Perspectief op financiering van transities, innovatie en het mkb ter versterking van de Nederlandse economie

Verdieping *E: Begrotingsregels*

24-11-2023-Z6L7

April 2024

Dit document is gericht op begrotingsregels; overkoepelende inzichten worden samengebracht in het hoofddocument

Onderzoeksvraag	Activiteit	Onderzoeksonderwerpen	Verdiepende materialen
Deelvraag I **Identificeren belemmeringen**	In kaart brengen marktvraag via deskresearch en marktinterviews	• Financieringsbehoefte verschillende typen bedrijven/projecten • Beschikbaar aanbod op de (private en publieke) kapitaalmarkt • Onbediende marktvraag vanwege delta behoefte en aanbod • Belemmeringen ten grondslag aan onbediende vraag • Mogelijke oplossingsrichtingen	*Verdieping A (marktvraag)* *Verdieping B (casusonderzoek)*
	Concretiseren belemmeringen bij financiering via casusonderzoek		
Deelvraag II **Identificeren oplossingsrichtingen**	Uitvoeren internationale vergelijking NPBI's	• Mogelijke financieringsinstrumenten die worden ingezet door NPBI's van vijf lidstaten, en selectie relevante instrumenten die aansluiten op geïdentificeerde belemmeringen	*Verdieping C (NPBI's)*
	In kaart brengen bestaande ruimte voor inzet van overheid vanuit staatssteunkaders	• Mate waarin Europese staatssteunregels de mogelijkheid geven om als overheid instrumenten vorm te geven, en binnen welke begrenzingen	*Verdieping D (Staatssteun)*
	In kaart brengen bestaande ruimte voor inzet van overheid vanuit begrotingsregels	• Mate waarin Nederlandse en Europese begrotingsregels de mogelijkheid gevenom als overheid instrumenten vorm te geven, en binnen welke begrenzingen	***Verdieping E (Begrotingsregels)***

Hoofddocument

Identificeren en scoren van mogelijke oplossingsrichtingen op basis van inzichten uit deelonderzoeken; scoring van oplossingsrichtingen ten op zichte van elkaar, vanuit effectiviteit, kosten, uitvoerbaarheid en risico's

Deze werkstroom onderzoekt de mate waarin begrotingsregels de vormgeving van passende instrumenten beïnvloeden

Aanleiding en doel

- De Nederlandse economie staat voor grote uitdagingen, met name op het gebied van duurzaamheid en de energietransitie
- Om de transitie in beweging te krijgen zullen sectoren en bedrijven moeten innoveren, wat vraagt om investeringen
- Ondanks een breed instrumentarium aan private en publieke financieringsinstrumenten, vinden bedrijven niet altijd financiering en neemt het risico op afnemende investeringen in innovaties toe
- De vraag is hoe dit op te lossen, opdat Nederland tijdig en effectief investeert in innovatie en transitie, en het langetermijnverdienvermogen van de Nederlandse economie geborgd blijft
- Het doel van het overkoepelende onderzoek is in kaart te brengen *waar*, en *waarom* financiering in innovatie en transitie stokt, om zo passende instrumenten te identificeren waarmee de overheid effectief kan bijsturen
- Deze werkstroom onderzoekt de mate waarin begrotingsregels de vormgeving van passende publieke financieringsinstrumenten beïnvloeden

Doelstelling en voornaamste activiteiten

- Dit onderzoek beantwoordt de volgende aan PwC gestelde onderzoeksvragen
  - In welke mate beïnvloeden Nederlandse en Europese begrotingsregels de mogelijkheid om als overheid passende instrumenten vorm te geven?
  - Welke ruimte zien andere landen in de begrotingsregels voor het stimuleren van financiering in innovatie en transitie?
- Dit onderzoek brengt de begrotingsregels en hun toepassing op publieke financieringsinstrumenten in beeld langs:
  - A De nationale begrotingsregels, zoals in Nederland vastgelegd in onder meer de Comptabiliteitswet, de Wet Hof en begrotingsregels 2022–2025 in de Startnotitie
  - B De Europese begrotingsregels, zoals vastgelegd in het Verdrag van Maastricht en het Stabiliteits- en Groeipact (SGP)
  - C De statistische behandeling van overheidsinvesteringen en -uitgaven, waarvan de regels zijn vastgelegd in het Europees systeem van nationale en regionale rekeningen (ESR)

Begrotingsregels dragen bij aan een goede besteding van publieke middelen

Basisprincipes begrotingsbeleid

De begroting is een belangrijk middel dat de regering heeft om publieke belangen en politieke doelen te borgen door de daarvoor benodigde financiële middelen vrij te maken. Tijdens een kabinetsperiode is altijd sprake van (onverwachte) ontwikkelingen of nieuwe politieke prioriteiten, die budgettaire gevolgen met zich meebrengen.

De begrotingsregels zijn een verzameling voorspelbare regels waarlangs de regering prioriteiten kan bijstellen en budgetten – waar nodig – kan verschuiven.
Het begrotingsbeleid draagt op deze wijze bij aan een goede besteding van publieke middelen.
De uitgangspunten voor het begrotingsbeleid zijn vastgelegd in Nederlandse en Europese wetten en regels (zie pagina 6).

Het begrotingsbeleid is gestoeld op drie basisprincipes:

1. Efficiënte allocatie van publieke middelen
2. Beheersing van de overheidsfinanciën
3. Macro-economische stabilisatie.

Efficiënte allocatie van publieke middelen

De overheid stelt de hoeveelheid benodigde middelen vast waarmee overheidstaken kunnen worden uitgevoerd. Omdat zij ook bepaalt hoe de bijbehorende lasten worden verdeeld over burgers en bedrijven, moeten deze middelen zo doelmatig en doeltreffend mogelijk worden verdeeld over de verschillende overheidstaken.

Beheersing van overheids-financiën

Beheersing van de overheidsfinanciën betekent in de eerste plaats dat een kabinet de ontwikkeling van inkomsten en uitgaven zelf in de hand heeft en zich aan de gemaakte (budgettaire) afspraken houdt. Door de overheidsfinanciën gedurende de rit te beheersen wordt voorkomen dat volgende generaties te maken krijgen met een te grote schuld of dat zij gedwongen worden om hun collectieve voorzieningen te versoberen of hun belastingen te verhogen.

Macro-economische stabilisatie

De economie ontwikkelt zich doorgaans in golfbewegingen: periodes van opleving en neergang volgen elkaar op. Het is van belang om de overheidsuitgaven af te stemmen op deze cyclus, omdat de overheid de economie met haar uitgaven zowel kan stuwen als kan remmen. De overheid kan de economische groei stabiliseren door in goede tijden buffers op te bouwen en in slechte tijden de neergang te dempen. Sinds 1994 hanteert Nederland het zogenoemde ‘trendmatig’ begrotingsbeleid waarin dit proces automatisch verloopt.

1) Buffers opbouwen doet de overheid door een overschot op de begroting te gebruiken voor het aflossen van de staatsschuld. De economische neergang kan worden gedempt door het verhogen van de uitgaven en het verminderen van de ontvangsten, waardoor de staatsschuld juist oploopt.

De regels voor het Rijk voor inkomsten en uitgaven zijn vastgelegd in Nederlandse en Europese wetten en regels

Overzicht van begrotingswetten en -regels in het kort

Wetten en regels		Toelichting
Wetten	1 Grondwet	Het budgetrecht van het parlement is in de Grondwet verankerd, die bepaalt dat de begrotingen bij wet worden vastgesteld.[1] Andere belangrijke grondwettelijke bepalingen, zoals de informatiepositie van het parlement[2] en dat belastingen alleen bij wet kunnen worden ingesteld, houden hiermee verband.
	2 Europese verdragen	Met de inwerktreding van het Verdrag van Maastricht[4] in 1993 en de oprichting van de Europese Economische Monetaire Unie[5] (EMU) zijn ook Europese rechtsregels ten aanzien van begrotingstekorten en overheidsschuld van toepassing. Deze zijn vastgelegd in het Stabiliteits- en Groeipact (SGP) in het Verdrag inzake de werking van de EU[6] en het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de EMU.[7]
	3 Wet houdbare overheidsfinanciën	De Wet houdbare overheidsfnanciën[8] (Wet Hof) bepaalt dat in het begrotingsbeleid de geldende Europese regels voor overheidsschuld en -tekort in acht worden genomen. Daarnaast verankert de wet de uitgangspunten van het trendmatig begrotingsbeleid
	4 Comptabiliteitswet	De Comptabiliteitswet[9] (CW) bevat regels voor de rijksbegroting en de rijksverantwoording. De wet bevat de belangrijkste ‘spelregels’ als het gaat om het financiële beheer van het Rijk en is voor het laatst gewijzigd in 2016 (CW 2016)
Regels	5 Begrotingsregels	De begrotingsregels vormen geen juridische overeenkomst, maar een politiek akkoord over bestuurlijke regels over de begroting. De begrotingsregels stelt het kabinet aan het begin van zijn termijn voor de duur van de regeerperiode vast, als bijlage bij het regeerakkoord[10] en in de startnota.[11]
	6 Rijksbegrotings-voorschriften	De rijksbegrotingsvoorschriften[12] (RBV’s) bepalen in detail de technische voorwaarden waaraan de begrotingsstukken moeten voldoen. Ze vormen daarmee de instructies voor (financiële) beleidsmedewerkers als het gaat om het proces, het tijdspad en de vormgeving van de rijksbegroting. De RBV’s worden jaarlijks aangepast.

1) Zie Art. 105 Gw. (link); 2) Zie Art 68 Gw. (link); 3) Zie Art. 104 Gw. (link); 4) Zie Verdag betreffende de Europese Unie, PB C 191 van 29.7.1992, blz. 1–112 (link); 5) Zie Artikel 3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie (link) en de artikelen 3, 5, 119–144, 219 en 282–284 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (link); 6) Zie Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (link); 7) Zie Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de EMU (link); 8) Zie Wet houdbare overheidsfinanciën (link); 9) Zie Comptabiliteitswet 2016 (link); 10) Zie VVD, D66, CDA en Christenunie, Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst (link); 11) Startnota Kabinet Rutte IV (link); 12) Zie rijksbegrotingsvoorschriften 2024 (link)

Verstrekken van directe financiering via eigen en vreemd vermogen, en garanties, vergt verantwoording aan het parlement

Directe bedrijfsfinancieringsinstrumenten en garanties in de begrotingswetten en -regels

Type	Voorbeelden	Toelichting begrotingswetten en -regels
Directe financiering via eigen vermogen en/of achtergestelde lening	Innovatiekrediet, Vroege-fase-financiering	De Comptabiliteitswet en de rijksbegrotingsvoorschriften schrijven voor dat het verstrekken van eigen vermogen, leningen met wezenlijke kenmerken van eigen vermogen of garanties ten aanzien van de omvang van het eigen vermogen van meer dan €5 mln aan een privaatrechtelijke rechtspersoon niet eerder kan plaatsvinden dan 30 dagen door de Staat nadat het voornemen daartoe schriftelijk ter kennis is gebracht aan de Kamers der Staten-Generaal.[1] Als binnen de genoemde termijn van 30 dagen ten minste een vijfde van het grondwettelijk aantal leden van één van de Kamers der Staten-Generaal nadere inlichtingen vraagt, dan wordt het eigen vermogen, de leningen met wezenlijke kenmerken van eigen vermogen of garanties ten aanzien van de omvang van het eigen vermogen niet eerder verstrekt dan 14 dagen nadat de inlichtingen aan de desbetreffende Kamer zijn toegekomen.[2]
Directe financiering via vreemd vermogen	Qredits	De Comptabiliteitswet en de rijksbegrotingsvoorschriften schrijven voor dat het verstrekkenvan schuldtitels van meer dan €5 miljoen aan een privaatrechtelijke rechtspersoon, of het overnemen van schuldtitels van een privaatrechtelijke persoon van meer dan €5 mln niet eerder kan plaatsvinden dan 30 dagen door de Staat nadat het voornemen daartoe schriftelijk ter kennis is gebracht aan de Kamers der Staten-Generaal.[1] Als binnen de genoemde termijn van 30 dagen ten minste een vijfde van het grondwettelijk aantal leden van één van de Kamers der Staten-Generaal nadere inlichtingen vraagt, dan wordt het eigen vermogen, de leningen met wezenlijke kenmerken van eigen vermogen of garanties ten aanzien van de omvang van het eigen vermogen niet eerder verstrekt dan 14 dagen nadat de inlichtingen aan de desbetreffende Kamer zijn toegekomen.[2]
Garanties	BMKB, GO, Groeifaciliteit, Exportkrediet-verzekering	Het beleidskader risicoregelingen[3] ziet toe op alle nieuwe en bestaande risicoregelingen, zoals garanties, die tussen een organisatie van de rijksoverheid en een organisatie buiten de sector overheid (volgens de definitie van de ESA 2010[4]) zijn overeengekomen. Wanneer het besluit is genomen om een garantie aan te gaan, dan wordt conform het beleidskader risicoregelingen een premie gevraagd die een reële weergave vormt van het risico. De premie is de optelsom van de verwachte schade, de uitvoeringskosten en een risico-opslag, en wordt in een risicovoorziening gestort. De voorziening blijft meerjarig beschikbaar om uitgaven te doen die voortkomen uit de risicoregeling. Iedere risicoregeling krijgt een horizonbepaling, waarbij de standaardtermijn 5 jaar is. Op het moment van de horizonbepaling wordt een evaluatie van de risicoregeling conform de Regeling periodiek evaluatieonderzoek (RPE)[5] uitgevoerd, waarbij de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de risicoregeling wordt onderzocht. In het geval dat de regeling stopt en er middelen na afloop van een risicoregeling overblijven, dan wordt in overeenstemming met het ministerie van Financiën besloten over de aanwending van die middelen. Bij nieuwe risicoregelingen en aanpassingen van bestaande regelingen zal er een versobering van (andere) risicoregelingen plaatsvinden. Als een departement zelf geen risicoregelingen heeft, dan kan het departement nieuwe ruimte voor de risicoregelingen organiseren door een substantiële eerste storting in een risicovoorziening. De minister van Financiën zal bij het inrichten van een risicovoorziening voorwaarden stellen.[6] De exacte vormgeving van de risicovoorziening wordt vastgelegd in een brief van het ministerie van Financiën aan het beleidsdepartement.

1) Zie Art. 4.7, eerste lid, CW (link) en Regeling rijksbegrotingsvoorschriften 2024 (link) en (link); 2) Zie Art. 4.7, tweede lid, CW (link); 3) Zie Bijlage 1 bij Startnota Kabinet Rutte IV, TK 2021–2022, nr.1 (link); 4) Eurostat, 2013, European System of Accounts, ESA 2010 (link); 5) De kwaliteitseisen voor een RPE zijn beschreven in de Regeling periodiek evaluatieonderzoek 2022 (link); 6) Zie Art. 4.19, CW (link)

Fondsen op afstand van het Rijk maken verstrekking van financiering eenvoudiger en flexibeler

Redenen om fondsbeheer en fondsvermogen op afstand te zetten

Op afstand zetten fondsbeheer en -vermogen

Er zijn verschillende redenen voor het op afstand zetten van het fondsbeheer en het fondsvermogen van revolverende fondsen:

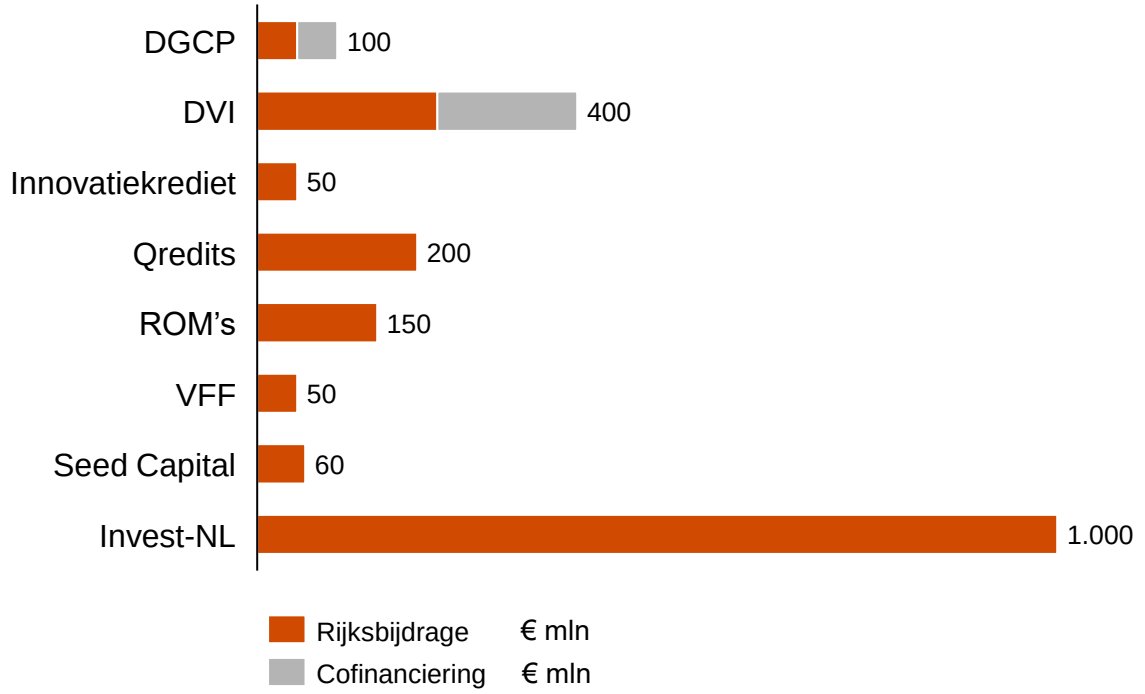
1. Een fonds op afstand, met mandaat van het parlement, kan eenvoudiger risicokapitaal verstrekken. In tegenstelling tot een fonds binnen het Rijk dat bij elke individuele investering met een omvang van ten minste €5 mln het parlement moet informeren, hoeft een fonds op afstand dat niet. Voor op te richten fondsen op afstand van het Rijk wordt doorgaans een nieuwe rechtspersoon opgericht, waarbij de voorhangprocedure uit de Comptabiliteitswet wordt gehanteerd.[1]

2. Wanneer het vermogen van het fonds op afstand van het Rijk staat, kunnen (private) cofinanciers ook participeren in het fonds in plaats van alleen in projecten. Tot op heden lijkt cofinanciering te leiden tot beperkte vergroting van bedrijfsfinancieringsfondsen.

3. Er kan gebruik worden gemaakt van de specifieke expertise van de fondsbeheerder, die niet binnen het Rijk beschikbaar is.

4. Een fonds op afstand kan worden vormgegeven zodat het niet onder de sector overheid valt volgens de definities uit de ESA2010, en de inkomsten en uitgaven van het fonds dus niet meetellen in het EMU-saldo. Directe investeringen zijn daarentegen wel saldorelevant.

Cofinanciering vergroot bedrijfsfinancieringsfondsen



1) Zie Art. 4.7, eerste lid, CW (link). Volgens Art. 7.40, CW wordt ook de Algemene Rekenkamer betrokken bij de besluitvorming over de oprichting van een nieuwe rechtspersoon.

Statistische categorisering fonds op afstand van het Rijk bepaalt de belasting van het EMU-saldo

De statistische behandeling van overheidsinvesteringen en -uitgaven

Statistische toerekening bepaalt EMU-saldobelasting

Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) stelt de statistieken over de Nederlandse overheidsfinanciën op en rapporteert deze onder andere aan de Europese Commissie en het Europese statistische bureau (Eurostat). Bij het samenstellen van de statistieken van de overheidsfinanciën baseert het CBS zich op de handboeken van Eurostat.

De statistieken van de overheidsfinanciën zijn consistent met de Nationale Rekeningen. De richtlijnen voor het samenstellen van de Nationale Rekeningen zijn vastgelegd in het Europees systeem van Rekeningen versie 2010 (ESA2010). Specifieke richtlijnen voor de samenstelling van cijfers over het tekort en de schuld van de overheid volgens de EMU-normen staan in de Manual on Government Deficit and Debt.[1]

Om te bepalen of inkomsten en uitgaven van een fonds meetellen in het EMU-saldo is vooral van belang of het fonds volgens de ESA2010 tot de sector overheid (S13-codering) wordt gerekend. De ESA2010 stelt dat fondsen binnen het Rijk per definitie onderdeel van de sector overheid zijn. De inkomsten en uitgaven van fondsen binnen het Rijk belasten daarmee het EMU-saldo.

Fondsen op afstand van het Rijk kunnen zowel tot de sector overheid (S13) als tot de financiële instellingen (S12) worden gerekend, zie pagina 10.

ESA2010 in een notendop

Het ESR registreert alle output die het resultaat is van productie binnen de productiegrens.

Institutionele eenheden zijn economische entiteiten die zelfstandig goederen en activa kunnen bezitten, verplichtingen kunnen aangaan en economische activiteiten en transacties met andere eenheden kunnen verrichten. Voor het ESR-systeem zijn de institutionele eenheden ingedeeld in vijf elkaar uitsluitende binnenlandse institutionele sectoren en het buitenland:

- niet-financiële vennootschappen (S11)
- financiële instellingen (S12)
- overheid (S13)
- huishoudens (S14)
- instellingen zonder winstoogmerk (izw's) ten behoeve van huishoudens (S15)
- het buitenland (S2)

1) Zie Eurostat, 2023, Manual on Government Deficit and Debt – Implementation of ESA2010 | 2022 edition

Vormgeving van het fondsbeheer bepaalt de belasting van het EMU-saldo

De statistische behandeling van overheidsinvesteringen en -uitgaven

Fondsen op afstand kunnen EMU-saldo belasten

Fondsen op afstand van het Rijk kunnen als onderdeel van de sector overheid (S13) of als onderdeel van de financiële sector (S12) worden gezien:

- Een fonds op afstand van het Rijk wordt tot de sector overheid gerekend als de productie van het fonds hoofdzakelijk niet-marktoutput is en een overheidsinstelling er zeggenschap over heeft omdat voor de financieringsbeslissingen instemming van de overheid vereist is of de leden van de relevante bestuursorganen overheidsambtenaren zijn. In dit geval belasten de inkomsten en uitgaven van het fonds het EMU-saldo.[1]
- Een fonds op afstand van het Rijk wordt tot de financiële sector gerekend als het als hoofdfunctie het verlenen van financiële intermediatie en/of het verlenen van financiële hulpdiensten heeft, en hoofdzakelijk voor de markt produceert.[1] De inkomsten en uitgaven van dit fonds belasten het EMU-saldo niet.

De classificering van een fonds op afstand van het Rijk wordt in Nederland gedaan door het CBS in samenspraak met Eurostat. De classificering hangt onder meer af van de inrichting en de statuten van het fonds, en *expert judgement* van het CBS en Eurostat.

Bepaalde transacties belasten het EMU-saldo bij S12-fondsen

Verder geldt dat in het geval een fonds op afstand van het Rijk tot de financiële sector wordt gerekend (S13), bepaalde transacties tot de sector overheid worden gerekend (S12). Een reden hiervoor kan zijn dat de oorsprong van de transacties ligt in beleid gericht op het beïnvloeden van het gedrag van economische actoren. Een andere reden kan zijn dat de overheid fondsen, die (deels) onder haar controle staan, bepaalde overheidstaken laat uitvoeren, zoals vaak het geval is bij nationale ontwikkelingsbanken. Dergelijke transacties worden *rearranged transactions* genoemd.[1] Voorbeelden hiervan zijn :

- leningen op verzoek van de overheid aan specifieke bedrijven, zoals plaatsvindt in de luchtvaartsector;
- verwerven of aanhouden van financiële instrumenten voor prijsstabilisatie;
- het verwerven of houden van aandelen om redenen van industriebeleid, zoals meerdere lidstaten hebben gedaan in de luchtvaart, spoorwegen en defensie-industrieën;
- het verzorgen van hedging van marktrisico's namens de overheid;
- het kopen van goederen of diensten om bedrijven te ondersteunen.

1) Zie Eurostat, 2013, European System of Accounts, ESA2010, Hoofdstuk 2 (link); 2) Zie Eurostat, 2023, Manual on Government Deficit and Debt – Implementation of ESA2010 | 2022 edition, sectie 1.2.4.5

Karakter van kapitaalstorting bepaalt de belasting van het EMU-saldo

De statistische behandeling van overheidsinvesteringen en -uitgaven

Saldo-effect van kapitaalstorting in fondsen op afstand Rijk

Kapitaalstorting in fondsen op afstand van het Rijk en die volgens de ESA2010 onderdeel van de sector overheid (S13) zijn, zoals Invest-NL, kunnen het saldo belasten. De Manual on Government Deficit and Debt, sectie 3.2, zet de regels die hiervoor gelden uiteen. Samengevat komt het neer op de volgende twee vereisten:

- Er is sprake van een '*market rate of return*' over de kapitaalinjectie die wordt berekend conform de Eurostat-handleiding.
- De vennootschap waarin de kapitaalstorting plaatsvindt moet op voldoende afstand van de overheid handelen en in een grote mate van zelfstandigheid, waarbij de vennootschap zich zo veel mogelijk gedraagt als een marktinvesteerder.

Als aan beide vereisten is voldaan, dan kwalificeert de kapitaalinjectie als een zogenaamde financiële transactie en is de kapitaalinjectie niet saldobelastend, zoals op dit moment de situatie bij Invest-NL is. Als aan één van de vereisten niet is voldaan, dan kwalificeert de kapitaalinjectie als een *capital transfer* (niet-financiële transactie) en is saldobelastend.

Statistische behandeling van kapitaalinjecties kan veranderen

- De statistische behandeling van de kapitaalinjecties in Tennet illustreren dat Eurostat zijn beoordeling kan veranderen in de loop der tijd.
- In 2011 waren kapitaalinjecties door de Staat in TenneT niet relevant voor het EMU-saldo. De toenmalige beoordeling van Eurostat was dat de kapitaalinjectie voldeed aan de vereisten om deze te kwalificeren als een financiële transactie, waarmee de kapitaalinjectie niet saldorelevant was.
- In de zomer van 2018 heeft het CBS Eurostat om advies gevraagd over de verwerking van kapitaalinjecties in TenneT. In 2020 concludeerde Eurostat dat TenneT onvoldoende bevoegd is om zelfstandig te beslissen over de aanwending van ontvangen gelden van de kapitaalinjecties en dat TenneT met deze gelden de facto overheidsbeleid uitvoert.[3] Die notie was doorslaggevend voor Eurostat om de kapitaalinjecties in TenneT te categoriseren als relevant voor het EMU-saldo. Paragraaf 20.198(b) van het ESA2010[4] schrijft namelijk voor dat kapitaalinjecties, waarbij de ontvanger onvoldoende bestedingsvrijheid heeft, ten laste van het EMU-saldo gebracht moeten worden.

1) Zie Eurostat, 2013, European System of Accounts, ESA2010, Hoofdstuk 2 (link); 2) Zie Eurostat, 2023, Manual on Government Deficit and Debt – Implementation of ESA2010 | 2022 edition, sectie 1.2.4.5; 3) Zie Eurostat, 2020, Ex-post methodological advice on the statistical treatment of the transactions between the Kingdom of the Netherlands and TenneT (link); 4) Zie Eurostat, 2013, European System of Accounts, ESA2010, paragraaf 20.198, pagina 444 (link)

Meeste NPBI's in vergelijkbare Europese lidstaten zijn financiële instelling, en daarbij in zijn algemeenheid minder saldobelastend

Land	Naam instelling	ESR2010-classificatie	'Rearranged transactions'
	Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW)	Financiële instelling (S12)	Ja
	Landwirtschaftliche Rentenbank	Financiële instelling (S12)	Nee
	Landesförderinstitut Mecklenburg-Vorpommern	Overheid (S13)	Niet van toepassing
	Andere regionale publieke banken	Financiële instelling (S12)	Ja
	The Growth Fund	Financiële instelling (S12)	Nee
	The Green Investment Fund	Financiële instelling (S12)	Nee
	The Investment Fund for Central and Eastern Europe	Financiële instelling (S12)	Nee
	Agence Française de Développement	Financiële instelling (S12)	Ja
	Banque Publique d'Investissement	Financiële instelling (S12)	Nee
	Caisse des dépots et consignations (CDC)	Financiële instelling (S12)	Nee
	Nederlandse Waterschapsbank	Financiële instelling (S12)	Nee
	Bank Nederlandse Gemeenten	Financiële instelling (S12)	Nee
	Invest-NL	Overheid (S13)	Niet van toepassing

Toelichting

- In andere lidstaten valt de kredietverstrekking en -opname van NPBI's statistisch niet onder de sector overheid. De NPBI-verrichtingen vallen in de meeste lidstaten dus niet onder het SGP van de EU.
- KfW en ander regionale publieke banken in Duitsland voeren transacties uit die wel tot de sector overheid worden gerekend. Dat geldt ook voor Agence Française de Développement in Frankrijk.
- In Nederland worden de NWB en de BNG tot de financiële sector gerekend. Invest-NL wordt geclassificeerd als onderdeel van de overheid, en daarom vallen zijn verrichtingen onder de regels van het SGP.

Begrotingsregels kunnen de vormgeving en uitrol van passende financieringsinstrumenten vertragen

Nederlandse regels: CW en RBV

- Het parlement heeft een in de Grondwet verankerd budgetrecht dat bepaalt dat begrotingen bij wet worden vastgesteld.
- De spelregels zijn vastgelegd in de Comptabiliteitswet (CW), en schrijven voor dat het verstrekken van eigen vermogen, leningen en garanties aan bedrijven >€5 mln moet~~en~~ worden voorgelegd aan het parlement. Ook stelt de CW dat over deze uitgaven verantwoording aan het parlement moet worden afgelegd en dat de ARK onderzoek mag doen naar deze uitgaven, zowel voor het Rijk zelf als~~ook~~ voor organisaties die onder het Rijk vallen.
- Het voorleggen aan en toestemming krijgen van het parlement kost minstens 30 dagen en kan **vertragend** werken bij het voornemen financiering te verstrekken aan bedrijven. Daarbij kan op voorhand geen zekerheid geboden worden of het parlement akkoord gaat met een voornemen financiering te verstrekken aan bedrijven.

Europese begrotingsregels

- De Wet Hof bepaalt dat in het begrotingsbeleid de geldende Europese regels voor overheidsschuld (max. 60% bbp) en -tekort (max. 3% bbp) in acht worden genomen.
- Statistische classificatie van financieringsvehikels van de overheid, zoals NPBI's, onder de ESA2010 bepaalt direct of krediet- en/of eigen-vermogenverstrekking via dat vehikel het begrotingssaldo belast. Naarmate het begrotingstekort richting 3% bbp beweegt, zoals op dit moment het geval is, wordt de mate van saldobelasting relevanter en kan het daarmee de maatvoering van benodigde financierings-instrumenten beïnvloeden.
- In veel lidstaten valt de kredietverstrekking en kredietopname van NPBI's statistisch niet onder de sector overheid. De NPBI-verrichtingen zijn in veel lidstaten dus niet saldorelevant.

Ruimte in de EU-begrotingsregels

- De ESA2010 biedt ruimte om NPBI's onder de sector financiële instellingen te categoriseren, waardoor de verrichtingen van de NPBI's niet het saldo belasten.
- De vormgeving van de NPBI's en hun statuten zijn daarbij van belang – op basis van die informatie bepaalt Eurostat de classificering van de NPBI's. Daarnaast zijn marktconformiteit en bestedingsvrijheid van de NPBI's criteria waaraan voldaan moet worden om onder de sector financiële instellingen te worden gecategoriseerd.
- Tegelijkertijd trachten lidstaten met hoge begrotingstekorten steeds meer overheids-activiteiten onder NPBI's te schuiven om saldobelasting te beperken. De beoordeling van Eurostat van NPBI-activiteiten, zo blijkt uit gesprekken met experts, is de laatste jaren scherper geworden om deze 'uitgavenschuif' tegen te gaan.

Disclaimer

April 2024

Deze rapportage is opgesteld door PwC onder verantwoordelijkheid van Selwyn Moons (Partner) en onder toezicht van Brecht Gijsbertsen (Director). We hebben onze werkzaamheden gebaseerd op de aan ons ter beschikking gestelde informatie. Wij hebben aangenomen dat deze informatie juist, volledig en niet misleidend is. Wij hebben geen accountantscontrole uitgevoerd met betrekking tot deze informatie, noch een beoordeling gericht op het vaststellen van volledigheid en juistheid daarvan conform internationale audit of reviewstandaarden. Dit document is bedoeld voor informatieve doeleinden. U blijft ten alle tijde volledig verantwoordelijk voor enige beslissing(en) die op basis van dit rapport kan (kunnen) worden genomen. PwC aanvaardt geen aansprakelijkheid (ook niet voor nalatigheid) voor de gevolgen van enig handelen of nalaten van u en/of derden op basis van (de inhoud van) het rapport en wijst iedere verantwoordelijkheid, zorgplicht en/of aansprakelijkheid hetzij contractueel, uit onrechtmatige daad (inclusief nalatigheid) of anderszins af voor enige beslissing op basis van (de inhoud van) het rapport. Wij hebben de rapportage uitsluitend opgesteld voor het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat als opdrachtgever, en conform de opdracht van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. Voor het gebruik van het rapport door andere partijen dan het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat aanvaarden wij geen verantwoordelijkheid, zorgplicht of aansprakelijkheid contractueel, op basis van onrechtmatige daad (inclusief nalatigheid) of anderszins. Het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat vrijwaart PwC te allen tijde voor aanspraken van derden die voortvloeien uit of verband houden met door ons ten behoeve van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat verrichte werkzaamheden, behoudens indien en voor zover er sprake is van opzet of bewuste roekeloosheid aan de zijde van PwC.

Op dit document alsmede enig geschil voortvloeiende uit of verband houdende met (de inhoud van) dit document worden uitsluitend beheerst door Nederlands recht.

© 2024 PWC. All rights reserved. PwC refers to the network of member firms of PricewaterhouseCoopers International Limited (PwCIL), or, as the context requires, individual member firms of the PwC network. Each member firm is a separate legal entity. Please see http://www.pwc.com/structure for further details.