Rijk***

Ingevolge artikel 4, eerste lid, onderdeel c, heeft Invest-NL immers tot taak het krachtens een daartoe door Onze Minister die het aangaat in overeenstemming met de Minister van Financiën verstrekt mandaat uitvoeren van aangewezen regelingen. Op dit moment is er geen voornemen om subsidieregelingen op het terrein van de Minister van Economische Zaken en Klimaat of andere ministers door Invest-NL uit te laten voeren.

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking heeft het voornemen Invest-NL de volgende financieringsregelingen uit te laten voeren:

- Dutch Good Growth Fund (DGGF, onderdelen 'Investeren Nederlands mkb' en 'Exporteren Nederlands mkb') (Besluit van de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking van 10 juni 2014, tot vaststelling van beleidsregels voor het verstrekken van subsidie in het kader van onderdeel 1 van het Dutch Good Growth Fund);

- Dutch Trade and Investment Fund (DTIF) (Besluit van de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking van 24 augustus 2016 tot vaststelling van beleidsregels voor het verstrekken van subsidie in het kader van onderdeel 1 van het Dutch Trade and Investment Fund); Development Related Infrastructure Investment Vehicle (DRIVE) (Besluit van de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking van 3 juni 2015, nr. MINBUZA02915.284090, tot vaststelling van beleidsregels voor subsidieverlening met het oog op de financiering van ontwikkelingsrelevante infrastructuurprojecten in ontwikkelingslanden (DRIVE).

Deze instrumenten zijn reeds vermeld in de Kamerbrief van 10 februari 2017.

Vanwege de samenhang met de hiervoor genoemde instrumenten is tevens besloten de volgende instrumenten aan de lijst toe te voegen:

- DGGF technische assistentie (verleend in samenhang met toepassing DGFF)
- Ontwikkelingsgerichte Infrastructuurontwikkeling (ORIO) en Develop2Build (D2B) (Besluit van de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken van 30 maart 2012 tot vaststelling van de beleidsregels voor het doen van schenkingen aan overheidsorganen in ontwikkelingslanden met het oog op de ontwikkeling, implementatie en exploitatie van publieke infrastructuur (Schenkingsfaciliteit ORIO 2012) en besluit van de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking van 3 juni 2015, nr. MINBUZA-2015.284092, tot vaststelling van de beleidsregels voor sluiten van schenkingsarrangementen met het oog op de ontwikkeling en aanbesteding van ontwikkelingsrelevante infrastructuurprojecten (Develop2Build).

Conform artikel 4, tweede lid, onderdeel c, van het wetsvoorstel zal de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking een mandaatbesluit voorbereiden, waarbij de bevoegdheid tot het beslissen op aanvragen op grond van de financieringsregelingen aan Invest-NL gemandateerd wordt. Aan het mandaatbesluit kan de minister op grond van artikel 10:6 van de Algemene wet bestuursrecht instructies verbinden ter uitoefening van de gemandateerde bevoegdheden. Van deze mogelijkheid zal gebruik worden gemaakt.

### **8.1.2. Uitvoeren van de investeringstaak**

Invest-NL heeft voor het vervullen van de investeringstaak als bedoeld in artikel 4, eerste lid, onderdeel b, de beschikking gekregen over een kapitaal van 2,5 miljard euro. Dit kapitaal is opgebracht door de belastingbetaler en dient dan ook zorgvuldig te worden beheerd. Tegelijkertijd brengt de doelstelling van Invest-NL met zich mee dat bepaalde risico's worden genomen. Om deze risico's te beheersen zal Invest-NL bij de uitvoering van de investeringstaak diverse risico mitigerende maatregelen en processen inrichten.

Invest-NL zal reeds bij het formuleren en vaststellen van het investeringsbeleid bepaalde randvoorwaarden hanteren en in het beleid integreren die het risico beperken en beheersbaar maken. Invest-NL zal bijvoorbeeld alleen ondernemingen en projecten financieren die naar verwachting op termijn voldoende rendement, waarde of groei opleveren waardoor de investering zich terugverdient. Ook zal Invest-NL geen initiële financiering bieden aan ondernemingen die kunnen kwalificeren als ondernemingen in moeilijkheden in het kader van de Europese staatssteunregels.

Financiering wordt in beginsel tegen marktconforme voorwaarden verstrekt of tegen voorwaarden die (private) impactinvesteerders hanteren. Invest-NL zal in de voorwaarden die verbonden worden aan verstrekte financiering ook rekening houden met risico's die bij een 'businesscase' spelen en daarop de voorwaarden afstemmen. Iedere investering wordt voorafgaand getoetst aan de doelstellingen van Invest-NL en

dient te passen binnen het vastgestelde investeringsbeleid. Invest-NL zal nooit als enige investeren in een onderneming, project of fonds. Altijd zal een aanmerkelijk deel van de totale financiering door andere private partijen geleverd moeten worden, bij voorkeur naast de ondernemer of fondsbeheerder.

Invest-NL zal een investeringsprocedure uitwerken en vaststellen. Deze procedure zal in grote lijnen de volgende kenmerken hebben. Investeringsbeslissingen worden voorbereid en van analyses voorzien door medewerkers van Invest-NL die beschikken over ter zake relevante expertise en ervaring. Daarbij wordt niet alleen gekeken naar de vraag of een investering past binnen het investeringsbeleid, maar worden ook de business case in zijn geheel beoordeeld en de risico's geïdentificeerd die verbonden zijn aan de business case en een eventuele investering door Invest-NL in het bijzonder. Er zal in het bijzonder worden getoetst op levensvatbaarheid van de business case, de risico-rendementsverhouding, additionaliteit en de bijdrage aan de economische en maatschappelijke doelen waar Invest-NL voor staat. Een voorstel wordt vervolgens voorgelegd aan een investeringscomité waarin de relevante expertise en verantwoordelijkheid is verenigd om een investeringsvoorstel te beoordelen. Investeringsbeslissingen die bepaalde – bij de statuten vastgelegde drempels overschrijden – dienen voorafgaand de goedkeuring van de aandeelhouder te verkrijgen. Invest-NL zal ook een intern ratingsysteem ontwikkelen en toepassen bij het beoordelen van risico's en het verbinden van randvoorwaarden en rendementseisen aan investeringen die vallen binnen de risicoklassen die in dit ratingsysteem zijn vastgelegd.

Invest-NL zal na het verrichten van de investering ook beheer en bijzonder beheer voeren over de gedane investeringen. Afhankelijk van de aard en omvang van de investering en de gekozen financieringsvorm zal een meer of minder actief beheer noodzakelijk zijn. Voor alle investeringen zullen risico's en (indien van toepassing) het voldoen aan (betalings)verplichtingen worden gevolgd. Ook zal periodiek een cijfermatige rapportage gevraagd van de ondernemer of penvoerder van het project. Tot slot zal in geval van bijzonder beheer (bijvoorbeeld omdat een ondernemer niet aan zijn betalingsverplichtingen voldoet) Invest-NL een professioneel en zakelijk beleid voeren gericht op het beschermen van de eigen financiële belangen.

De raad van bestuur zal – onder toezicht van de raad van commissarissen – jaarlijks aan de aandeelhouder rapporteren over het gevoerde beheer van de investeringsportefeuille en over het risicobeleid. Het risicobeheer van Invest-NL zal worden gecontroleerd door de interne accountantsdienst en door de externe accountant van de vennootschap. Het risicobeheer staat onder toezicht van de raad van commissarissen, die daarvoor een audit- en riskcommissie uit zijn midden kan samenstellen.

## **9. Gevolgen voor de rijksbegroting**

Invest-NL zal een stimulerend effect hebben voor de Nederlandse economie en maatschappelijke opgaven. Doel is dat de middelen die worden ingezet door Invest-NL een crowding-in effect bereiken en meer private financiering in de markt losmaakt.

### ***Openbare financiën (eenmalig en structureel)***

Voor de financieringsactiviteiten van Invest-NL en het samenwerkingsverband zal eenmalig €2,5 miljard door middel van een kapitaalstorting beschikbaar worden gesteld, in tranches van € 500 mln. Deze kapitaalstorting zal dusdanig worden vormgegeven dat deze telt als financiële transactie in het kader van het EMU-saldo. In de kamerbrief is aangegeven dat de kapitaalstorting van euro 2,5 miljard in Invest-NL

ter vermindering van negatieve effecten op het EMU-saldo dient te kwalificeren als een financiële transactie. Dat stelt vereisten aan het normrendement. Hiervoor gelden de regels van Eurostat betreffende het ESA2010 en de bijbehorende manual on government debt en deficit. Die regels vergen onder meer een test om vast te stellen of er sprake is van een 'market rate of return' over de kapitaalinjectie die wordt berekend conform de Eurostat handleiding<sup>11</sup>. De tranches die na oprichting van Invest-NL worden gestort, zullen worden gestort in de vorm van agiostortingen. Agio is het bedrag dat op een aandeel wordt gestort boven de nominale waarde van het aandeel en behoort tot het eigen vermogen van Invest-NL. In de jaarrekening van Invest-NL zal dit vermogen zichtbaar zijn als agioreserve. Het voordeel van agiostortingen is dat het zowel Invest-NL als de aandeelhouder flexibiliteit biedt in de wijze waarop de agioreserve wordt ingezet.

Naast deze middelen zal Invest-NL jaarlijks een subsidie ontvangen voor het uitvoeren van ontwikkelactiviteiten. Vooralsnog wordt er een structurele subsidie voorzien van €19 miljoen voor de nationale en internationale ontwikkelactiviteiten van Invest-NL en het samenwerkingsverband. Voor het uitvoeren van een door de Minister wie het aangaat aangewezen regeling, krijgt Invest-NL van de betrokken minister een onkostenvergoeding.

#### ***Uitvoeren van regelingen voor rekening en risico van de Staat***

Zoals hiervoor is aangegeven zal het samenwerkingsverband diverse regelingen uitvoeren namens de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking. Het uitvoeren geschiedt voor rekening en risico van de Staat. De uitgaven voor de betrokken regelingen zullen blijven worden verantwoord op de begroting van de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking.

#### ***Transitiekosten en opstartkosten***

Voor het uitvoeren van de regelingen namens de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking voor rekening en risico van de Staat zullen mensen en middelen overgaan van RVO naar Invest-NL. Voor de transitiekosten, onder andere voor reorganisatiekosten, de ontvlechting van ICT-systemen en overdracht van archieven is in totaal op de begroting vooralsnog € 12,4 mln geraamd in de jaren 2017 tot en met 2019.

Voor de opbouw van Invest-NL zullen opstartkosten gemaakt worden. Het kan hierbij gaan om de inhuur van externe expertise gericht op de bouw van een nieuwe organisatie, zoals op het vlak van human resource management of financieel-economische expertise, maar vooral ook om de opzet van de ICT-infrastructuur. Verder zullen de kosten van de voorlopige huisvesting en de inzet van tijdelijke personele ondersteuning gedurende de opstartfase worden bekostigd uit de opstartkosten. In totaal is voor de opstartkosten in de jaren 2017 en 2018 € 15 mln beschikbaar.

### **10. Administratieve lasten en bedrijfseffecten**

Er is een bedrijfseffectentoets verricht om te onderzoeken wat de effecten van onderhavig wetsvoorstel zijn voor het bedrijfsleven. Uit de toets blijkt dat het

---

<sup>11</sup> Manual on Government Deficit and Debt Eurostat, pagina 165.

wetsvoorstel geen gevolgen heeft voor het bedrijfsleven voor wat betreft de administratieve lasten, toezichtlasten en nalevingskosten. Dezelfde conclusie kan getrokken worden voor burgers en voor beroepsbeoefenaren in de sectoren zorg, onderwijs, veiligheid en sociale zekerheid. Dit wetsvoorstel voorziet in machtiging voor oprichting van Invest-NL en machtiging voor het verstrekken van eigen investeringskapitaal aan Invest-NL. Dit heeft geen gevolgen voor de lasten van het bedrijfsleven, burgers en professionals. Met dit wetsvoorstel wordt het mogelijk om de uitvoering van subsidieregelingen bij Invest-NL of het samenwerkingsverband te beleggen. Voor enkele regelingen van de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking wordt van deze mogelijkheid gebruik gemaakt. Het samenwerkingsverband zal deze regelingen gaan uitvoeren namens de minister. Echter de regelingen zelf worden niet aangepast, dus daar verandert voor het bedrijfsleven, burgers en professionals uit het oogpunt van regeldruk niets.

## **11. Consultatie**

PM

## **II. ARTIKELN**

### **Artikel 1 [Begripsbepalingen]**

#### *Onderdeel b*

De naamloze vennootschap Invest-NL N.V. is een privaatrechtelijke rechtspersoon naar Nederlands recht. De bepalingen van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek zijn van toepassing. Oprichting van deze naamloze vennootschap door de Staat zal plaatsvinden na inwerkingtreding van artikel 2 van dit wetsvoorstel, waarin de machtiging tot oprichting vervat is.

#### *Onderdeel d*

Met de inwerkingtreding van deze wet verkrijgt de Minister van Financiën een machtiging om namens de Staat de rechtspersoon Invest-NL N.V. op te richten. Pas op het moment dat deze rechtspersoon is opgericht, kunnen er rechten en verplichtingen van de Staat aan Invest-NL worden overgedragen. Om die reden wordt in de overgangsbepalingen niet gerefereerd aan het moment van inwerkingtreding van de wet, maar aan het moment van oprichting van Invest-NL.

#### *Onderdeel f*

*...gereserveerd....*

#### *Onderdeel g*

FMO - dat zich bezighoudt met de ontwikkeling van internationale projecten en het bieden van financieringsoplossingen voor het Nederlandse bedrijfsleven dat actief is in het buitenland – zal na de oprichting van Invest-NL via een samenwerkingsverband (al dan niet met rechtspersoonlijkheid) met Invest-NL worden verbonden. Dit samenwerkingsverband zal het Nederlandse internationaal opererende bedrijfsleven te bedienen.

#### *Onderdeel h*

Deze begripsbepaling is ontleend aan artikel 25a, onderdeel d, van de Mededingingswet, waarin deze begripsbepaling is opgenomen in verband met implementatie van richtlijn 2006/111/EG van de Commissie van 16 november 2006 betreffende de doorzichtigheid in de financiële betrekkingen tussen lidstaten en openbare bedrijven en de financiële doorzichtigheid binnen bepaalde ondernemingen, PbEG L 318 van 17 november 2006, blz. 17-25.

#### *Onderdeel i*

Het begrip 'voorziening' is ontleend aan artikel 21a van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen. In onderhavig wetsvoorstel komt het begrip terug in artikel 14 dat een vergelijkbare doelstelling heeft als artikel 21a van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen, namelijk dat Invest-NL, indien de minister wie het aangaat dit besluit, voor bepaalde werkzaamheden die het verricht in naam van en voor rekening en risico van de Staat gebruik dient te maken van reeds binnen het Rijk beschikbare kennis, uitvoeringsactiviteiten en faciliteiten.

### **Artikel 2 [Machtiging, holdingstructuur]**

#### *Eerste en tweede lid*

Het eerste lid van dit artikel bevat de machtiging aan de Minister van Financiën tot oprichting van Invest NL namens de Staat der Nederlanden. Het tweede lid regelt de machtiging aan de Minister van Financiën om deel te nemen in het aandelenkapitaal van Invest-NL. Zodra het wetsvoorstel in werking is getreden, kan bij de notaris de oprichtingshandeling plaatsvinden. Daarna zal de Staat in ruil voor de uitgifte van aandelen de kapitaalstorting of kapitaalstortingen verrichten.

#### *Derde lid*

Zoals aangegeven in paragraaf 6.1 bepaalt het derde lid dat de te verlenen machtiging uit het eerste lid zich ook uitstrekt tot het oprichten, mede-oprichten of doen oprichten van een rechtspersoon waarin Invest-NL alle aandelen houdt en die (geheel of gedeeltelijk) als doelstelling heeft het uitvoeren van een taak die deze wet toekent aan Invest-NL. Voorzien is dat er meerdere 100%-dochtermaatschappijen opgericht zullen worden. De reden hiervoor is dat de taken waarmee Invest-NL volgens de Kamerbrief belast wordt, divers van aard zijn en er behoefte is aan 'governance op maat' die per taak kan verschillen. In paragraaf 3.1 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting is reeds uitgebreid stilgestaan bij de keuze voor het optuigen van een holdingstructuur, waarbij 100%-dochtermaatschappijen één of meer van de taken kunnen uitvoeren die bij of krachtens deze wet kunnen worden opgelegd aan Invest-NL. Door te regelen dat Invest-NL alle aandelen houdt in dergelijke dochtermaatschappijen, wordt zeker gesteld dat artikel 7:35 van de Comptabiliteitswet 2016 van toepassing is. Hierdoor is toezicht door de Algemene Rekenkamer geborgd.

#### *Vierde lid*

Voor zover Invest-NL aan haar opgelegde taken, verleende bijzondere of uitsluitende rechten of opgelegde diensten van algemeen economisch belang geheel of gedeeltelijk aan nog op te richten 100%-dochtermaatschappijen wenst toe te delen,

regelt het vierde lid dat de bepalingen waarmee dergelijke taken, rechten of diensten worden opgelegd of verleend en inkaderen, van overeenkomstige toepassing zijn op een dochtermaatschappij waarin Invest-NL alle aandelen houdt, indien die dochtermaatschappij het uitoefenen van die taak, dat recht of die dienst als doelstelling heeft. Het kan daarbij gaan om een dochtermaatschappij die uitsluitend het uitoefenen van die taak, dat recht of die dienst als doelstelling heeft, alsmede om een dochtermaatschappij die naast die taak nog andere taken als doelstelling heeft. Dit brengt met zich mee dat Invest-NL zonder beperkingen bepaalde bevoegdheden kan attribueren aan dochtermaatschappijen waarin zij alle aandelen houdt en die zijn opgericht met het oog op het vervullen van een wettelijk taak van Invest-NL. Doordat de taken alleen kunnen worden uitgevoerd door 100%-dochtermaatschappijen, is gewaarborgd dat het bestuur van holdingmaatschappij Invest-NL een instructierecht heeft ten aanzien van het bestuur van zo'n dochtermaatschappij. Doordat het aantal dochtermaatschappijen niet vastgelegd wordt, kan per taak bekeken worden of daarvoor een eigen 100%- dochtermaatschappij opportuun is, zodat voorkomen kan worden dat het uitvoeren van een nieuwe taak niet samen gaat met het uitvoeren van de oorspronkelijke taak.

#### *Vijfde lid*

In de Kamerbrief van 10 februari 2017 is aangekondigd dat Invest-NL zal gaan samenwerken met FMO. Het onderdeel van FMO dat zich bezighoudt met de ontwikkeling van internationale projecten en het bieden van financieringsoplossingen voor internationale projecten waaraan het Nederlandse bedrijfsleven dat actief is in het buitenland een bijdrage levert, zal na de oprichting van Invest-NL via een samenwerkingsverband met Invest-NL worden verbonden. Het is aan Invest-NL en FMO om de samenwerking op passende wijze vorm te geven. Daarbij is niet uitgesloten dat zal worden besloten tot het oprichten van een nieuwe entiteit met rechtspersoonlijkheid, maar ook het oprichten van een commanditaire vennootschap behoort tot de mogelijkheden. Omdat in dit stadium nog niet duidelijk is in hoeverre artikel 4.7 van de Comptabiliteitswet 2016 van toepassing zal zijn, is het zekere voor het onzekere genomen en is in dit lid voorzien in een machtiging om het samenwerkingsverband aan te gaan.

#### *Zesde lid*

Dit lid bevat een bepaling die de 'internationale' tegenhanger vormt van hetgeen het derde lid regelt voor de nationale taken van Invest-NL. Ook voor de internationale taken kunnen dochtermaatschappijen worden opgericht. Dit wetsvoorstel regelt alleen de machtiging voor een 100%-dochtermaatschappij die (geheel of gedeeltelijk) tot taak heeft activiteiten in naam van en voor rekening en risico van de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking te verrichten, aangezien in dat geval sprake zal zijn van een 'doen oprichten' door de Staat in de zin van de Comptabiliteitswet 2016. In het midden wordt gelaten wie de 100%-aandeelhouder zal worden van een dergelijke dochtermaatschappij. Dit kan zowel Invest-NL zijn als het samenwerkingsverband, mits dat samenwerkingsverband rechtspersoonlijkheid verkrijgt.

#### *Zevende lid*

Het zevende lid regelt voor de internationale tak wat het vierde lid regelt voor de nationale tak van Invest-NL: de bepalingen die taken toekennen aan het



samenwerkingsverband en die deze inkaderen, zijn van overeenkomstige toepassing op een 100%-dochtermaatschappij van het samenwerkingsverband (of van Invest-NL, indien het samenwerkingsverband geen rechtspersoonlijkheid krijgt), indien die dochtermaatschappij de vervulling van die taak als doelstelling heeft.

#### *Achtste lid*

Dit lid regelt dat bepalingen van deze wet die van toepassing zijn op Invest-NL door middel van een algemene maatregel van bestuur van overeenkomstige toepassing kunnen worden verklaard op het samenwerkingsverband tussen Invest-NL en FMO. Indien overwogen wordt om regels van overeenkomstige toepassing te verklaren op het samenwerkingsverband met FMO, zal de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking hierover in overleg treden met FMO als partner in het samenwerkingsverband. Dit overleg is gericht op consensus.

De reden waarom dit pas later besloten wordt, is dat het een samenwerkingsverband betreft met een privaatrechtelijke rechtspersoon. De besluitvorming omtrent de vormgeving en inrichting van het samenwerkingsverband is het resultaat van onderhandelingen tussen twee gelijkwaardige partijen. Dit vergt meer tijd en nadere invulling dan het totstandkomingstraject van deze wet toelaat.

#### *Negende lid*

Met dit lid wordt er in voorzien dat vanaf het moment van oprichting van Invest-NL het verlicht structuurregime van toepassing is zonder een ondernemingsraad dient te zijn ingesteld noch aan de criteria voor de toepasselijkheid van het (verlichte) structuurregime is voldaan. De keuze voor deze afwijking van het reguliere vennootschapsrecht is de wens van de regering om reeds bij de start van Invest-NL te voorzien in een voldoende en effectief toezicht op het bestuur van Invest-NL. Daarnaast draagt het structuurregime bij aan het bewaken van de noodzakelijke afstand tussen enerzijds de (100%) aandeelhouder en de instelling. Doordat artikel 2:158, twaalfde lid, eerste volzin, van toepassing is, wordt ook expliciet in de mogelijkheid voorzien om in de statuten afwijkende regels op te stellen ten opzichte van hetgeen is geregeld in artikel 2:158, tweede lid, vierde tot en met zevende lid en het negende lid. Artikel 2:158, twaalfde lid, tweede volzin is niet van toepassing. Dit betreft goedkeuring van de raad van commissarissen en toestemming van de ondernemingsraad voorafgaand aan wijziging van de statuten. Deze wijziging van de statuten kan niet aan de orde zijn doordat artikel 2.158, negende lid, meteen vanaf de dag van oprichting van toepassing is. Het dan niettemin toch van toepassing verklaren van die tweede volzin zou dan ten onrechte suggereren dat een wijziging van de statuten bij Invest-NL aan de orde is, zodat die volzin is uitgezonderd van toepasselijkheid.

### **Artikel 3 [Doelstellingen]**

De artikelen 3, 4 en 5 vormen een 'drietrapsraket'. Artikel 3 geeft aan met welk doel Invest-NL en het samenwerkingsverband met FMO worden opgericht, dan wel ingericht en kleurt daarmee de aard van de activiteiten die Invest-NL en het samenwerkingsverband kunnen ontplooiën. Artikel 4 regelt vervolgens welke wettelijke taken in dat kader worden opgedragen aan Invest-NL en het samenwerkingsverband en artikel 5 regelt welke bevoegdheden daarbij horen.

## **Artikel 4 [Taken]**

### *Eerste en tweede lid*

In artikel 4, eerste en tweede lid, zijn de wettelijke taken beschreven die worden opgelegd aan Invest-NL en het samenwerkingsverband tussen Invest-NL en FMO. In paragraaf 6.2.2 (Invest-NL) en paragraaf 6.2.4 (samenwerkingsverband) zijn de taken nader toegelicht.

### *Derde en vierde lid*

Het derde lid regelt dat bij algemene maatregel van bestuur nieuwe taken kunnen worden opgedragen aan Invest-NL en het samenwerkingsverband met FMO. Verwezen wordt in dit verband naar paragraaf 6.2.2.6 waar nader op deze delegatiegrondslag is ingegaan.

Het vierde lid biedt een basis om bij algemene maatregel van bestuur nadere regels te kunnen stellen met betrekking tot de taken die door middel van deze wet dan wel bij algemene maatregel van bestuur op basis van het derde lid, aan Invest-NL en het samenwerkingsverband opgedragen zijn. Op grond van dit artikellid kunnen ook de noodzakelijke aanvullende bevoegdheden als bedoeld in artikel 5 worden toegekend.

### *Vijfde lid*

Het vijfde lid ziet op nevenactiviteiten. Dat wil zeggen: activiteiten die níet voortvloeien uit de taken die bij of krachtens deze wet aan Invest-NL of dochters daarvan dan wel het samenwerkingsverband tussen Invest-NL en FMO of dochters daarvan (kunnen) worden opgelegd. Het vijfde lid bepaalt dat Invest-NL en het samenwerkingsverband, en dochters daarvan, naast het uitvoeren van hun publieke taken alleen (commerciële) nevenactiviteiten mogen verrichten met instemming van de Minister van Economische Zaken en Klimaat dan wel de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking voor wat betreft het samenwerkingsverband en de dochters daarvan. Een dergelijk voorgenomen besluit dient voorgelegd te worden aan de ministerraad. De noodzakelijke instemming wordt niet verleend als de activiteiten niet nauw verwant zijn aan de activiteiten ter uitvoering van de publieke taken, de goede uitvoering van die taken niet in gevaar brengen, mede het algemeen belang dienen - waartoe ook het financieel belang van de Staat kan worden gerekend - en die activiteiten niet worden verricht met inachtneming van hetgeen bij of krachtens deze wet wordt bepaald. Bij dit laatste wordt onder andere gedacht aan de bepalingen over de gescheiden boekhouding. De betrokken minister komt daarbij een beoordelingsruimte toe bij de afweging of - op het moment dat het verzoek wordt ingediend - het verrichten van nevenactiviteiten past bij het dan gevoerde rijksbeleid en de nevenactiviteiten op dat moment niet onevenredig veel beslag zouden kunnen gaan leggen op de personele en bestuurlijke inzet die nodig is voor het vervullen van de taken van Invest-NL dan wel het samenwerkingsverband of dochters daarvan.

### *Zesde lid*

Het zesde lid geeft de Minister van Economische Zaken en Klimaat dan wel de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking de bevoegdheid een besluit tot het instemmen met een (commerciële) nevenactiviteit in te trekken of te wijzigen indien niet meer is voldaan aan het bij het geven van de instemming verbonden voorwaarden, voorschriften of beperkingen. Deze bevoegdheid zal uiteraard met de nodige voorzichtigheid worden toegepast. Immers, Invest-NL of het

samenwerkingsverband heeft immers met instemming van de Minister van Economische Zaken en Klimaat dan wel de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking bepaalde activiteiten verricht en heeft daarvoor waarschijnlijk kosten gemaakt en overeenkomsten met derden gesloten. De rechtszekerheid en het vertrouwensbeginsel brengen met zich dat de overheid slechts om zwaarwegende redenen ingrijpt in zo'n bestaande situatie. Er is in ieder geval sprake van zwaarwegende redenen als niet meer voldaan wordt aan de vereisten, bedoeld in het vijfde lid. Het intrekken van een dergelijke instemming zal veelal ook een overgangstermijn vergen opdat Invest-NL dan wel het samenwerkingsverband haar activiteiten ordentelijk kan afwickelen.

## **Artikel 5 [Bevoegdheden Invest-NL]**

Dit artikel regelt de bevoegdheden van Invest-NL bij het uitoefenen van haar taken.

### *Tweede lid*

Dit artikellid regelt welke bevoegdheden het samenwerkingsverband mag uitoefenen bij het verrichten van de taken, bedoeld in artikel 4, tweede lid.

- a. Het uitoefenen van ontwikkelactiviteiten betreft het verrichten van een dienst van algemeen economisch belang, die is opgelegd door middel van artikel 4, tweede lid, onderdeel a.
- b. Voor het uitvoeren van de financieringstaak, bedoeld in artikel 4, tweede lid, onderdelen b en de samenwerking met (organen van) Europese instellingen, als bedoeld in artikel 4, tweede lid, onderdeel e, is het samenwerkingsverband bevoegd om eigen vermogen en vreemd vermogen te verschaffen.
- c. Het samenwerkingsverband mag namens de minister wie het aangaat subsidie verlenen en uitvoeringsovereenkomsten aangaan bij het uitvoeren van de taak, bedoeld in artikel 4, tweede lid, onderdeel c.
- d. Ten aanzien van de taak, bedoeld in artikel 4, tweede lid, onderdeel d, geldt dat het samenwerkingsverband beschikt over bevoegdheden tot het doen van schenkingen aan overheidsorganen in ontwikkelingslanden en het sluiten van bijdrageovereenkomsten ten laste van de begroting van de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking. Dit betreft de toepassing, krachtens overgangsrecht, van ORIO, en van D2B.
- e. Als het samenwerkingsverband aandelenbelangen dient aan te houden in ondernemingen en fondsen die wezenlijk bijdragen aan de lange termijnontwikkeling van of de internationale samenwerking ten bate van de Nederlandse economie en het realiseren van maatschappelijke impact in het buitenland, zoals omschreven in artikel 4, tweede lid, onderdeel e, is het samenwerkingsverband bevoegd de betreffende aandelen te nemen en vol te storten en om de bijbehorende aandeelhoudersbevoegdheden uit te oefenen.
- f. Voor het uitvoeren van en de samenwerking met (organen van) Europese instellingen, zoals omschreven in artikel 4, tweede lid, onderdeel e, is het samenwerkingsverband bevoegd samenwerkingsverbanden aan te gaan met een financiële instelling van de Europese Unie en ontwikkelingsbanken als bedoeld in artikel 3, onderdeel 27, van gedelegeerde verordening (EU) 2015/63 van de Commissie van 21 oktober 2014 tot aanvulling van Richtlijn 2014/59/EU van het Europees Parlement en de Raad van wat de vooraf te betalen bijdragen aan afwikkelingsfinancieringsregelingen betreft (Pb EU 2015, L11/44) en met andere

volkenrechtelijke organisaties en ontwikkelings- en financieringsinstellingen van andere landen. Te denken valt aan de Asian Development Bank. Daarnaast is het samenwerkingsverband bevoegd om rechtshandelingen en feitelijke handelingen te verrichten met het oog op deelname aan financieringsfaciliteiten en financieringsprogramma's van instellingen of organen van instellingen van Europese Unie en andere volkenrechtelijke organisaties en ontwikkelings-, verzekerings- en financieringsinstellingen van Nederland of andere landen. Het kan dan gaan om bijvoorbeeld een samenwerkingsverband met de de Wereldbank, IMF of IFC. Maar ook om Nederlandse instellingen zoals Atradius Dutch State Business.

#### **Artikel 6 [Uitoefening aandeelhouderschap en afstemming met EZK en BHOS]**

Zoals in de Kamerbrief van 15 februari 2018 is aangegeven en hierboven al is toegelicht, zal de Minister van Financiën het aandeelhouderschap van de Staat in Invest-NL uitoefenen. Dit wordt in het eerste lid van artikel 6 tot uitdrukking gebracht. Het uitoefenen van de aandeelhoudersbevoegdheden die de Minister van Financiën krachtens het Nederlandse vennootschapsrecht dwingendrechtelijk toekomen, geschiedt in overeenstemming met de Minister van Economische Zaken en Klimaat en de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (tweede lid). Invest-NL begeeft zich immers ook op beleidsterreinen die tot de portefeuille van de andere ministers behoren. Indien geconstateerd wordt dat er tussen de betrokken departementen een verschil van mening bestaat over de wijze waarop de aandeelhoudersbevoegdheden uitgeoefend moeten worden, zal dit in eerste instantie bestuurlijk moeten worden opgelost. Als dat niet mogelijk blijkt zal de kwestie moeten worden geagendeerd in de ministerraad, alwaar dan de besluitvorming zal plaatsvinden.

#### **Artikel 7 [Gescheiden boekhouding ten aanzien van de te onderscheiden taken]**

Artikel 7 kent diverse bepalingen met betrekking tot de financiële administratie en de verantwoording voor de te onderscheiden taken. Deze bepalingen zijn noodzakelijk, omdat de reeds beschikbare verplichtingen inzake gescheiden boekhouding zoals neergelegd in artikel 25b en verder van de Mededingingswet toegespitst zijn op de onderneming waaraan een dienst van algemeen economisch belang of een bijzonder of exclusief recht is opgelegd. In zulke gevallen dient de onderneming een boekhouding te hanteren waarin de verschillende activiteiten apart geadministreerd worden. Deze bepaling uit de Mededingingswet houdt evenwel onvoldoende rekening met de bijzondere samenstelling van activiteiten van Invest-NL en de organisatie van de groep Invest-NL. Om zeker te stellen dat voor alle verschillende activiteiten van Invest-NL – ongeacht of deze in dezelfde rechtspersoon samenvallen met een dienst van algemeen economisch belang of bijzonder of exclusief recht – een gescheiden boekhouding wordt gehanteerd met een juiste allocatie van baten en kosten, is ervoor gekozen in artikel 7 een specifiek regime te regelen dat in belangrijke mate overeenkomt met het regime van de Mededingingswet.

Op grond van het eerste lid dient Invest-NL ontvangen gelden die bestemd zijn voor het voor rekening en risico van de Staat verrichten van activiteiten binnen een

door de Minister van Economische Zaken en Klimaat te bepalen termijn voor het bestemde doel aan te wenden. Door hieraan een uiterste termijn te verbinden wordt voorkomen dat door uitgestelde besteding van die gelden de vermogenspositie van Invest-NL in positieve zin wordt beïnvloed en daarmee een impliciete garantie vormt voor Invest-NL. Ook voorkomt dit dat de overige activiteiten van Invest-NL vanuit financieel oogpunt een negatieve wisselwerking kunnen hebben met de activiteiten die Invest-NL voor rekening en risico van de Staat verricht. Om dezelfde redenen dienen ook gelden die Invest-NL heeft ontvangen uit eerdere voor rekening en risico van de Staat uitgevoerde activiteiten binnen een daarvoor vastgestelde termijn aan de Staat te worden uitgekeerd. De manier waarop Invest-NL deze activiteiten verricht, regelt het wetsvoorstel niet, maar met het oog op de keuze voor een holdingstructuur is voorzien dat activiteiten die voor rekening en risico van de Staat en in mandaat voor de Minister worden verricht, in een aparte 100%-dochtermaatschappij worden ondergebracht.

Het tweede lid van artikel 7 vereist dat Invest-NL of een 100%-dochter van Invest-NL een zodanige administratie voert dat er sprake is van een gescheiden boekhouding indien er zowel activiteiten voor eigen rekening en risico als activiteiten voor rekening en risico van de Staat worden verricht. Zowel de baten als de lasten dienen per verschillende activiteit te worden geregistreerd. Daarnaast geldt de verplichting om op grond van een consequent toegepast en objectief te rechtvaardigen systeem van kostenallocatie en kostprijsadministratie een juiste toerekening van alle baten en lasten te realiseren.

Deze administratieve gegevens dienen volgens het derde lid gedurende een periode van tien jaar beschikbaar te zijn. Deze termijn is afgeleid van de verjaringstermijn van 10 jaar voor de terugvordering van onrechtmatige staatssteun neergelegd in artikel 17, eerste lid, van Verordening (EU) nr. 2015/1589 van de Raad van 13 juli 2015 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. Het is immers niet uitgesloten dat Invest-NL voorwerp zal zijn van klachten van onrechtmatige verlening van staatssteun. Door de relevante administratie gedurende een periode van 10 jaar te bewaren, kan Invest-NL zich effectief verweren.

Niet nakoming van deze verplichtingen door Invest-NL kan op grond van het vierde lid worden bestreden door een last onder bestuursdwang op te leggen. De keuze voor deze maatregel is dat een boete de kern van het probleem niet wegneemt, namelijk een ondeugdelijke administratie of beïnvloeding van de vermogenspositie van Invest-NL met gelden die een ander doel hebben. Door een last onder bestuursdwang kan worden bereikt dat een ondeugdelijke administratie op orde gebracht wordt of gelden niet langer dan nodig worden aangehouden.

#### **Artikel 8 [Additioneel aan de markt],**

Het kabinet heeft in de Kamerbrief uitdrukkelijk aangegeven het wenselijk te vinden dat Invest-NL additioneel aan de markt optreedt. Door een wettelijke regeling zoals voorgesteld in dit wetsartikel wordt handen en voeten gegeven aan dit principe. Invest-NL en het samenwerkingsverband krijgen dit principe als gedragsnorm opgelegd. Het wetsvoorstel voorziet in een delegatiegrondslag om op voordracht van de Minister van Economische Zaken en Klimaat bij algemene maatregel van bestuur, indien gewenst, nadere regels te stellen over de wijze waarop Invest-NL zich moet

onthouden van activiteiten die niet of slechts gedeeltelijk voldoen aan het additionaliteitsbeginsel. Dezelfde delegatiegrondslag tot het stellen van nadere regels hierover heeft ook betrekking op het samenwerkingsverband, met dien verstande dat de voordracht in dat geval afkomstig is van de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking. Het is aan Invest-NL en aan het samenwerkingsverband om het additionaliteitsbeginsel praktisch toe te passen. De eventuele nadere regels krachtens het tweede lid, bieden de mogelijkheid om dit, indien noodzakelijk, bij te sturen. De naleving van het additionaliteitsbeginsel wordt tevens gewaarborgd door de artikelen 10 en 11 over de mededingingsklacht.

### **Artikel 9 [Geen financiering aan openbare lichamen]**

De financiering van openbare lichamen wordt thans gefaciliteerd door BNG en NWB. Er is dus hiervan geen sprake van een gebrek aan financieringsmogelijkheden en faciliteiten voor provincies en gemeenten. Invest-NL zal derhalve krachtens dit wetsartikel geen financiering verstrekken aan openbare lichamen. Omdat op voorhand niet uit te sluiten is dat er toch atypische gevallen zijn waarin hierbij wel een rol zou kunnen zijn weggelegd voor Invest-NL, kan de Minister van Financiën ontheffing verlenen van het verbod om financiering te verschaffen aan openbare lichamen. Deze ontheffing wordt verleend in overleg met de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties die de verantwoordelijkheid draagt voor de medeoverheden en hun financiering.

Het verbod is niet van toepassing op en van betekenis voor het samenwerkingsverband tussen Invest-NL en FMO. De wettelijk omschreven ontwikkeltaak en financieringstaak van dit samenwerkingsverband zijn gericht op internationaal opererende Nederlandse ondernemingen dan wel buitenlandse overheidsentiteiten die een economische activiteit verrichten, zodat verstrekking van financiering aan Nederlandse openbare lichamen, met inbegrip van voor het Caribisch deel van Nederland aangewezen openbare lichamen, niet aan de orde is.

### **Artikel 10 [Mededingingsklacht]**

#### *Eerste lid*

Het beginsel dat Invest-NL additioneel aan de markt moet handelen vergt dat een aanvullende wettelijke regeling wordt getroffen om dit beginsel effectief te laten zijn. De artikelen 25g tot en met 25ma Mededingingswet (ook wel bekend als de Wet markt en overheid) bieden namelijk onvoldoende waarborgen voor de toepassing van het additionaliteitsbeginsel zoals de Kamerbrief van 10 februari 2017 tot uitdrukking brengt. Indien de Wet markt en overheid al van toepassing zou zijn – hetgeen niet aan de orde is, omdat Invest-NL geen bestuursorgaan is in de zin van artikelen 25i, eerste lid, en artikel 25j, eerste lid, Mededingingswet – dan zou hiermee enkel gewaarborgd kunnen worden dat Invest-NL haar kosten integraal doorberekent aan haar afnemers en ook dat de Staat Invest-NL niet mag bevoordelen. De Wet markt en overheid mist bovendien toepassing als de economische activiteiten of de bevoordeling van een overheidsbedrijf plaatsvinden in het algemeen belang. En daarvan is hier sprake. Het eerste lid geeft de ondernemers en vrije beroepsbeoefenaren het recht om bij Invest-NL een mededingingsklacht in te dienen over activiteiten van Invest-NL en haar eventuele dochtermaatschappijen, met uitzondering van de activiteiten die krachtens mandaat, volmacht of machtiging namens Onze Minister die het aangaat worden

verricht. Die activiteiten komen immers niet voor rekening en risico van Invest-NL. Het zal hier in de praktijk gaan om ondernemers en vrije beroepsbeoefenaren die zich op dezelfde markt als Invest-NL begeven. Dit artikel is dus niet bedoeld als rechtsbescherming van potentiële ontvangers van financiering, in de zin dat hiermee opgekomen zou kunnen worden tegen een beslissing van Invest-NL om geen financiering te verstrekken. Gelijksoortige overwegingen als hiervoor vermeld hebben er toe geleid dat op grond van het voorgestelde eerste lid een mededingingsklacht ook gericht kan zijn tot het samenwerkingsverband. Ook hiervoor geldt dat dit activiteiten van het samenwerkingsverband en van haar eventuele dochtermaatschappijen betreft, met uitzondering van de activiteiten die krachtens mandaat, volmacht of machtiging namens Onze Minister die het aangaat worden verricht.

#### *Tweede lid*

De klager zal in een mededingingsklacht moeten identificeren welke activiteit van Invest-NL leidt - uit oogpunt van goede marktwerking - tot een ongewenste mededinging met ondernemingen en vrije beroepsbeoefenaren. Het is daarbij noodzakelijk dat de klager ook onderbouwt waarom er sprake is van ongewenste mededinging vanuit het oogpunt van goede marktwerking.

#### *Derde, vierde en vijfde lid*

Op grond van het vierde lid dienen Invest-NL en het samenwerkingsverband te voorzien in een adequate klachtafhandelingprocedure. Daarbij gelden de volgende eisen: deze procedure moet duidelijk kenbaar en eenvoudig toegankelijk op de website van Invest-NL en het samenwerkingsverband staan en moet zodanig zijn ingericht dat er adequate klachtafhandeling plaats kan vinden. Verder dient Invest-NL de ontvangst van een ingediende mededingingsklacht binnen twee weken na ontvangst ervan aan de Minister van Economische Zaken en Klimaat mede te delen. Dezelfde verplichting geldt indien het samenwerkingsverband een klacht ontvangt, met dien verstande dat mededeling van ontvangst in dat geval tot de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking gericht dient te zijn. Invest-NL dan wel het samenwerkingsverband doet aan het eind van elk kwartaal verslag aan de respectievelijke verantwoordelijke minister over de status van de afhandeling van een ingediende mededingingsklacht.

### **Artikel 11 [Gevolg schending additionaliteitsbeginsel]**

#### *Eerste lid*

Als Invest-NL of het samenwerkingsverband naar aanleiding van een mededingingsklacht of op grond van eigen bevindingen constateert dat er met betrekking tot een investeringsactiviteit sprake is van oneigenlijke mededinging, wordt deze activiteit zo snel mogelijk, maar in ieder geval binnen een jaar beëindigd. Anders dan voor de investeringstaak geldt voor de ontwikkeltaak dat die met een subsidie wordt gefinancierd. Ontwikkelactiviteiten waarbij sprake is van oneigenlijke mededinging zullen niet voor subsidie in aanmerking komen. Invest-NL en het samenwerkingsverband dienen er rekening mee te houden dat in geval van een gegronde mededingingsklacht dit effecten kan hebben op de subsidieverlening.

#### *Tweede lid*

De Minister van Economische Zaken en Klimaat kan ook ambtshalve constateren dat er bij investeringsactiviteiten sprake is van oneigenlijke mededinging door Invest-NL of een dochtermaatschappij. In dat geval kan hij een aanwijzing geven de desbetreffende activiteit zo snel mogelijk, maar in ieder geval binnen een jaar te beëindigen. Deze bevoegdheid wordt tevens toegekend aan de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking gericht op het samenwerkingsverband.

Voor de mogelijkheid tot het geven van een aanwijzing betreffende de ontwikkeltaak zie artikel 15, derde en vierde lid.

#### *Derde lid*

Dit lid biedt een grondslag voor de Minister van Economische Zaken en Klimaat om op te treden als de investeringsactiviteit van Invest-NL die oneigenlijke mededinging met zich meebrengt niet tijdig beëindigd is. Hij kan er dan namens en op kosten van Invest-NL in voorzien dat de activiteit alsnog wordt beëindigd. Indien het om een investeringsactiviteit van het samenwerkingsverband is de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking hiertoe bevoegd. Zie specifiek voor de ontwikkeltaak artikel 15, vijfde lid.

### **Artikel 12 [Verbod verstrekken ongeoorloofde staatssteun]**

Het verbod van staatssteun geldt rechtstreeks krachtens artikelen 107 en 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie voor lidstaat Nederland en richt zich rechtstreeks tot alle samenstellende delen van de Nederlandse overheid (Rijk, decentrale overheden etc.). Daarom is er in beginsel geen noodzaak voor het wettelijk aanvullend vastleggen van een verbod voor het verstrekken van ongeoorloofde staatssteun.

Voor zover financiering wordt verstrekt voor rekening en risico van een vakminister berust de verantwoordelijkheid voor de rechtmatigheid van de financiering onder de staatssteunkaders bij het bestuursorgaan dat de verantwoordelijkheid draagt voor deze verstrekking van de financiering. Voor Invest-NL betekent dit dat het niet de verantwoordelijkheid noch de bevoegdheid heeft om te beoordelen of een subsidieregeling van een minister verenigbaar is met de staatssteunregels. Ook draagt de minister wiens regeling door Invest-NL in mandaat wordt uitgevoerd, de formele verantwoordelijkheid voor de rechtmatige uitvoering van de regeling in individuele gevallen.

Hetzelfde geldt voor de ontwikkelactiviteiten en bijbehorende financiering: daar is sprake van een financieringsrelatie van het Rijk naar Invest-NL (op structurele basis) en het is aan het Rijk om ervoor te zorgen dat deze financieringsrelatie in overeenstemming is met de relevante staatssteunregels. Invest-NL zal overigens ook geen financiering verstrekken op grond van de ontwikkelactiviteiten. Zoals beschreven in paragraaf 6.2.2.1. van deze memorie van toelichting gaat het bij de ontwikkelactiviteiten om advisering en feitelijk handelen die vaak ook nog aselekt is, waardoor doorvloeit van staatssteun beperkt is.

Daarentegen is niet uitgesloten dat Invest-NL voor eigen rekening en risico financiering verstrekt die kan kwalificeren als ongeoorloofde staatssteun.

Het tweede lid geeft aan op welke wijze praktische invulling moet worden gegeven aan deze verplichting gelet op de geldende procedures en kaders ingevolge het Unierecht met betrekking tot staatssteun. Deze bepaling verschaft Invest-NL en haar



dochtermaatschappijen daarentegen de mogelijkheid om via de Nederlandse Staat (de Minister van Economische Zaken en Klimaat) vooraf comfort te verkrijgen van de Europese Commissie dat er niet onverhoopt ongeoorloofde staatssteun verleend wordt. De Wet Naleving Europese regelgeving publieke entiteiten verschaft reeds instrumenten om achteraf de naleving af te dwingen van de Europese staatssteunregels. Handhaving is dan ook uitdrukkelijk niet de bedoeling van dit wetsartikel, omdat dit een onnodige doublure zou inhouden.

### **Artikel 13 [Mogelijkheid tot het verplichten van Invest-NL om gebruik te maken van middelen en know-how RVO]**

Invest-NL kan worden belast met het uitvoeren van bepaalde subsidieregelingen of (bestaande) fondsen en faciliteiten voor rekening en risico van het Rijk. Invest-NL dient bij de uitvoering van die regelingen zo efficiënt en goedkoop mogelijk te opereren en daarmee de onkostenvergoeding zoals voorzien in artikel 16 voor de uitvoering van de subsidieregelingen of subsidiebesluiten begrensd te laten zijn. Met het oog hierop bevat het eerste lid van dit artikel een bevoegdheid voor de minister wie het aangaat om te besluiten dat Invest-NL, of een dochtermaatschappij die (geheel of gedeeltelijk) de taak, bedoeld in artikel 4, eerste lid, onderdeel c, uitoefent, gebruik dient te maken van voorzieningen van het Rijk. Dit voorkomt nodeloze doublures in capaciteiten juist op die terreinen waar het Rijk expertise, mankracht en technische faciliteiten reeds beschikbaar heeft.

In het tweede lid is dezelfde bevoegdheid toegekend aan de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking ten aanzien van het samenwerkingsverband tussen Invest-NL en FMO of een dochtermaatschappij daarvan die is belast met de taak, bedoeld in artikel 4, tweede lid, onderdeel c. Deze benadering is ontleend aan artikel 21a Kaderwet ZBO's.

Om onnodige verschuivingen van begrotingsmiddelen te voorkomen, is in het derde lid bepaald dat geen kostenvergoeding verschuldigd is voor de inschakeling van deze voorzieningen. Deze kosten zullen rechtstreeks vanuit de rijksbegroting worden gefinancierd en gedragen.

### **Artikel 14 [Verplichting tot aanhouden archief en verplichting tot overdragen aan Rijksarchief na 20 jaar]**

In artikel 4 van de Archiefwet is geregeld dat bij gehele of gedeeltelijke opheffing, samenvoeging of splitsing van overheidsorganen regels dienen te worden gesteld met betrekking tot de gevolgen voor de daarbij betrokken archieven. Artikel 4 voorziet zowel in gevallen van overdracht van taken tussen de verschillende overheden, als in gevallen van actieve afstoting van overheidsactiviteiten aan de particuliere sector, beëindiging van de overheidsbetrokkenheid (passieve afstoting) en de omzetting van overheidsactiviteiten in een privaot- of publiekrechtelijke vorm. Voorkomen moet worden dat een situatie ontstaat, waarin de overheid niet meer in staat is over het tot dan gevoerde beleid verantwoording af te leggen. Tegelijkertijd moet de organisatie wel effectief kunnen blijven functioneren en dus de beschikking krijgen over deze bescheiden voor zover dat noodzakelijk is (Kamerstukken II, 1992-1993, 22 866, nr. 3, Memorie van Toelichting, blz. 7 en 23).

Teneinde te voorkomen dat de archiefbescheiden gedurende de periode van de terbeschikkingstelling niet zorgvuldig worden beheerd, zijn de bepalingen omtrent het

toezicht op het beheer uit de Archiefwet van overeenkomstige toepassing op Invest-NL of een dochtermaatschappij die (geheel of gedeeltelijk) de taken, bedoeld in artikel 4, eerste lid, onderdelen a of c, uitoefent. Invest-NL dan wel betreffende dochtermaatschappij(en) moet haar archief beheren overeenkomstig de regels van de Archiefwet 1995. Dit is mede van belang in verband met de overdracht van deze archiefbescheiden na ontbinding van deze entiteiten. Invest-NL dient in geval van haar ontbinding of die van haar 100%-dochtermaatschappijen het beheer van en de zorg voor de archiefbescheiden over te dragen aan de Minister van Economische Zaken en Klimaat. Welke keuze Invest-NL daarbij maakt (centraal beheer van alle archieven bij Invest-NL zelf of juist verdeeld over de verschillende dochters, is een operationele aangelegenheid waarover door Invest-NL zelf besloten moet worden).

Artikel 4, derde lid, van de Archiefwet verplicht - in geval taken van een overheidsorgaan geheel of gedeeltelijk worden overgedragen aan een rechtspersoon - om een voorziening te treffen omtrent de terbeschikkingstelling aan die rechtspersoon van de op die taken betrekking hebbende archiefbescheiden, voor zover deze niet zijn overgebracht naar een archiefbewaarplaats, voor een tijdvak van ten hoogste twintig jaar. Deze voorziening houdt tenminste in een nadere bepaling van het tijdvak, alsmede een bepaling omtrent het toezicht op het beheer van de desbetreffende archiefbescheiden, overeenkomstig het bij of krachtens de Archiefwet is bepaald. Een periode van ten hoogste twintig jaar lijkt voldoende. Dit is geregeld in artikel 29 van dit wetsvoorstel dat ook het ter beschikking stellen van de relevante archiefbescheiden aan Invest-NL regelt.

### **Artikel 15 [Ontwikkelactiviteiten, sturing op ontwikkelactiviteiten en subsidie voor kosten ten aanzien van ontwikkelactiviteiten]**

#### *Eerste en tweede lid*

Met dit artikel wordt overeenkomstig artikel 4:23, van de Algemene wet bestuursrecht de benodigde wettelijke grondslag gecreëerd voor het subsidiëren van de taak neergelegd in artikel 4, eerste lid, onderdeel a, van dit wetsvoorstel. Het gaat dan om het feitelijk ondersteunen van startende, doorgroeïende en innovatieve ondernemingen bij hun ontwikkeling. Het heeft de voorkeur om deze financiering structureel van een wettelijke basis te voorzien door middel van dit wetsvoorstel. Structurele financiering op grond van respectievelijk de Kaderwet EZ is minder voor de hand liggend is, omdat hier sprake is van een financiering op structurele basis van Invest-NL en omdat de ontwikkelactiviteiten ook zullen worden uitgevoerd op andere beleidsterreinen dan waar de Kaderwet EZ-subsidies betrekking op heeft. Het tweede lid bevat een delegatiegrondslag om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur of bij regeling van de Minister van Economische Zaken en Klimaat criteria voor verstrekking van de subsidie vast te stellen alsmede regels met betrekking tot bijvoorbeeld de aanvraag van de subsidie.

#### *Derde lid*

De ontwikkeltaak betreft een dienst van algemeen economisch belang. Deze activiteit wordt door de markt ontoereikend uitgevoerd voor bepaalde investeringen door ondernemingen, terwijl die activiteiten vanuit het oogpunt van publieke belangen door de overheid wenselijk geacht worden. Omdat deze van overheidswege wordt opgelegd met het oog op het realiseren van een publiek belang, is het noodzakelijk dat de Minister van Economische Zaken en Klimaat voldoende aansturingmogelijkheden

heeft om erop toe te kunnen zien dat het verrichten van deze dienst op de juiste wijze geschiedt. In het derde lid is daarom bepaald dat de Minister, aanwijzingen kan geven aan Invest-NL of, indien voor de ontwikkeltaak een aparte dochtermaatschappij wordt gebruikt, aan die dochtermaatschappij, voor een goede vervulling van die taak. Een dergelijke bevoegdheid heeft de Minister bijvoorbeeld ook ten aanzien van Energie Beheer Nederland B.V., die belast is met verschillende wettelijke taken en diensten van algemeen economisch belang (artikel 82 e.v. van de Mijnbouwwet).

#### *Vierde lid*

Ingevolge dit lid dient Invest-NL of de dochtermaatschappij die als doelstelling heeft het uitvoeren van de taak, bedoeld in artikel 4, eerste lid, onderdeel a, de aanwijzingen van de minister, bedoeld in het derde lid, op te volgen. Indien met het oog op uitoefening van de hier bedoelde taak subsidie is verstrekt op grond van het eerste lid, kan deze verplichting worden geduid als een verplichting van de subsidie-ontvanger zoals bedoeld in titel 4.2 van de Algemene wet bestuursrecht. Als Invest-NL of de dochtermaatschappij de aanwijzingen van de minister niet opvolgt, kan de minister op grond van artikel 4:48, eerste lid, onderdeel b, van de Algemene wet bestuursrecht de subsidieverlening intrekken of ten nadele van de subsidie-ontvanger wijzigen. Hetzelfde geldt voor de subsidievaststelling op grond van artikel 4:49, eerste lid, onderdeel c, van de Algemene wet bestuursrecht.

#### *Vijfde lid*

Als Invest-NL of een dochtermaatschappij in grove mate nalatig is bij het vervullen van de taak, bedoeld in artikel 4, eerste lid, onderdeel a, kan de minister een last onder bestuursdwang treffen of kan een andere entiteit in opdracht van de minister tijdelijk voorzien in een uit te voeren werkzaamheid voor een taak. Van een grove mate van nalatigheid is in elk geval sprake indien Invest-NL ingevolge het vierde lid gegeven aanwijzingen niet opvolgt. De minister kan ook overgaan tot een eventueel besluit tot intrekking of het ten nadele wijzigen van de subsidieverlening zoals beschreven bij het vierde lid.

### **Artikel 16 [Onkostenvergoeding voor dienstverlening aan Onze Minister die het aangaat voor wat betreft ten uitvoerlegging regelingen]**

In dit artikel wordt de wettelijke basis gecreëerd voor het vergoeden van reële onkosten bij het uitvoeren van regelingen namens onderscheidenlijk Onze Minister die het aangaat of de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking. Door in het tweede lid vast te leggen dat een minister de bedragen vaststelt, wordt uiting gegeven aan het feit dat er geen sprake is van een economische activiteit die wordt uitgevoerd op grond van een overeenkomst tot opdracht noch dat er sprake is van een reguliere economische activiteit waar Invest-NL een rendement op kan behalen. Ook wordt hiermee voorkomen dat een ongeclausuleerde aanspraak op de vergoeding van kosten ontstaat die in geen verhouding staat tot hetgeen aan redelijke kosten wordt gemaakt. Aard en omvang van de onkosten zullen onderwerp van overleg zijn tussen de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en het samenwerkingsverband.

### **Artikel 17 [Evaluatie]**

Uit het eerste lid van dit artikel volgt dat de Minister van Economische Zaken en Klimaat in overeenstemming met de Minister van Financiën en de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking binnen drie jaar na de inwerkingtreding van deze wet aan de Staten-Generaal een verslag stuurt over de effecten van deze wet in de praktijk. Dit betreft een eenmalige evaluatie die in de brief van 10 februari 2017<sup>12</sup> is vermeld waarin de opzet van een Nederlandse financierings- en ontwikkelingsinstelling is beschreven. Gelet op de beperkte tijdsduur waarbinnen deze evaluatie dient plaats te vinden na oprichting richt die zich niet tevens op de doeltreffendheid en doelmatigheid van de wet. Te onderscheiden van deze evaluatie is de evaluatie die uit het tweede lid volgt en die in ieder geval eens in de zeven jaar plaatsvindt. Deze termijn is in overeenstemming met de Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2013 (bijlage bij Kamerstukken II 2013/14 28165, nr. 165). Het verslag van deze evaluaties omvat ook de doeltreffendheid en doelmatigheid van de wet.

#### **Artikel 18 [Overgang van financiële aanspraken voortvloeiend uit strategie richting start (besteding van 2,5 miljard)]**

In de Kamerbrief aan de Tweede Kamer van 30 juni 2017 over "Voortgang Invest-NL" is aangegeven dat het kabinet inzet op het reeds op 1 januari 2018 zo veel mogelijk operationeel laten zijn van Invest-NL op die gebieden waar dat kan.<sup>13</sup> In het kader van de Voorjaarsnota 2017 zijn middelen vrijgemaakt voor het intensiveren van de ontwikkelactiviteiten die thans worden uitgevoerd door het NIA en FMO NL Business.

Indien uit deze activiteiten projecten of investeringskansen komen met een zeer urgente financieringsbehoefte passend bij de doelstelling van Invest-NL, die niet of onvoldoende door marktpartijen gedragen kan worden, dan kan indien er sprake is van een voldoende solide business case en een investering door het kabinet wenselijk wordt geacht, de Staat overgaan tot het verstrekken van de benodigde financiering ten laste van de beoogde kapitaalstorting van 2,5 miljard. Deze financiering wordt dan met inachtneming van de geldende kaders verstrekt zoals de Comptabiliteitswet 2016, subsidiekaders en de toepasselijke staatssteunregels.

Dit wetsartikel regelt de overdracht naar Invest-NL van de investeringen door de Staat voorafgaand aan de oprichting van Invest-NL. Het is immers de bedoeling – gelet op de oorsprong van de financiering van deze investeringen – dat deze investeringen geheel op de balans van Invest-NL worden geplaatst als onderdeel van de bredere kapitaalstorting. Naar verwachting zullen deze investeringen binnen Invest-NL worden ondergebracht bij de Investeringsdochter.

#### **Artikel 19 [Overgang verstrekte subsidie in de vorm van een lening EIF-co-investment vehicle]**

Bij besluit van 17 juli 2017 heeft de Minister van Economische Zaken en Klimaat een subsidie in de vorm van een renteloze lening verstrekt aan het EIF met het oogmerk een co-investeringsactiviteit te ontplooiën onder beheer van het EIF. De middelen die in de vorm van een lening worden verstrekt, zullen door het EIF - samen

<sup>12</sup> Kamerstukken II, 2016/17, 28 165, nr. 269

<sup>13</sup> Kamerstukken II, 2016/17, 28 165, nr. 269

met andere middelen die het EIF ter beschikking heeft – worden geïnvesteerd door middel van co-investeringsvehikels die het risicokapitaal verschaffen aan ondernemingen die in Nederland actief zijn.

Gelet op de risico's verbonden aan dit type investeringen is er geen zekerheid dat de lening geheel zal kunnen worden terugbetaald. In de uitvoeringsovereenkomsten is wel voorzien in een procedure waarin bij het afsluiten van de co-investeringsactiviteit door het EIF de middelen die overgebleven zijn van de hoofdsom (al dan niet vermeerderd met een eventuele meeropbrengst) ter beschikking worden gesteld aan de Staat om over de bestemming te beslissen. De thans voorziene periode van co-investeringsactiviteit is 20 jaar of zo veel korter als met het EIF overeen wordt gekomen onder de voorwaarden van de uitvoeringsovereenkomsten.

Artikel 19, eerste lid, van het wetsvoorstel regelt dat Invest-NL in de plaats van de Staat treedt met betrekking tot de rechten en verplichtingen die de Minister van Economische Zaken en Klimaat namens de Staat is aangegaan in de uitvoeringsovereenkomsten behorend bij het subsidiebesluit. Dit geschiedt onder algemene titel waardoor geen heronderhandeling van de uitvoeringsovereenkomsten nodig is. De uitvoeringsovereenkomsten houden daar expliciet rekening mee.

Gedurende de periode van co-investeringsactiviteit heeft het EIF het recht om de Staat te verzoeken een tranche van de lening uit te betalen op een daartoe aangewezen bankrekening in het beheer bij het EIF overeenkomstig de uitvoeringsovereenkomsten. Naar verwachting zal de Staat voor de oprichting van Invest-NL al enkele betalingen hebben verricht. Bij overdracht onder algemene titel gaan alle rechten en verplichtingen over van de Staat naar Invest-NL. Dat heeft tot gevolg dat de Staat afstand doet van het recht op terugbetaling van de renteloze lening en dus ook afstand doet van de terugbetaling van de tussentijdse tranches van de lening die op het verzoek van het EIF worden uitgekeerd. Hierdoor ontstaat een niet beoogd negatief budgettair effect voor de begroting van de Minister van Economische Zaken en Klimaat. Om dit te voorkomen, bepaalt het tweede lid, dat het totaalbedrag van de reeds betaalde tranches van de lening, door Invest-NL binnen 30 werkdagen vanaf de overgangsdatum aan de Staat wordt terugbetaald. Immers Invest-NL heeft ingevolge het eerste lid het volledige recht op terugbetaling van de lening aan het EIF overgedragen gekregen.

## **Artikel 20 [Overgang DVI en DVI II]**

Dit artikel regelt in het eerste lid dat de aandelen van Oost NL N.V. in de rechtspersonen Dutch Venture Initiative SA SICAR (DVI) en in Dutch Venture Initiative II S.A. SICAR (DVI II) en de daaraan verbonden rechten en verplichtingen onder algemene titel overgaan op de Invest-NL [of een (speciaal daartoe opgerichte) dochtermaatschappij]. Daarmee treedt Invest-NL in de plaats van de Oost NL N.V. zonder dat enige wijziging plaatsvindt in de rechten en verplichtingen verbonden aan het aandeelhouderschap in DVI en DVI II.

Het aandeelhouderschap en betrokkenheid van Oost NL N.V. in DVI en DVII is ondersteund en gefaciliteerd door twee leningen die door de Minister van Economische Zaken en Klimaat krachtens twee subsidiebesluiten aan Oost NL N.V zijn verleend. Nu het voorwerp van de subsidie en bijbehorende leningsovereenkomsten – namelijk de aandelen in DVI en DVI II - onder algemene titel van Oost NL N.V overgaan naar Invest-NL is het ook noodzakelijk dat de rechten en verplichtingen die voortvloeien uit de leningsovereenkomsten van Oost NL N.V overgaan op Invest-NL. Het tweede lid

van artikel 20 voorziet hierin. Ook deze overgang vindt plaats zonder enige wijziging in de rechten en verplichtingen verbonden aan beide leningsovereenkomsten.

**Artikel 21**

*gereserveerd*

**Artikel 22**

*gereserveerd*

**Artikel 23**

*gereserveerd*

**Artikel 24**

*gereserveerd*

**Artikel 25**

*gereserveerd*

**Artikel 26**

*gereserveerd*

**[Artikel 27 [IT-systemen etc.]**

[PM Placeholder deze wetsbepaling is afhankelijk van de vraag of deze overgang al dan niet moet plaatsvinden, met name op het punt van licenties]

**Artikel 28 [Overdracht archiefbescheiden]**

Dit artikel regelt, conform het derde lid van artikel 4, derde lid van de Archiefwet 1995, dat Invest-NL en het samenwerkingsverband vanaf de oprichting over de benodigde archiefbescheiden kunnen beschikken voor uitvoering van de taken, bedoeld in artikel 4, eerste lid, onderdeel c, en artikel 4, tweede lid, onderdeel c.

**Artikel 29 [Faillissement en conservatoir beslag]**

*Gereserveerd [overleg met V&J gaande]*

**Artikel 30 [Inwerkingtreding]**

Dit artikel regelt dat de wet in werking treedt op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip en dat dat tijdstip voor verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

De Minister voor Economische Zaken en Klimaat,

CONCEPT