

Monitor exportkredietverzekeringen 2018

Inhoud

Monitor exportkredietverzekeringen 2018	1
1 Inleiding	3
<i>Box 1.1 Betrokken partijen en rollen</i>	3
2 Financiële resultaten	3
<i>Box 2.1: Interpretatie ekv-cijfers</i>	4
2.1 Premies	4
2.2 Recuperaties	5
2.3 Schades	6
<i>Box 2.2: De koersrisicoverzekering</i>	7
2.4 Vergoeding ADSB	7
2.5 Obligobenutting	8
<i>Box 2.3: Maximale Schade</i>	9
2.6 Risicovoorziening	9
3 Beleidswijzigingen	10
3.1 Mvo-document	10
3.2 Compliance	10
3.3 CIRR-loket	11
<i>Box 3.1: Vaste of variabele rentes en de CIRR</i>	12
3.4 Aanvraagformulier, intakeformulier en interne procedures	12
3.5 Verbeterde toegang Fair Calling Facility Zelfstandige contragarantie	13
<i>Box 3.2: Liquiditeitsverruimende instrumenten</i>	13
3.6 Transparantie	14
4 Internationaal	15
4.1 Toenemende dreiging non-arrangement	16
4.2 OESO, IWG en RWG	17
4.3 TXF-benchmark	17
5 Samenstelling portefeuille	18
5.1 Sectoren	18
5.2 Landen	19
5.3 Privaat/publiek	20
5.4 Exporteurs	21
6 Meer inzicht in de portefeuille: meten van 'groen' en van SDG's	21

1 Inleiding

De Nederlandse staat had op 31 december 2018 voor 16,3 miljard euro aan verplichtingen in de boeken staan die samenhangen met exportkredietverzekeringen (ekv). In deze monitor beoog ik een nadere toelichting te geven op de financiële en beleidsmatige bewegingen op dit beleidsterrein. Dit is de eerste monitor maar het voornemen is deze jaarlijks in het voorjaar naar de Tweede Kamer te sturen.

Op basis van de Kaderwet financiële verstrekkingen Financiën (de "Kaderwet") is de minister van Financiën in overeenstemming met de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking bevoegd om instrumenten in te zetten gericht op het wegnemen van financiële risico's die samenhangen met exporttransacties. Dit is de juridische basis voor een breed aanbod aan specifieke instrumenten voor uiteenlopende risico's, zoals de kapitaalgoederenverzekering, de financieringsverzekering, de verzekering uitvoering van werken (ook wel: aannemerijverzekering), de exportkredietgarantie, de investeringsverzekering, de *fair calling facility*, de leaseverzekering, et cetera. Naar dit geheel wordt verwezen met de verzamelterm "exportkredietverzekeringen". In wezen doen al deze verzekeringen en garanties hetzelfde: het wegnemen van betalingsrisico's die samenhangen met exporttransacties. In de praktijk gaat het vooral om de export van (relatief dure) kapitaalgoederen en het uitvoeren van dienstencontracten (aannemerij). De verzekerde transacties kunnen in omvang variëren van enkele tonnen tot vele honderden miljoenen.

In deze monitor exportkredietverzekeringen 2018 wordt achtereenvolgens ingegaan op de financiële resultaten en overzichten van de ekv, op de beleidsmatige ontwikkelingen inclusief verbeteringen voor het mkb, op het internationale speelveld, op de samenstelling van de portefeuille en ten slotte op het meten van 'groen' en van de invloed van de ekv op de *Sustainable Development Goals* (SDG's). Hiermee wordt ook een aantal lopende toezeggingen aan de Tweede Kamer ingevuld en gevolg gegeven aan de moties Van Raan en Diks (26485-263) en Slootweg (26485-269). De tekst wordt op een aantal plaatsen onderbroken voor een box waarin nadere uitleg wordt gegeven bij een instrument of bij de techniek achter de ekv. Meer uitleg en informatie over de verschillende ekv-instrumenten is opgenomen in de beleidsdoorlichting uit 2016 (Kamerstukken II 2016-2017 31935 nr. 32).

Box 1.1 Betrokken partijen en rollen

De minister van Financiën is bevoegd in overeenstemming met de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking om exportkredietverzekeringen af te geven. Deze bevoegdheid is in het Besluit bekendmaking taak Staatssecretaris van Financiën van 4 december 2017 (BJZ 2017-227551) belegd bij de staatssecretaris. De budgettaire verantwoording vindt plaats via artikel 5 van begroting IX van het ministerie van Financiën.

De Staat der Nederlanden is de verzekeraar en Atradius Dutch State Business (ADSB) is belast met de uitvoering van het beleid. ADSB is het loket voor exporteurs en banken, informeert deze partijen over alle relevante aspecten, neemt verzekeringsaanvragen in behandeling, incasseert premies, keert schade uit en voert vervolgens incasso, voert de administratie en rapporteert aan de ministeries. ADSB kan binnen de volmacht die gebaseerd is op het beleid dat wordt vastgesteld door de ministeries relatief eenvoudige en kleine verzekeringsaanvragen afhandelen. Voor alle andere aanvragen nemen de ministeries een besluit op basis van advies van ADSB.

2 Financiële resultaten

Alle financiële stromen en aangegane verplichtingen van de ekv worden verantwoord in artikel 5 van begroting IX. Er zijn twee soorten ontvangsten en twee soorten uitgaven. Premies voor afgegeven verzekeringspolissen en recuperaties (ook wel: provenuen) vormen de ontvangsten. Recuperaties

kunnen alleen voorkomen als er eerder schade is uitgekeerd. De uitgaven bestaan uit schade-uitkeringen en de vergoeding voor ADSB. Op basis van internationale regels moet de ekv over de middellange termijn tenminste kostendekkend zijn. De genoemde ontvangsten en uitgaven moeten derhalve over enige jaren verspreid aan elkaar gelijk zijn of een positief saldo vertonen, maar in een enkel jaar kunnen de uitgaven groter zijn dan de ontvangsten. Met name de schades en daarvan afgeleid de recuperaties vertonen een grillig patroon en zijn daardoor moeilijk te voorspellen (zie Box 2.1).

De garantieverplichtingen van artikel 5 bestaan uit afgegeven dekkingstoezeggingen en direct uitgereikte polissen. Meestal vraagt een aspirantverzekerde een dekkingstoezegging aan die op het moment dat een contract definitief wordt getekend wordt omgezet in een polis; een voorlopige verplichting voor de staat wordt dan een definitieve verplichting. Soms is een contract echter al definitief op het moment dat de staat besluit bereid te zijn tot verzekering van de risico's, dan wordt direct een polis uitgereikt. Voorwaarde is wel dat tijdig dekking is aangevraagd, want reeds bestaande risico's worden niet verzekerd. De verzekering door de staat is dan immers blijkbaar niet nodig geweest om de export tot stand te laten komen. Bovendien is het niet denkbeeldig dat het dan om een sterk verslechterd risico gaat (een dergelijke problematiek staat in de verzekeringswereld bekend als het "verzekeren van brandende huizen").

Box 2.1: Interpretatie ekv-cijfers

De cijfers over de ekv die gebruikt worden in de jaarlijkse begrotingscyclus en die te vinden zijn op de website van ADSB zijn relatief complex. Dat heeft een aantal redenen:

1. De belangrijkste reden is het sterk intertemporele karakter van de ekv. De ekv wordt vooral gebruikt voor de verzekering van (middel)lange betalingsrisico's. Ontvangsten en uitgaven die samenhangen met één polis kunnen daarom over vele jaren verspreid zijn. De premie-ontvangsten van de afgelopen jaren kunnen in de komende tien tot vijftien jaar nog tot schade-uitkeringen leiden, terwijl bijvoorbeeld de terugbetalingen uit Argentinië van de afgelopen jaren samenhangen met schadezaken van begin jaren tachtig. Omdat verzekeringen vele jaren later nog tot schades kunnen leiden, wordt er een begrotingsreserve aangehouden.
2. Ook het werken met dekkingstoezeggingen ("voorlopige verplichtingen") is van invloed op de cijfers. Dekkingstoezeggingen zijn essentieel voor de werking van de ekv. Een dekkingstoezegging is een wederzijdse verplichting van verzekeraar (staat) en verzekerde (exporteur of bank) om een transactie daadwerkelijk te verzekeren als deze tot stand komt. Afgegeven dekkingstoezeggingen worden volledig verantwoord in artikel 5, omdat het een – uitzonderingen daargelaten – bindende juridische verplichting is voor de staat. In de praktijk wordt ongeveer de helft van de dekkingstoezeggingen daadwerkelijk omgezet in een polis omdat de transactie is doorgegaan. De andere helft van de verantwoorde verplichtingen leidt derhalve nooit tot daadwerkelijke financiële stromen op artikel 5.
3. Ten slotte worden verplichtingen verantwoord in termen van de zogeheten Maximale Schade (MS); dit is een theoretisch verzekeringstechnisch begrip dat van belang is voor de verantwoording door de staat en voor de afbakening van de aangegane verplichtingen, maar dat niet een-op-een aansluit bij de verzekerde contract- of leningbedragen. Zie Box 2.3 voor meer uitleg.

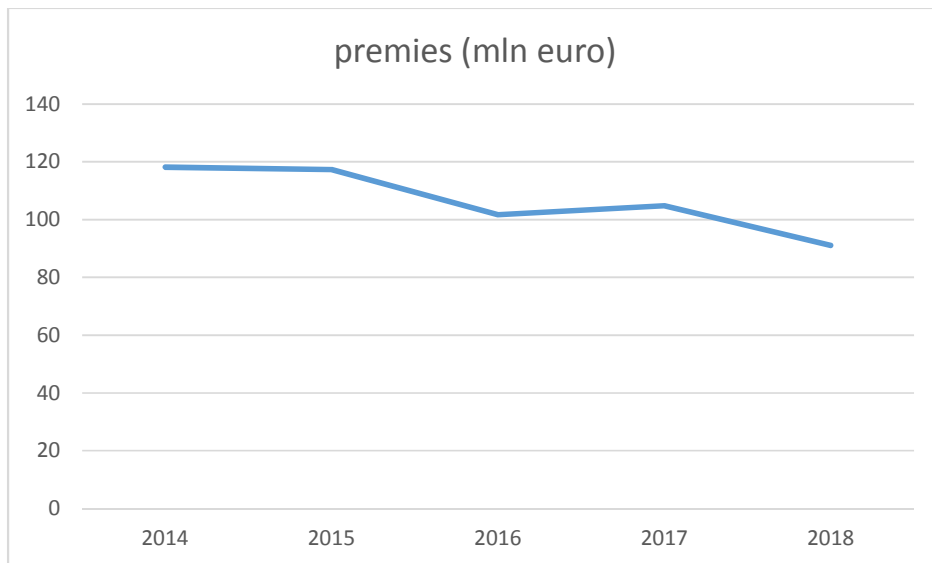
2.1 Premies

De laatste jaren vertonen de ontvangen premies een stabiel (zij het licht dalend) beeld waarbij gemiddeld iets meer dan honderd miljoen euro werd ontvangen. In 2018 was dit met 91 miljoen euro iets minder. Dit kan verklaard worden uit het feit dat er in 2018 geen polissen zijn afgegeven met bijzonder grote premiebedragen.¹ Net als het verzekerde bedrag zijn de premie-inkomsten niet

¹ Zie ook paragraaf 2.5 over de obligobenutting.

evenredig verdeeld over de afgegeven polissen: enkele polissen met zeer hoge verzekerde bedragen (>250 miljoen euro) en lange looptijden (tien jaar of meer) van het kredietrisico zijn verantwoordelijk voor het leeuwendeel van de premie-inkomsten. Meestal zijn dit zogeheten projectfinancieringszaken gerelateerd aan de olie- en gasector. In 2018 hebben dergelijke zaken zich niet voorgedaan.

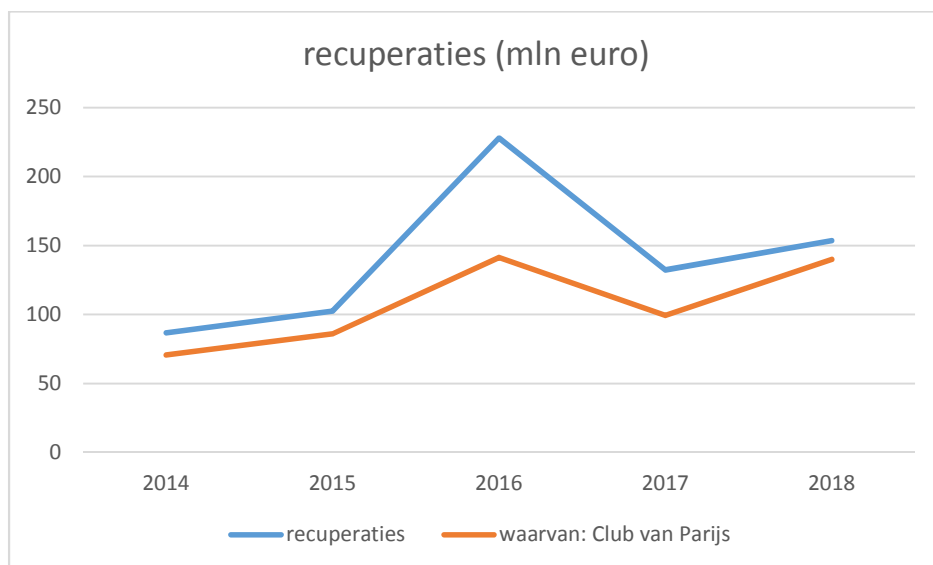
De premies zijn in vergaande mate internationaal gereguleerd. In Arrangement-verband zijn voor financieringsverzekeringen – het grootste deel van de portefeuille – minimumpremies afgesproken afhankelijk van de omvang en looptijd van het risico en van het landenrisico en de kredietwaardigheid van de debiteur. Deze minimumpremies, die Nederland altijd in rekening brengt, beogen de kostendekkendheid van de ekv te garanderen.



2.2 Recuperaties

De afgelopen jaren waren de recuperaties bijzonder hoog. Dit kan worden toegeschreven aan de terugbetalingen (inclusief rente) uit Argentinië. Op 29 mei 2014 heeft Argentinië met de crediteuren verzameld in de Club van Parijs een schuldenakkoord gesloten. Argentinië heeft zich gecommitteerd om in de periode 2014-2019 zijn schulden terug te betalen met een restbetaling in 2020. Na de laatste betalingen uit Argentinië zal de stroom recuperaties op het ekv-artikel snel verminderen. Er zijn geen omvangrijke terugbetalingen op basis van Club van Parijs-akkoorden meer te verwachten, omdat Nederland geen grote bedragen meer heeft uitstaan in landen die tot betaling in staat zijn.

De overige recuperaties waren de afgelopen jaren beperkt. Deels kan dit verklaard worden uit de eveneens vrij beperkte schades: als er niet eerst schade wordt uitgekeerd kan er ook niet veel gerecupereerd worden. Sinds enkele jaren wordt gewerkt aan een substantiële vordering op een Braziliaanse debiteur.



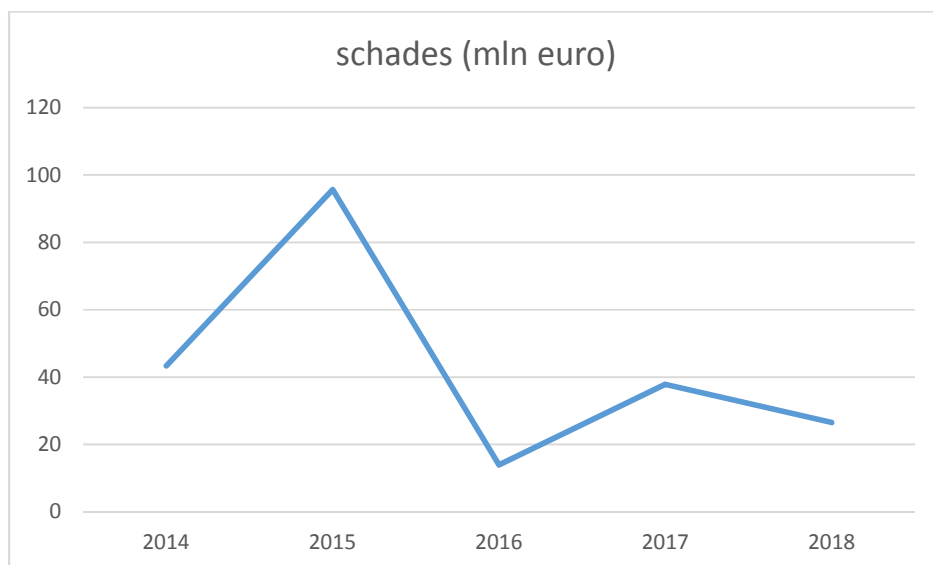
2.3 Schades

Het uitkeren van schades is inherent aan het verzekeren van risico's. Uit de resultaten van de afgelopen twintig jaar kan voorzichtig geconcludeerd worden dat de staat, geadviseerd door ADSB, een prudent beleid voert in het accepteren van risico's. Het aantal schadegevallen is beperkt gebleven en het aantal substantiële schades eveneens. De verzekeringsportefeuille heeft een asymmetrisch karakter, aangezien deze gedomineerd wordt door een klein aantal omvangrijke risico's gecombineerd met een lange 'staart' aan kleine risico's. Door het relatief beperkte aantal polissen kent de portefeuille geen optimale risicospreiding. Dit is onvermijdelijk gezien het vraaggestuurde karakter van de ekv: de staat kan niet op zoek gaan naar risico's op land X of land Y om de spreiding in de portefeuille te verbeteren. Exporteurs en hun banken moeten de te verzekeren risico's aandragen.

Consequentie van de samenstelling van de portefeuille is dat schade-uitkeringen een grillig verloop kennen en vrijwel niet te voorspellen zijn. Het is een plausibele aanname dat jaren met relatief weinig schade zullen worden afgewisseld met jaren waarin plotseling hoge schadebedragen worden uitgekeerd. Daarom stellen de internationale regels ook dat de ekv over de middellange termijn kostendekkend moet zijn.

In 2018 heeft zich een (substantiële) schade voorgedaan op een product waar dit niet eerder op voor was gekomen: de zelfstandige contragarantie. Op de zogeheten liquiditeitsverruimende instrumenten (Box 3.2) was nooit eerder schade uitgekeerd. Door het faillissement van een Nederlandse scheepsbouwer moest de staat in 2018 echter tot schade-uitkering overgaan. In 2017 is voor het eerst een relatief omvangrijke schade geleden op de koersrisicoverzekering (zie Box 2.2).

In 2019 zal naar verwachting een relatief groot schadebedrag – circa 150 miljoen euro – worden uitgekeerd. Het betreft een reguliere financieringsverzekering voor het krediet voor de levering van schepen aan een koper in Mexico. Een deel (enkele tientallen miljoenen) van de uitgekeerde schade zal nog kunnen worden gerecupereerd als gevolg van de verkoop van de verzekerde schepen.



Box 2.2: De koersrisicoverzekering

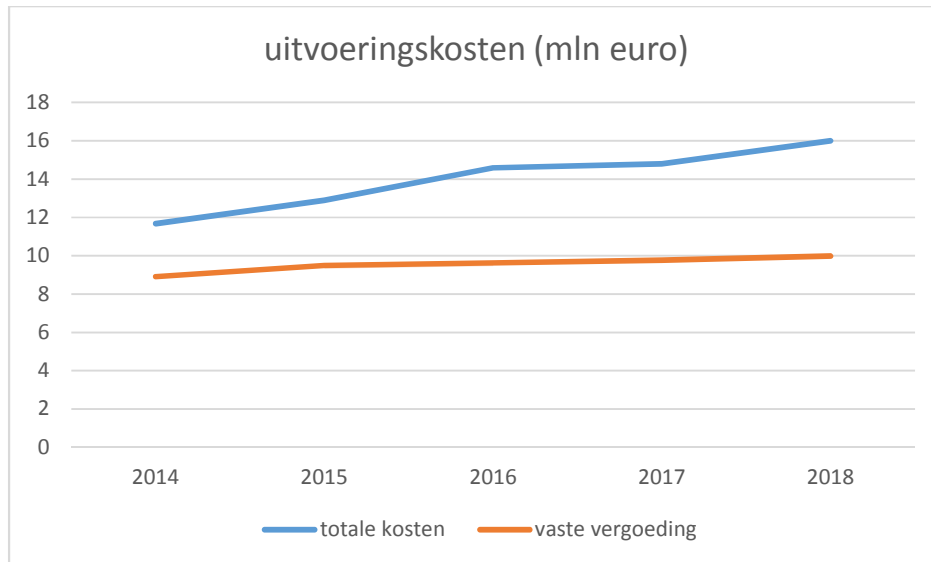
De koersrisicoverzekering is een non-standaard product in de catalogus van ekv-instrumenten. Deze verzekering is enkel bedoeld voor de inschrijvingsfase bij aanbestedingen. Een exporteur die inschrijft bij een aanbesteding waarbij een prijs moet worden vastgesteld in een vreemde valuta neemt een 'potentieel' valutarisico indien zijn kosten in een andere valuta (doorgaans de euro) dan de contractvaluta worden gemaakt. Immers, het te ontvangen bedrag indien een contract wordt gegund staat vast in de vreemde valuta, maar door wisselkoersbewegingen niet in de valuta waarin (een deel van) de kosten worden gemaakt. Indien de gunning eenmaal vaststaat is dit risico eenvoudig te 'hedgen' door het sluiten van valutaswaps: de toekomstige inkomsten in de vreemde valuta worden 'geswapt' naar euro's. Maar voor de aanbestedingsfase is dit lastig. Het is nog niet zeker dat er inkomsten in vreemde valuta gaan komen, dus het enige dat de exporteur kan doen is een optie nemen op een valutaswap ('swaption'). Dat is echter een exotisch financieel product met een hoge prijs en een speculatief karakter. Om Nederlandse exporteurs die vaak met dit soort situaties te maken hebben een betere concurrentiepositie te geven biedt de Nederlandse staat de koersrisicoverzekering aan. Hierbij wordt op voorhand een afrekenkoers – gebaseerd op forwards – afgesproken en alleen indien het contract wordt gegund vindt afrekening plaats: de staat verdient geld indien de op dat moment geldende wisselkoers hoger is dan in de polis vastgesteld en betaalt geld indien de koers lager is. Indien het contract niet gegund wordt is alleen een deel van de premie verschuldigd, omdat het verzekerde risico zich nooit daadwerkelijk heeft voorgedaan.

Koersrisicoverzekeringen worden meestal afgesloten op US-dollars, maar andere valuta inclusief minder courante valuta zijn ook mogelijk. Zo is in 2018 een verzekering afgegeven op de Zweedse kroon. Er is een risicobeheersingskader vastgesteld met een plafond voor de maximale blootstelling. Voor de gangbare valuta is de maximale blootstelling relatief hoger en de premie lager. Bij dit product geldt dat op het afrekenmoment per definitie de opbrengst dan wel de schade voor de staat vaststaat: een eventuele schade kan nooit gecompenseerd worden want die is definitief op het moment van gunning van het contract. Er is geen partij waarbij schade gevorderd kan worden.

2.4 Vergoeding ADSB

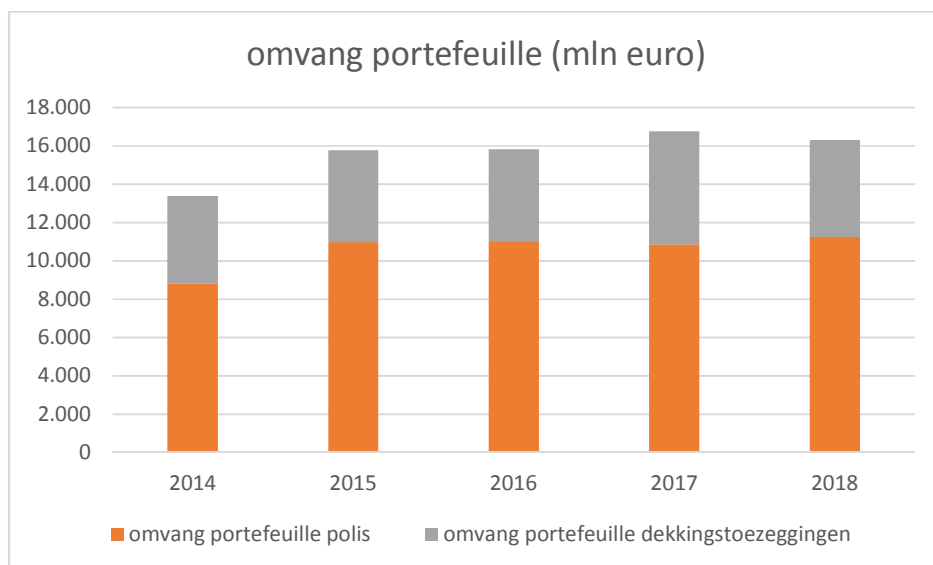
De uitvoeringskosten zijn gebaseerd op de sinds 2015 lopende vergoedingsovereenkomst met ADSB. Naast een vaste component bevat deze overeenkomst een bedrag dat gebaseerd is op het 'kasresultaat' van de staat. Dit kasresultaat is gelijk aan de premies plus recuperaties – uitgezonderd Club van Parijs-recuperaties – minus schades. Met deze variabele component worden in lijn met de

*principal-agent*theorie de financiële belangen van opdrachtgever en uitvoerder gelijkgeschakeld. Doordat de afgelopen jaren de premies structureel hoger waren dan in de voorafgaande periode en de schades relatief laag was de vergoeding eveneens relatief hoog. Datzelfde gold echter uiteraard ook voor het kasresultaat van de staat. In de uitvoeringskosten zitten ten slotte ook nog juridische kosten en incassokosten. De vergoedingsregeling loopt tot en met 2019, zodat dit jaar onderhandeld zal gaan worden over een nieuwe overeenkomst.



2.5 Obligobenutting

De nieuwe verplichtingen voor de staat lagen in 2018 met 2,6 miljard euro beduidend lager dan in de voorgaande jaren. De belangrijkste verklaring is dat in 2018 geen nieuwe bovengemiddeld grote (500 miljoen euro of meer) dekkingstoezeggingen zijn afgegeven. De totstandkoming van dergelijke verplichtingen is niet te plannen, er bevindt zich wel een aantal van dergelijke zaken in de pijplijn. De nieuwe verplichtingen bestaan voor het grootste deel uit afgegeven dekkingstoezeggingen, die dus in de jaren na 2018 al dan niet tot polissen en daarmee premie-inkomsten zullen leiden. Het is niet ongebruikelijk dat dekkingstoezeggingen twee jaar of soms zelfs langer lopen voordat ze worden omgezet in een polis of geannuleerd door de verzekerde(n). De relatief lage nieuwe verplichtingen verklaren dat de portefeuille in 2018 voor het eerst in jaren is gekrompen.



Box 2.3: Maximale Schade

De verplichtingen van de staat worden uitgedrukt in de zogeheten Maximale Schade of MS. De MS wordt altijd opgenomen in de verzekeringspolis. Zo stelt de staat als verzekeraar in elke afgegeven verzekering een plafond op de maximaal uit te keren bedragen. Het is dit maximumbedrag dat wordt verantwoord aan de Tweede Kamer als de aangegane verplichting.

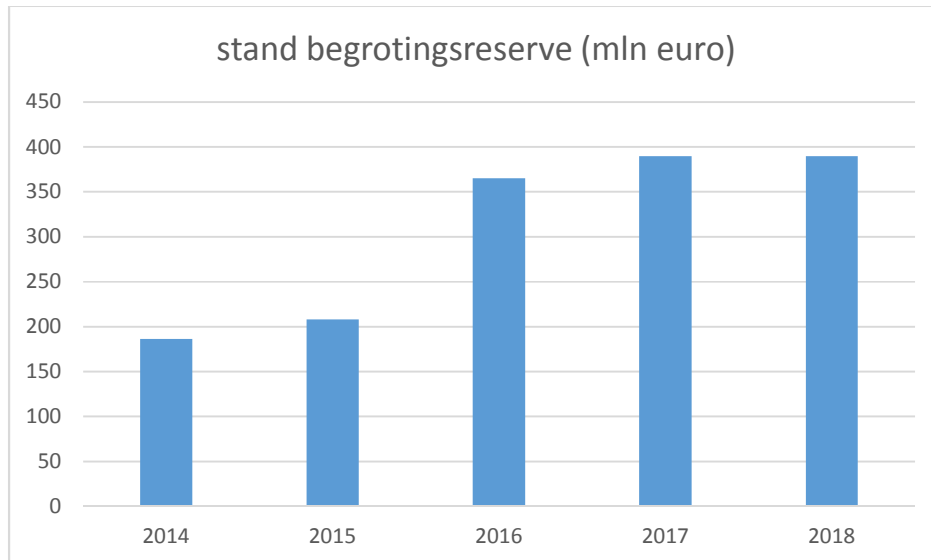
Veruit de meeste exportkredieten worden afgesloten met een variabele rente. Het risico dat verzekerd wordt bestaat uit het totaal van de terugbetalingen op de hoofdsom plus de te betalen rente. Aangezien de rente kan variëren, zal ook het verzekerde risico kunnen variëren. Om toch een inschatting te kunnen maken van het maximale risico en om een plafond te kunnen stellen aan de verplichtingen worden deze berekend met behulp van een conservatief vastgestelde maximale variabele rente zodat in de praktijk de daadwerkelijke rente met een hoge mate van zekerheid lager zal zijn dan deze rekenrente. Bij langlopende kredieten is de periode waarover de rente variabel is langer en daardoor de MS daardoor beduidend hoger dan het verzekerde exportkrediet. Uit de MS-bedragen kan dus niet de hoogte van het verzekerde exportkrediet of het verzekerde contract worden afgeleid. Die bedragen zijn concurrentiegevoelig en kunnen derhalve niet worden gepubliceerd.

Bij aannemerijcontracten werkt het vaak tegenovergesteld. Bij veel van die zaken vindt betaling plaats op 'contante basis'. Dat wil zeggen dat betaling plaatsvindt op basis van maandelijks door de aannemer op te stellen facturen. Deze hebben doorgaans een betalingstermijn van dertig dagen. Stel dat een aannemerijwerk een verwachte bouwperiode heeft van twaalf maanden, dan zal de staat als verzekeraar in beginsel nooit meer dan enkele betalingstermijnen 'in het risico' zitten. Immers, als de eerste factuur die na een maand wordt opgesteld en waarvan dus na twee maanden de betalingstermijn verloopt niet wordt betaald, dan kan de staat als verzekeraar tegen de aannemer (tegen vergoeding van kosten) zeggen: stop met werken totdat wordt betaald. Op die manier wordt de schade beperkt tot maximaal enkele maandfacturen. Daarom is bij dergelijke zaken de MS juist lager dan het contractbedrag.

2.6 Risicovoorziening

Sinds 2014 kent artikel 5 van de begroting van het ministerie van Financiën een begrotingsreserve. In het voorgaande is reeds beschreven waarom dit van belang is bij een begrotingsartikel waarvan aan elkaar gerelateerde financiële stromen over een groot aantal jaren zijn verspreid, en waarvan de

uitgaven (schades) een grillig en niet te voorspellen karakter kennen. Tot op heden is nog geen beroep gedaan op de begrotingsreserve, omdat schades niet hoger waren dan de raming of opgevangen konden worden met meevallers bij de inkomsten. In 2018 heeft geen storting of onttrekking aan de reserve plaatsgevonden zodat de omvang van de reserve 389,7 miljoen euro bleef.



3 Beleidswijzigingen

Het ekv-instrumentarium en de voorwaarden waartegen dit wordt verstrekt worden voortdurend aangepast en up-to-date gehouden. Redenen om aanpassingen door te voeren kunnen zijn: het van kracht worden van nieuwe internationale afspraken, het veranderen van de internationale concurrentieverhoudingen en het veranderen van beleidsmatige voorkeuren. Het jaar 2019 zal voor de ekv in het teken staan van de vergroening van de portefeuille (3.7), waar de afgelopen jaren al een begin mee is gemaakt, en van het bepalen van de internationale inzet voor de komende jaren (waarover meer in hoofdstuk 4). Belangrijke beleidsmatige veranderingen in 2018 waren het publiceren en van kracht worden van het nieuwe mvo-beleid (3.1) en het aangescherpte compliancebeleid (3.2), het openen van het CIRR-loket (3.3) en een inspanning om de ekv klantvriendelijker en beter bruikbaar voor het mkb te maken (3.4 en 3.5). Ook is de informatie op de website van ADSB verbeterd (3.6).

3.1 Mvo-document

Het uitgangspunt van de exportkredietverzekering is dat de staat geen exporttransacties verzekert met onaanvaardbare negatieve effecten op mens, dier en milieu. Dit standpunt vormt de basis voor het mvo-beleid. Het nieuwe mvo-beleidsdocument voor de ekv (Kamerstukken 2017-2018, 26485, nr. 255) omschrijft dit kader en de uitvoering van het mvo-beleid. Verder zijn in overleg met diverse stakeholders (exporteurs, banken en ngo's) diverse wijzigingen doorgevoerd die volgen uit aanpassingen van de internationale regels (waaronder de *Common Approaches*) en de nationale praktijk. Een belangrijke wijziging in het beleid betreft het opnemen van een extra screeningscriterium: als er een verhoogd risico is op mogelijke schending van mensenrechten, wordt een transactie altijd aan een mvo-beoordeling onderworpen. In 2020 zal het vernieuwde beleid door een externe partij geëvalueerd worden (zie 3.7).

3.2 Compliance

Omkoping is strafbaar. Om te voorkomen dat transacties die door omkoping tot stand zijn gekomen ondersteund worden via de ekv, stelt het anti-omkopingsbeleid dat alle transacties worden getoetst op

mogelijke omkoping. Zoals ook is terug te lezen in de brief van 7 april 2019 (Kamerstukken II 2018-2019 35000 IX nr. 21) zijn er op het gebied van compliance twee belangrijke ontwikkelingen geweest. Allereerst is het aangescherpte anti-omkopingsbeleid voor de ekv eind 2018 van kracht geworden. De toets op omkopingsrisico's is verbeterd. De exporteur moet al in het aanvraagformulier uitgebreide informatie aanleveren over bijvoorbeeld agentenbetalingen. Ook zijn er strenge gevolgen indien sprake is van omkoping: dit kan uiteindelijk leiden tot uitsluiting van de ekv. De tweede ontwikkeling betreft de onderhandelingen over de nieuwe OESO-aanbeveling inzake omkoping bij exportkredietverzekeringen. De OESO-Raad heeft deze aanbeveling op 13 maart 2019 aangenomen.² In de aanscherping van het anti-omkopingsbeleid is rekening gehouden met de nieuwe aanbeveling. Ook dit beleid zal worden geëvalueerd (zie 3.7).

3.3 CIRR-loket

Sinds 28 maart 2018 kent Nederland net als vrijwel alle andere landen die zich houden aan de internationale afspraken uit de *Arrangement* (zie hoofdstuk 4) een zogeheten CIRR-loket. Zoals in Box 2.3 is beschreven worden exportkredieten meestal verstrekt tegen variabele rentes. Het kan echter ook met vaste rentes, waarvoor internationale minimumrentes zijn vastgesteld. Veel landen hebben een loket ondergebracht bij of dichtbij de centrale overheid, waar exporteurs kunnen aankloppen voor exportkredieten tegen een vaste rente. In feite treedt de staat dan op als exportfinancier en leent de staat rechtstreeks geld aan een buitenlandse partij waarmee die partij goederen of diensten uit het exporterende land koopt. In Nederland is daar niet voor gekozen, mede omdat de staat van mening is dat dit een onnodige verstoring zou zijn van de markt voor banken. Commerciële banken zijn met ondersteuning van exportkredietverzekeringen goed in staat om alle benodigde exportkredieten te verstrekken tegen concurrerende rentetarieven. Bovendien is het voor de risicobeheersing door de staat als exportkredietverzekeraar van toegevoegde waarde als banken, die altijd een eigen risico hebben bij ekv-gedekte leningen, zelf een kredietbeoordeling moeten opstellen.

Dit ligt echter ingewikkelder bij langlopende leningen tegen vaste rentes. Het is ongebruikelijk dat banken dergelijke leningen verstrekken, ook niet met ekv-dekking. Daarom heeft Nederland met behulp van de reeds bestaande exportkredietgarantie (ekg) in samenwerking met de sectorbanken BNG Bank en NWB Bank een CIRR-loket opgezet dat in 2018 van start is gegaan. Deze sectorbanken kunnen doordat hun kredietwaardigheid (AAA-rating) vergelijkbaar is met de Nederlandse staat goedkoop middelen aantrekken op de kapitaalmarkten. Banken ('exportbanken') die een exportkrediet willen verlenen tegen een vaste rente (in euro's of US-dollars) kunnen dit bij de aanvraag van een exportkredietverzekering melden en krijgen dan een toezegging dat financiering voor de exportbank beschikbaar is. Bestemmingsland, aard van het product of het gevraagde bedrag zijn niet relevant. Indien de lening inderdaad wordt verstrekt tegen een vaste rente zullen de beide sectorbanken elk voor de helft van het leningbedrag financiering tegen vaste rente verstrekken aan de exportbank, die daarmee zijn commercieel risico behoudt maar niet meer geconfronteerd wordt met het financieringsrisico. De staat garandeert de financiering door de sectorbanken met een exportkredietgarantie tegen de gebruikelijke premie.

Sinds de start van het loket is er nog geen gebruik van gemaakt. Dat heeft waarschijnlijk te maken hebben met de rentes op de kapitaalmarkt³ en mogelijk ook met het feit dat het Nederlandse CIRR-loket relatief duurder is dan buitenlandse loketten. Dat is een bijgevolg van het feit dat de financiering in Nederland door de twee (commercieel opererende) sectorbanken wordt verstrekt, terwijl in andere landen een overheidsloket bestaat waar de overheid vaak bereid is om zonder vergoeding risico's te nemen. Al enige tijd wordt internationaal onderhandeld over het aanscherpen van de voorwaarden

² De *OECD Recommendation on Bribery and Officially Supported Export Credits* is op 13 maart 2019 aangenomen [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=TAD/ECG\(2019\)2&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=TAD/ECG(2019)2&docLanguage=En)

³ Bij de historisch gezien erg lage variabele rentes van de laatste jaren is er geen grote prikkel voor een leningnemer om een -hogere - vaste rente te willen afsluiten.

waartegen overheidsloketten CIRR-financiering mogen aanbieden, zodat het internationale speelveld gelijkwaardiger wordt.

Box 3.1: Vaste of variabele rentes en de CIRR

Exportkredieten worden doorgaans verstrekt tegen variabele rentes. In de Nederlandse ekv-praktijk zien we vaste rentes voornamelijk wanneer betaling plaatsvindt met zogeheten *Letters of Credit* (L/C). Dergelijke betalingsstructuren kennen meestal een minder lange looptijd. Met de historisch gezien lage rentes op de internationale kapitaalmarkten van de laatste jaren is het verklaarbaar dat debiteuren/leningnemers een voorkeur hebben voor variabele rentes, die normaal gesproken lager zijn dan vaste rentes (bij een oplopende rentecurve). Als de rentetrend stijgend zou worden kunnen vaste rentes aantrekkelijker worden.

Vaste rentes bij exportkredietverzekeringen moeten minimaal gelijk zijn aan de CIRR. De CIRR (*Commercial Interest Reference Rate*) wordt vastgesteld door de OESO⁴ aan de hand van rentes op staatsobligaties. De CIRR wordt voor alle gangbare valuta vastgesteld voor drie looptijden: tot vijf jaar, van vijf tot achtenhalf jaar, langer dan achtenhalfjaar. De rentes voor deze looptijden worden vastgesteld door een aantal recente waarnemingen voor staatsobligaties met looptijden van respectievelijk drie, vijf en zeven jaar te nemen en daar een opslag van honderd basispunten bij op te tellen. Voor de eurozone wordt gekeken naar het gemiddelde van de drie best presterende staatsobligaties (waaronder de Nederlandse).

Behalve wanneer de rentetrend stijgend is kan de CIRR ook aantrekkelijk zijn bij leningen met een zeer lange looptijd – omdat de 'langste' CIRR is afgeleid van zevenjarige staatsobligaties – of indien de leningnemer een voorkeur heeft voor vaste en dus voorspelbare financieringskosten. Voor overheden kan dit bijvoorbeeld makkelijker budgetteren zijn, maar ook voor commerciële leningnemers die graag vaste, planbare kasstromen hebben kan de CIRR ook een oplossing bieden.

3.4 Aanvraagformulier, intakeformulier en interne procedures

In 2018 heeft ADSB in overleg met de staat een aantal maatregelen genomen om de toegang tot de ekv te vereenvoudigen en te verbeteren, met name voor het mkb. Een belangrijke verbetering is dat het aanvraagformulier vergaand is vereenvoudigd en verduidelijkt. Voor exporteurs die minder bekend zijn met de verschillende instrumenten is bovendien een intakeformulier ontwikkeld,⁵ waarmee aan de hand van een aantal eenvoudige vragen kan worden vastgesteld of een exporteur geholpen is met een van de producten die via ADSB worden aangeboden. Binnen ADSB is een acceptatieteam opgericht dat zich vooral richt op nieuwe klanten, meestal mkb'ers.

Daarnaast is ook een aantal maatregelen genomen die de doorlooptijden van aanvraagprocedures moeten verkorten. Bij een aanvraag staat de beoordeling van de kredietwaardigheid van de afnemer/debiteur centraal. De reden hiervoor is dat het belangrijkste risico dat met de ekv wordt verzekerd het betalingsrisico is dat wordt gelopen op de buitenlandse partij. De procedure die daarvoor wordt gehanteerd is nu vereenvoudigd indien voldaan is aan een aantal voorwaarden. Nieuw is dat de financiële situatie van een afnemer aan de hand van een aantal kernprestatie-indicatoren snel in kaart wordt gebracht, en nadere analyse is alleen nodig indien deze indicatoren niet aan drempelwaardes voldoen. Daarnaast zijn de interne procedures binnen ADSB vereenvoudigd en versneld. Exporteurs hebben aangegeven positief te zijn over deze nieuwe werkwijze.

⁴ <http://www.oecd.org/trade/topics/export-credits/documents/cirrs.pdf>

⁵ <https://form.jotformeu.com/82801898583370>

3.5 Verbeterde toegang Fair Calling Facility Zelfstandige contragarantie

Zoals in artikel 5 staat beschreven is de staat bereid om met de ekv risico's te verzekeren indien daarmee een exporttransactie mogelijk wordt gemaakt die zonder die verzekering niet tot stand komt. De belangrijkste redenen waarom risico's niet op de markt verzekerd kunnen worden zijn de looptijd van een lening, de kredietwaardigheid van de buitenlandse afnemer of de omvang van het bedrag. Bij transacties van het mkb spelen dit soort zaken meestal in mindere mate. De bedragen zijn veelal kleiner en daardoor komt het minder vaak voor dat de buitenlandse afnemer een (langlopend) krediet nodig heeft voor de aanschaf van het Nederlandse product of de Nederlandse dienst. De traditionele ekv – kapitaalgoederen- of aannemerijverzekering en financieringsverzekering – voorziet daarom minder in de behoefte van het mkb, maar is uiteraard wel beschikbaar indien nodig.

Sinds 2013 wordt om beter te voorzien in de behoeften van het mkb daarom ingezet op het aanbieden van de *fair calling facility* (FCF) en de zelfstandige werkkapitaaldekking (zwkd), en sinds 2014 ook de zelfstandige contragarantie (zcg). Samen worden deze aangeduid met de term liquiditeitsverruimende instrumenten (zie Box 3.2), omdat ze kunnen voorzien in de behoefte aan werkkapitaal. Deze instrumenten zijn voor alle exporteurs beschikbaar maar worden vooral gebruikt door het mkb. In 2018 is een belangrijke maatregel genomen om het voor exporteurs eenvoudiger te maken om deze instrumenten gebruik te maken en vooral om sneller duidelijkheid te krijgen. Voorheen werd voor elke aanvraag een nieuwe toetsingsprocedure doorlopen, maar nu kan voor klanten die regelmatig een aanvraag indienen één keer een beoordeling worden opgesteld aan de hand van de meest recente jaarcijfers. Vervolgens kan voor een jaar een limiet worden afgegeven; tot het bedrag van de limiet kan een aanvraag snel worden gehonoreerd. Deze en de in de vorige paragraaf beschreven maatregelen sluiten aan bij de motie Slotweg c.s. en de motie Teeven.⁶

Box 3.2: Liquiditeitsverruimende instrumenten

Met de traditionele ekv en met name de financieringsverzekering wordt de Nederlandse exporteur geholpen doordat de financiering van de buitenlandse afnemer mogelijk wordt gemaakt of goedkoper wordt. Voor de buitenlandse klanten van het Nederlandse mkb hoeft dit niet altijd. Een mkb'er is vaak wel geholpen door de toegang tot voldoende werkkapitaal te verbeteren. In veel gevallen werkt het zo bij exporttransacties dat voor alle ontvangen betalingen – zoals een aanbetalings – een garantie moet worden gesteld door de exporteur via diens bank. Een bank zal een dergelijke garantie doorgaans in mindering brengen op de werkkapitaalfaciliteit van de exporteur. Dat is begrijpelijk, want indien de garantie wordt ingeroepen moet de bank het gegarandeerde bedrag onvoorwaardelijk verstrekken aan de rechthebbende van de garantie.

Meestal zal pas bij levering van een goed of voltooiing van een dienst een groot bedrag betaald worden, terwijl de exporteur tot dat moment al zijn kosten maakt. De toeleveranciers en de werknemers moeten immers betaald worden. Een beslag op het werkkapitaal door een afgegeven garantie kan dan lastig zijn, zeker voor een relatief kleine exporteur met een grote order. De staat kan in die situatie helpen door de afgegeven garantie te verzekeren. Dit gebeurt regelmatig in combinatie met een kapitaalgoederen- of aannemerijverzekering⁷ (de zogeheten 'aanvullende dekking'), maar het kan ook als zelfstandig product met de zelfstandige contragarantie (zcg) of de *fair calling facility* (fcf).

Een garantie kan zowel terecht als onterecht worden ingeroepen. Bij onterecht inroepen doet de rechthebbende – de buitenlandse koper dus – een beroep op de garantie omdat hij ten onrechte van mening is dat de Nederlandse exporteur niet aan zijn verplichtingen heeft voldaan, of, in theorie, omdat de rechthebbende snel geld nodig heeft. Dit wordt wel een moraliteitsrisico

⁶ Kamerstukken II 2017-2018, 26485 nr. 269 respectievelijk Kamerstukken II 34300-XVII nr. 67

⁷ Formeel: verzekering uitvoering van werken.

genoemd. De Nederlandse staat zal in een dergelijk geval nadat de schade is uitgekeerd deze gaan verhalen op de rechthebbende van de garantie. Deze situatie heeft zich in elk geval in de laatste tientallen jaren nooit voorgedaan. Terecht invoeren van een garantie kan zich voordoen in het geval dat de exporteur een wanprestatie levert, hetzij door een product of dienst te leveren dat/die niet aan de afgesproken voorwaarden voldoet, hetzij doordat de exporteur door bijvoorbeeld faillissement niet langer kan voldoen aan zijn contractuele verplichtingen. Deze situatie heeft zich in 2018 voor het eerst voorgedaan. Bij het terecht invoeren van een garantie zal de staat de schade verhalen op de exporteur, maar dat zal normaal gezien nooit geheel slagen wanneer de oorzaak van het invoeren een faillissement is.

Met de werkkapitaaldekking kan rechtstreeks een werkkapitaalfaciliteit bij een bank verzekerd worden, dus zonder dat een onderliggende garantie een rol speelt. Omdat het belangrijkste risico dat wordt verzekerd een risico op de Nederlandse exporteur is, worden deze producten geboekt als Nederlands risico. Dat verklaart waarom per 31 december 2018 Nederland het zesde obligoland was in de Nederlandse ekv-portefeuille met een totaal uitstaand risico van 656 miljoen euro (4,2% van het totaal).

3.6 Transparantie

Duidelijkheid over welke transacties via de ekv worden ondersteund, waarom dit gebeurt en aan welke randvoorwaarden en beleid wordt getoetst, is van groot belang. Om deze reden is in 2018 het transparantiebeleid aangenomen.⁸ In dit beleid wordt omschreven welke informatie publiek beschikbaar is. Veel informatie wordt via de website van ADSB gepubliceerd. Zo is onder meer informatie over het beleid en procedures terug te vinden op de website, zoals het in paragraaf 3.1 genoemde mvo-beleid en de dekkingsmogelijkheden per land (het landenbeleid) en de te volgen stappen in geval van schade. Naast deze algemene informatie wordt ook transactiespecifieke informatie verstrekt. Zo wordt via de zogenaamde transparantielijst inzage mogelijk in welke exporttransacties een ekv-polis hebben verkregen.

3.7 Beleidsvoornemens 2019 en verder

De belangrijkste beleidsmatige uitdaging in 2019 is het vergroenen van de ekv-portefeuille. Het kabinet kiest er vanwege het *level playing field* en het grote aantal banen dat samenhangt met de ekv-gedekte transacties aan de olie- en gassector niet voor om de steun aan dit soort exportorders te stoppen of uit te faseren. Bovendien zou dit alleen nadeel opleveren voor de Nederlandse exporteurs (of verplaatsing van hun productie naar het buitenland) en geen nadeel voor de afnemers uit de olie- en gaswereld, omdat deze nog steeds gebruik kunnen maken van ekv-dekking door andere landen. Daarom zet het kabinet in op de vergroening van de ekv-portefeuille; het Nederlandse ekv-instrumentarium kan groene projecten helpen realiseren waaraan Nederlandse bedrijven een bijdrage leveren.

Het is van belang dat het ekv-beleid efficiënt, effectief en werkbaar is. Daarnaast is aansluiting bij nieuwe ontwikkelingen en inzichten van belang. Dit geldt in het bijzonder voor het beleid op de deelterreinen mvo en compliance. Het beleid moet recht doen aan de uitgangspunten op deze twee vlakken, zodat de ekv geen transacties ondersteunt waarbij sprake is van omkoping of negatieve effecten op mens, dier en milieu. Tegelijkertijd moet een ekv-aanvraag niet onnodig gecompliceerd en belastend zijn voor een exporteur. Om deze redenen zal in het voorjaar van 2020 een externe evaluatie worden uitgevoerd op het mvo-beleid voor de ekv. Bij deze evaluatie zal zowel naar het beleidskader, naar het beoordelingsproces als naar praktijkcasussen worden gekeken. Externe stakeholders zullen worden betrokken bij dit evaluatieproces. De uitkomsten van de evaluatie zullen

⁸ Het transparantiebeleid is hier te downloaden: <https://atradiusdutchstatebusiness.nl/nl/artikel/mvo.html>.

naar verwachting eind 2020 met het eventueel bijgestelde beleid aan de Tweede Kamer worden aangeboden.

In het najaar van 2020 zal de tweede evaluatie worden gestart. Deze betreft het anti-omkopingsbeleid. Hiervoor zal eenzelfde werkwijze worden gehanteerd als bij de evaluatie van het mvo-beleid. Afronding van de evaluatie en eventuele aanpassing van het beleid zijn gepland voor de zomer van 2021.

In 2019 zal ook het mvo-beleid op het gebied van dierenwelzijn worden gezien. Zo zal gekeken worden of het huidige beleid en de standaarden voldoen en duidelijk gecommuniceerd worden. Ook wordt gezien of aanpassingen nuttig en noodzakelijk zijn, alsmede welke gevolgen dergelijke aanpassingen met zich meebrengen. Dit zal resulteren in een document dat publiekelijk geconsulteerd zal worden. Na vaststelling zal de Kamer worden geïnformeerd.

Een andere belangrijke beleidsprioriteit voor 2019 is het bepalen van de inzet voor de internationale onderhandelingen over de vervanging of modernisering van de Arrangement, waarover meer in hoofdstuk 4. De signalen worden steeds sterker dat de afspraken uit de Arrangement die het internationaal gelijkwaardig speelveld moeten borgen onder druk komen te staan. Voor Nederland als relatief kleine (zeer) open economie die veel waarde hecht aan het strikt naleven van internationale afspraken is voortgang bij internationale onderhandelingen van groot belang.

Verder zal in 2019 een pilot worden opgestart voor een nieuwe groep exporteurs met behulp van de zogeheten Omzetpolis Opkomende Markten (OOM). Exporteurs van consumentengoederen die doorgaans met een korte betalingstermijn worden geleverd kunnen de daarmee samenhangende betalingsrisico's normaal gesproken verzekeren op de private markt. Dit blijkt echter niet of nauwelijks mogelijk te zijn voor betalingsrisico's op afnemers in opkomende markten met een non-investmentgrade rating (BB+ of slechter), zoals veel Afrikaanse of Latijns-Amerikaanse landen. Nederlandse exporteurs hebben aangegeven een concurrentienadeel te ondervinden omdat dit in omringende landen meestal wel bij een staatsverzekeraar verzekerd kan worden. Daarom is in samenwerking met ADSB en de private tak van Atradius een plan ontwikkeld voor een pilot van anderhalf jaar voor de introductie van een omzetpolis. Dit is een product met een andere risicostructuur dan de normale ekv. Bij de omzetpolis moet een exporteur de hele omzet in een land verzekeren. Het gaat hierbij om veel kleine betalingsrisico's voor een korte termijn (bijvoorbeeld dertig dagen) voor verschillende producten. Bij de normale ekv gaat het om één specifiek product (of dienst) dat aan één specifieke klant wordt geleverd tegen doorgaans een (middel)lange betalingstermijn. Tijdens de pilot zullen het gebruik en de financiële resultaten nauwlettend worden gezien. Na de pilot zal besloten worden of de OOM structureel toegevoegd gaat worden aan het instrumentarium. Het gebruik zal gedurende de pilot niet hoger mogen oplopen dan een totale verzekerde omzet van honderd miljoen euro, met bijbehorende geschatte ontvangsten en uitgaven van de staat in de orde van enkele miljoenen euro. Naar verwachting zal dit maximum in de pilotfase voldoende zijn voor de vraag vanuit exporteurs.

4 Internationaal

Nederland is een van de vele landen met publiek gesteunde export. In 1978 is een aantal landen (Participanten) een "gentlemen's agreement" overeengekomen met afspraken over de voorwaarden waartegen export publiek gesteund mag worden: de *Arrangement on Officially Supported Export Credits*. Voor de Participanten die lid zijn van de Europese Unie is de Arrangement vastgelegd in een verordening en derhalve juridisch bindend.⁹ De Arrangement omschrijft gedetailleerde financieringsvoorwaarden waaraan exportondersteuning moet voldoen. Zo spreken de Participanten met elkaar af welke minimale risicopremies zij hanteren en welke maximale looptijden. Het doel van

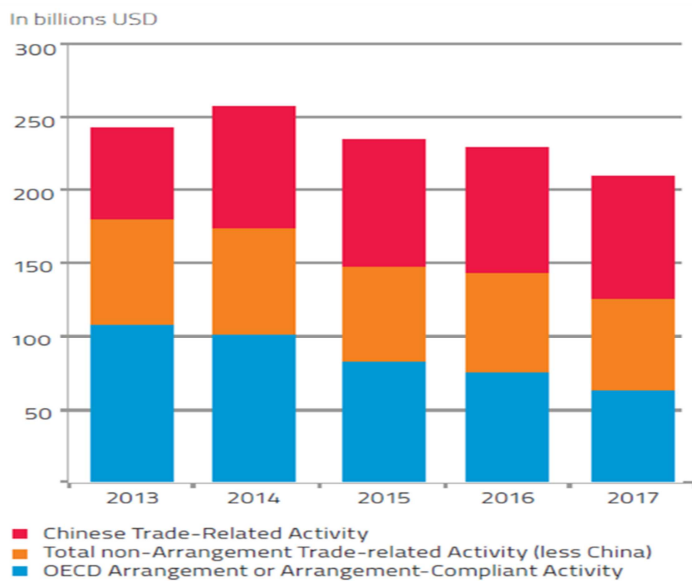
⁹ Verordening 1233/2011: <https://publications.europa.eu/nl/publication-detail/-/publication/e1c17790-f4f0-49be-b6e6-e6f9864f2438/language-nl>

de Arrangement is het voorkomen van een *race to the bottom*. In het internationale handelsverkeer moet concurrentie plaatsvinden op basis van kwaliteit en prijs en niet op basis van de goedkoopste publieke financieringsvoorwaarden. Doordat de Participanten zich houden aan de Arrangement bestaat er een internationaal gelijkwaardig speelveld. De afgelopen decennia bleek dit een onomstreden succes, maar inmiddels begint het speelveld te veranderen.

4.1 Toenemende dreiging non-arrangement

Nederland heeft bij uitstek belang bij een zo gelijk mogelijk mondiaal speelveld met heldere en effectieve regels. Een steeds groter deel van door overheden gesteunde export vindt echter plaats buiten de Arrangement om (zie figuur 4.1). Anders gezegd, een aantal landen ondersteunt in toenemende mate de export zonder zich daarbij te conformeren aan de geldende internationale afspraken. In 2017 heeft volgens cijfers van US Exim (de Amerikaanse Exportondersteunende instelling) zoals blijkt uit onderstaande figuur minder dan 30% van de totale publiek gesteunde export plaatsgevonden volgens de regels uit de Arrangement (blauwe kolom), terwijl dit in 2013 nog nagenoeg 50% was.¹⁰ De groei van het Chinese aandeel (rode kolom) valt op. China erkent de internationale afspraken in de Arrangement en dus de voorgeschreven financieringsvoorwaarden niet. Om China het hoofd te bieden ontstaat een nieuwe *race to the bottom* van overheden die internationaal concurreren op financieringsvoorwaarden. Een aantal van de Participanten van de Arrangement probeert de regels te omzeilen door in toenemende mate export via publieke investerings- en ontwikkelingsbanken te steunen (oranje kolom).

Figuur 1: Bijdrage uit de *U.S. Global Export Credit Competition*



Het internationale gelijkwaardige speelveld staat voor Nederlandse exporteurs derhalve onder druk. De Nederlandse inzet is om internationaal zoveel mogelijk landen te verenigen onder de Arrangement, niet alleen China maar bijvoorbeeld ook India en Zuid-Afrika. Deze inzet wordt in verschillende internationale onderhandelingsfora uitgedragen wat de komende jaren toenemende inspanningen zal vergen.

¹⁰ Hierbij past overigens een nuancering. Het dalende aandeel is waarschijnlijk deels het gevolg van het feit dat US Exim zelf de facto al een aantal jaar nauwelijks nog export kan steunen als gevolg van interne politieke discussies. 8 mei 2019 werd overigens bekend dat US Exim na de benoeming van drie nieuwe bestuursleden weer volledig operationeel kan worden.

4.2 OESO, IWG en RWG

Het verbeteren van het gelijke speelveld is een complex en langdurig proces waarbij het succes afhangt van de medewerking van een groot aantal landen met uiteenlopende belangen. In OESO-verband¹¹ wordt onderhandeld over het moderniseren van de Arrangement. De Arrangement is een gedetailleerde en precieze set regels. De Nederlandse inzet hierbij is om de effectiviteit van de regels te vergroten door minder gedetailleerde – maar niet per se minder strenge – regels overeen te komen. Het vergroten van het toepassingsbereik van de Arrangement is belangrijker dan het detailniveau van de regels. Met deze inzet kan de Nederlandse exporteur op een flexibelere manier ondersteund kunnen worden, maar is de kans ook groter dat meer landen de internationale afspraken willen onderschrijven. Voor Nederland is een degelijk en breed gedragen internationaal raamwerk om oneerlijke concurrentie tegen te gaan het belangrijkste doel.

In de *International Working Group* (IWG) wordt onderhandeld met de landen die geen Participant zijn van de Arrangement, zoals China, Rusland, Brazilië¹², India en Zuid-Afrika. De IWG is in 2012 op initiatief van China en de VS opgezet. De onderhandelingen verlopen constructief maar vorderen slechts langzaam. De gesprekken zijn inmiddels ingebed in een effectieve institutionele structuur onder leiding van een secretaris-generaal. Nederland zou graag sneller concrete resultaten willen zien maar de realiteit is dat het hier een meerjarig proces betreft waarbij nog onduidelijk is hoe succesvol het uiteindelijk zal zijn.

4.3 TFX-benchmark

Tot en met 2016 stelde het ministerie van Financiën jaarlijks een benchmark op waarin de Nederlandse exportkredietverzekeringsfaciliteit werd vergeleken met die in omringende en concurrerende landen. In 2017 is besloten daarmee te stoppen. Een reden daarvoor was dat de Nederlandse faciliteit voorheen beperkter was dan die van buitenlandse concurrenten. Uit de benchmark kwamen ideeën naar voren om de voorwaarden voor de ekv aan te passen, zoals het verlagen van de eis voor het binnenlandse bestanddeel. Met het van kracht worden van de internationale premie-afspraken voor *market benchmark countries* (zie 5.2) werd het internationale speelveld binnen de landen die zich gehouden voelen aan de Arrangement vergaand gelijkgetrokken. Daarnaast blijkt het vergelijken van exportkredietverzekeringsfaciliteiten methodologisch uitdagend. Waar de Nederlandse faciliteit sterk is ingericht op het verzekeren van aannemerij en schepen en niet of nauwelijks op treinen of vliegtuigen, is dat in bijvoorbeeld Duitsland of Frankrijk precies andersom. Bovendien is met openbaar beschikbare informatie niet altijd een antwoord te geven op vragen naar het daadwerkelijke beleid. Zo publiceert Nederland het landenbeleid op de website van ADSB, maar als in andere landen gepubliceerd is dat dekking op een land in principe mogelijk is wil dat nog niets zeggen over de daadwerkelijke risicobereidheid.

In 2017 is met de Rijkscommissie voor export, waarin wordt overlegd met gebruikers van de faciliteit, daarom afgesproken dat voortaan het rapport van het onafhankelijke instituut TFX dat zich bezighoudt met exportfinanciering wordt ingekocht. In dit rapport wordt aan de hand van gestructureerde vragenlijsten die zijn uitgezet bij een groep internationale gebruikers van exportkredietverzekering en –financieringsinstellingen een benchmark opgesteld van de verschillende ECA's. Volgens het rapport over 2017 komt het Canadese EDC als beste ECA naar voren. Het aantal waarnemingen (ingevulde enquêtes bij exporteurs die daadwerkelijk gebruik maken van de diensten van een ECA) waarop deze benchmark wordt gebaseerd is echter beperkt, zodat een enkele slechte score op een criterium al snel tot een slechte score kan leiden. De Nederlandse faciliteit scoort relatief goed op het criterium 'Understanding of Business' en vooral slecht op 'Risk Appetite' en 'Pricing'. In 2019 zal worden bezien op welke manier een benchmark waarin de Nederlandse ekv wordt vergeleken met de

¹¹ De Arrangement is niet van de OESO, maar de OESO faciliteert wel de vergaderingen van de Participanten.

¹² Brazilië is overigens wel aangesloten bij de *Sector Understanding on export credits for civil aircraft*. Dat is met het oog op een gelijkwaardig speelveld in die markt ook essentieel aangezien Brazilië het thuisland is van een van de grootste vliegtuigfabrikanten (Embraer).

faciliteit in andere landen het beste kan worden vormgegeven, om zo te kunnen blijven leren van voorbeelden uit het buitenland.

5 Samenstelling portefeuille

Het totale uitstaande risico van de ekv-portefeuille bedroeg per 31 december 16,3 miljard euro,¹³ waarvan 10,4 miljard euro definitief (polissen). Dit bedrag is het totaal aan afgegeven verzekeringen en dekkingstoezeggingen, minus de reeds ontvangen betalingen en minus eventuele herverzekeringen. In de volgende paragrafen worden achtereenvolgens ingegaan op de verdeling over sectoren, over landen, tussen publieke dan wel private debiteurs en naar exporteurs.

5.1 Sectoren

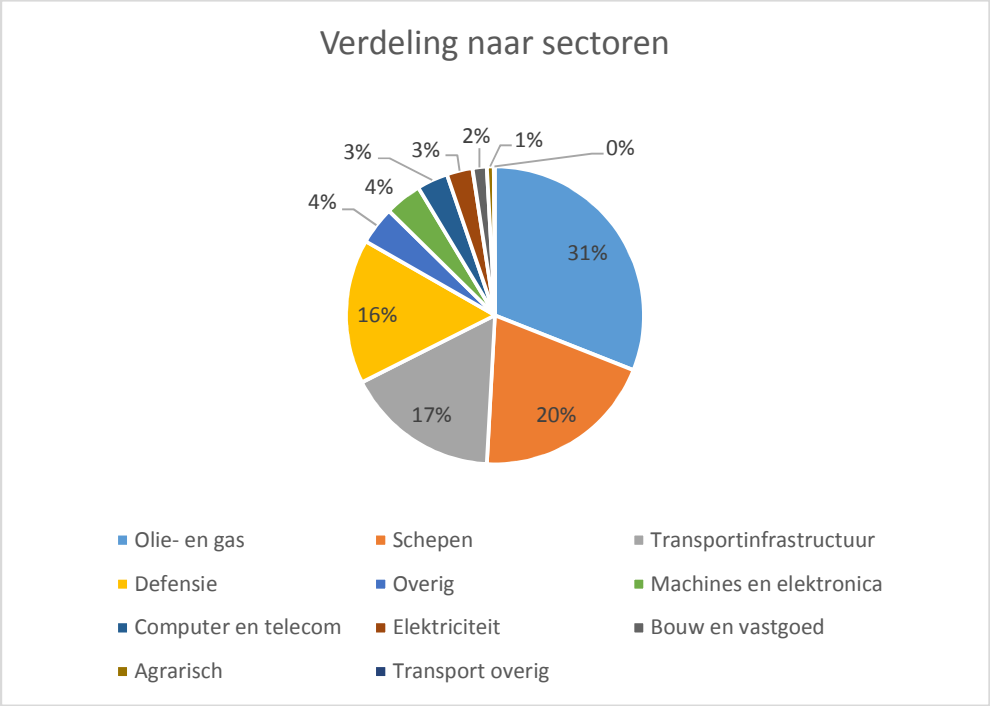
In 2017 heeft de Tweede Kamer vragen gesteld over het deel van de portefeuille dat samenhangt met de olie- en gasector.^{14 15} Nederlandse exporteurs die veel gebruik maken van de ekv worden vaak benaderd door klanten uit de olie- en gasector, met name voor leveringen of werkzaamheden aan offshoreprojecten. De Nederlandse exportsector is van oudsher sterk in het produceren van hoogwaardige schepen en in de zogeheten "natte aannemerij".

Met ADSB is in 2018 gewerkt aan het verbeteren van de registratie naar sectoren van de ekv-portefeuille. Uit onderstaande grafiek blijkt dat het percentage van de portefeuille dat gerelateerd is aan olie- en gas iets is gedaald ten opzichte van het moment van beantwoording van de Kamervragen (toen 39%). Waarschijnlijk kan dit verklaard worden doordat in 2017 en 2018 relatief weinig olie- en gasprojecten, die doorgaans bovengemiddeld groot zijn, in verzekering zijn genomen, terwijl het uitstaande obligo op de sector wel daalt door ontvangen betalingen. Dit kan in 2019 veranderen als er wel weer grote olie- of gasprojecten in verzekering worden genomen. Uit de grafiek blijkt duidelijk dat het klantenbestand van de ekv voor een belangrijk deel – van de verzekerde bedragen – samenhangt met schepen en aannemerij. De grootste vier sectoren bestaan vrijwel volledig uit transacties van dergelijke exporteurs; ook de verzekeringen in de sector defensie hebben namelijk vooral betrekking op schepen. De sector agrarisch beslaat slechts een klein deel van de portefeuille, maar dit bestaat wel uit relatief veel kleine transacties van meestal mkb-exporteurs.

¹³ 15,4 miljard euro na aftrek van herverzekerde bedragen.

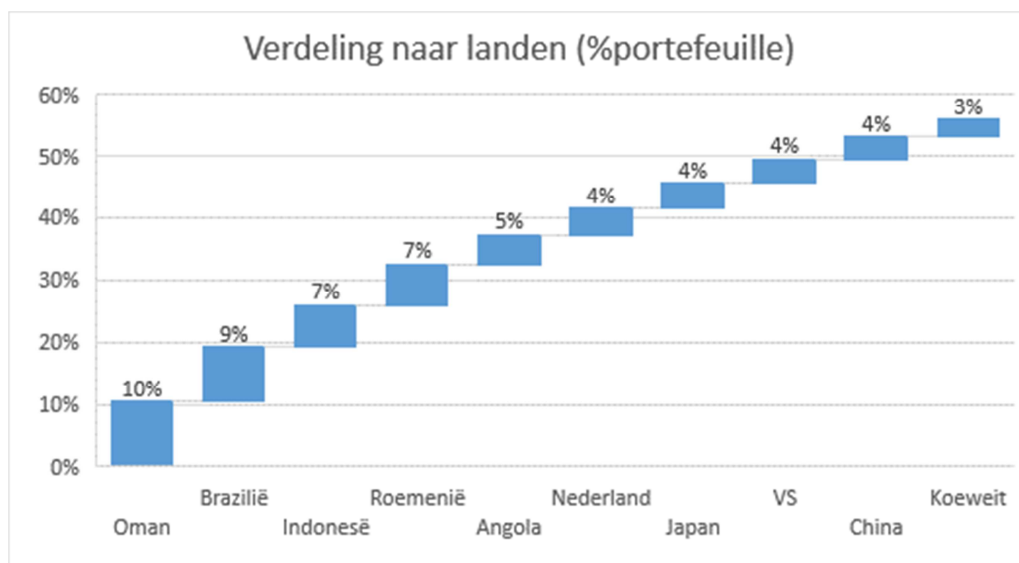
¹⁴ De kamervragen zagen op de fossiele sector, maar de Nederlandse portefeuille bevat geen risico's op steenkool.

¹⁵ Aanhangsel van de Handelingen 2017-2018 – 125 en 126.



5.2 Landen

Oman is sinds 2017 het land waarop de Nederlandse staat het grootste uitstaande bedrag verzekerd heeft. Het aandeel van Brazilië is aanzienlijk gedaald de afgelopen jaren, deels als gevolg van de risicobereidheid van van de staat, deels als gevolg van de sterke daling in de investeringen door de Braziliaanse oliemaatschappij Petrobras. Zoals in Box 3.2 is uitgelegd heeft het grote aandeel van Nederland in de portefeuille te maken met garantieproducten. Uit de top tien van landen blijkt ook duidelijk dat het werkerrein van de ekv zowel uit hoge-inkomenslanden als opkomende economieën bestaat. De transacties op relatief welvarende landen zijn doorgaans bovengemiddeld groot, waardoor verzekering door de staat aanvullend aan de markt is. Dat verklaart waarom de landen-top-tien voor een groot deel bestaat uit minder risicovolle landen. De top tien is in totaal goed voor 56% van de portefeuille.

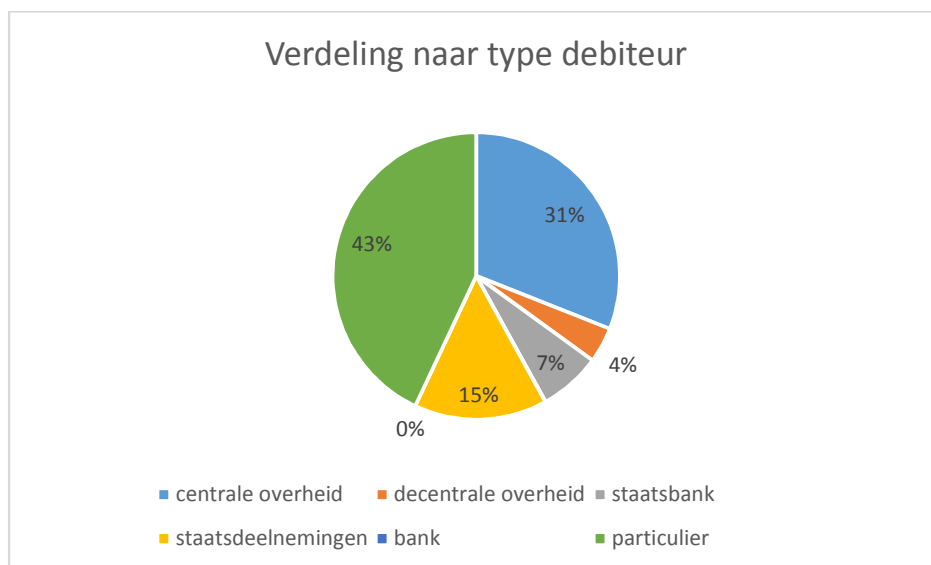


5.3 Privaat/publiek

Traditioneel verzekerde de staat met de ekv vooral risico's op buitenlandse overheden (politieke risico's). De laatste twintig jaar zien we echter een verschuiving waarbij steeds vaker buitenlandse commerciële ondernemingen in beeld komen als afnemer van verzekerde transacties. Daarmee ontstaat een nieuw risico, namelijk het risico op betalingsproblemen (bijvoorbeeld door insolventie) op een private partij (commerciële risico's). Dat verschijnsel treedt wereldwijd op. Typerend is dat toen de internationale premie-afspraken uit de Arrangement in 1999 van kracht werden deze alleen betrekking hadden op de inprijzing van politieke risico's. Pas sinds 2009 zijn er ook geharmoniseerde premies voor commerciële risico's. In 2017 werden de premie-afspraken gecompleteerd doordat ook voor de minst risicovolle landen (de *market benchmark countries*, bestaande uit de hoge-inkomens-OESO-landen en de overige eurolanden) minimumpremies van kracht werden. Een minimumpremie voor een kredietverzekering bestaat nu dus altijd uit een component voor het politieke risico, afhankelijk van de landenclassificatie door de OESO,¹⁶ en als het een private debiteur betreft een component voor het commerciële risico erbovenop, afhankelijk van de kredietwaardigheid van de debiteur.

Centrale overheden besloegen per 31 december 2018 nog 31% van het verzekerde risico. Daarnaast waren ook decentrale overheden, staatsbanken en staatsdeelnemingen nog goed voor circa 26% van de portefeuille. Die laatste twee categorieën staan qua risico soms dicht maar soms ook verder van de overheid, afhankelijk van de bereidheid (of de noodzaak) van een centrale overheid om bij problemen in te springen. Die bereidheid heeft effect op de premie. Zogeheten *bank-to-bank*-transacties, waarbij een Nederlandse partij via de eigen bank voor betaling afhankelijk is van een bank in het buitenland, komen steeds minder voor.

¹⁶ <http://www.oecd.org/trade/topics/export-credits/arrangement-and-sector-understandings/financing-terms-and-conditions/country-risk-classification/>



5.4 Exporteurs

Tijdens het debat over de ekv op 28 maart 2018 is gevraagd naar een uitsplitsing van de afgegeven verzekeringen tussen mkb en grootbedrijf. In het ekv-instrumentarium wordt geen onderscheid gemaakt tussen het mkb en het grootbedrijf, alle instrumenten zijn tegen gelijke voorwaarden beschikbaar voor beide segmenten van het Nederlandse bedrijfsleven. Daarom is in de boekhouding van de ekv ook nooit een registratie bijgehouden van de classificatie (mkb of grootbedrijf) van de exporteur. Soms is een dergelijke classificatie ook lastig te maken. Omdat de Tweede Kamer al verscheidene keren heeft gevraagd naar de verdeling is met ADSB afgesproken dat met een dergelijke registratie in 2019 begonnen gaat worden, waarover in de monitor over 2019 gerapporteerd zal worden.

ADSB benadert mkb-exporteurs proactief en wijst ze op de mogelijkheden die bijvoorbeeld de zogeheten liquiditeitsverruimende instrumenten bieden. Dit beleid is succesvol, uit een handmatige exercitie is gebleken dat in 2017 en 2018 27% respectievelijk 34% van het aantal uitgereikte polissen en dekkingstoezeggingen bestemd was voor het mkb. In 2018 werden 29 nieuwe klanten uit het mkb-segment geholpen. Belangrijk is echter ook het indirecte profijt dat het Nederlandse mkb heeft van de ekv, zie verder paragraaf 6.1.

6 Meer inzicht in de portefeuille: meten van 'groen' en van SDG's

In 2019 zijn twee stappen genomen die bijdragen aan het krijgen van meer inzicht in de portefeuille en vooral in de effecten die de staat realiseert met de ekv. In opdracht van de staat is ADSB namelijk sinds begin dit jaar begonnen met het meten van 'groene' transacties en met het inventariseren van invloed op SDG's.

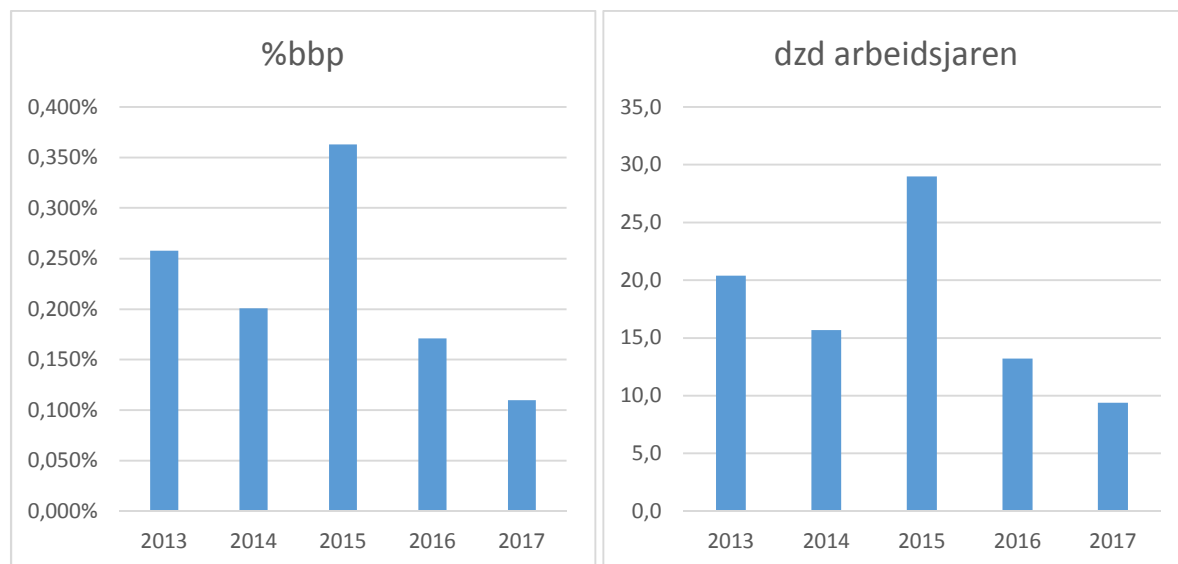
Een eerste stap voor het kunnen vergroenen van de portefeuille is het in gebruik nemen van een methode om vast te kunnen stellen welke verzekerde transactie 'groen' zijn. Daarvoor bestaat nog geen internationaal vastgestelde uniforme methode; Nederland is dan ook een van de eerste landen die op een dergelijke manier de ekv-portefeuille in kaart gaan brengen. In overleg met ADSB wordt in 2019 gewerkt aan het implementeren van dezelfde methode die FMO hanteert, gebaseerd op de standaarden van de IFC.¹⁷ Hierbij is gekozen voor een verfijning, waarbij verzekerde transacties die in de categorie groen vallen worden ingedeeld naar lichtgroen, middelgroen en donkergroen. Bij lichtgroen gaat het bijvoorbeeld om een duidelijke verbetering van de energie-efficiëntie, waardoor

¹⁷ De International Finance Corporation, een dochter van de Wereldbank.

dezelfde output kan worden bereikt met minder CO₂-uitstoot. Donkergroen heeft bijvoorbeeld betrekking op het realiseren van duurzame energie. De definitie van groen is breder dan alleen reductie van broeikasgassen; ook het verminderen van bijvoorbeeld fijnstofuitstoot is goed voor mens en milieu maar zonder direct effect op de doelstellingen van Parijs. Door het in gebruik nemen van een dergelijke methode kunnen ook besluiten worden genomen over een specifiek kader voor risicobereidheid bij groene projecten, of bijvoorbeeld een bredere definitie van exporttransacties en daarmee een bredere inzet van het ekv-instrumentarium specifiek voor groene projecten. In de monitor over 2019 zullen de resultaten gepresenteerd worden.

In de motie Van Raan en Diks¹⁸ is de regering opgeroepen inzage te geven op welke manier met de ekv een bijdrage wordt geleverd aan de implementatie van de SDG's. Ook SDG's vormen een nuttige manier om meer inzicht te krijgen in de (effecten van de) verzekerde transacties, en in opdracht van de staat heeft ADSB het inventariseren daarvan dan samen opgepakt met de inventarisatie van groene projecten. De nadruk ligt hierbij vooral nog op de recent uitgereikte polissen. Uit de eerste uitkomsten komt naar voren dat de twee benaderingen elkaar aanvullen. Ook voor de SDG's zullen in de monitor over 2019 de resultaten worden gepresenteerd.

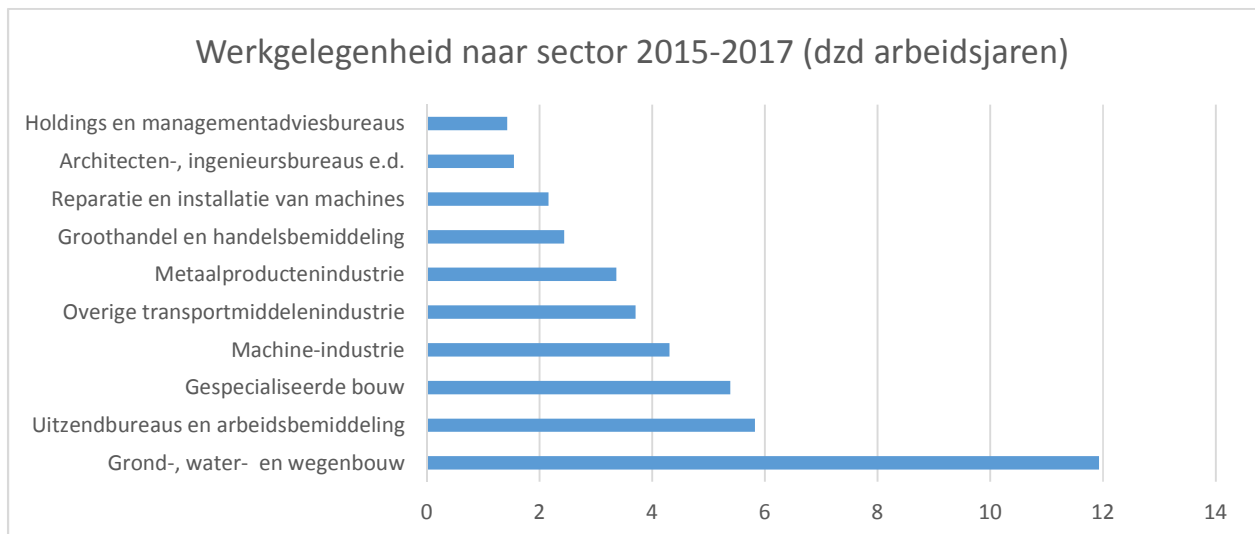
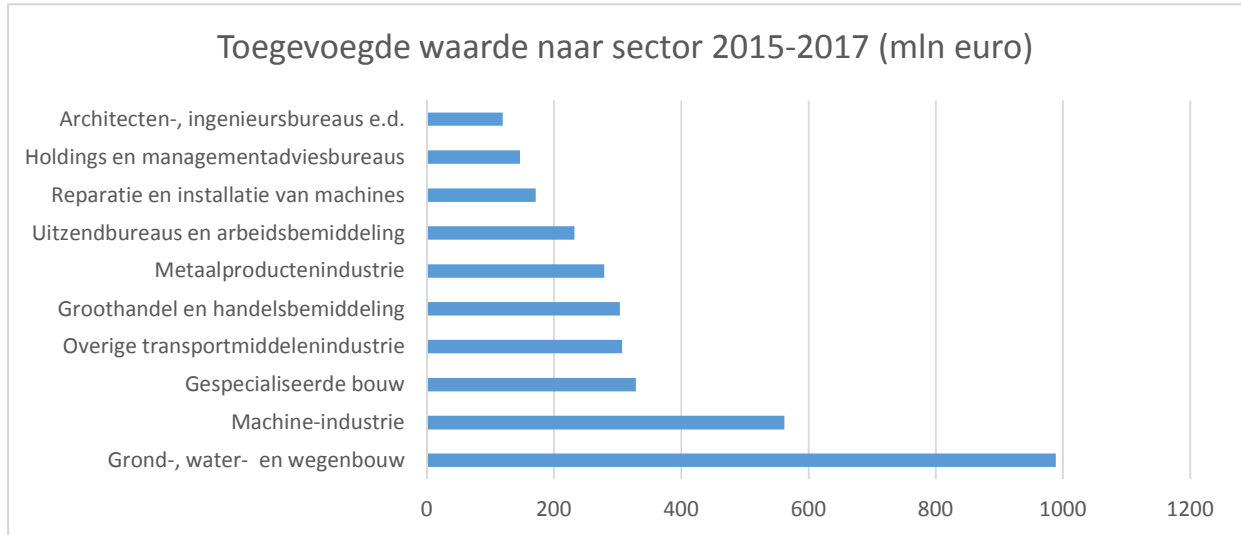
De Nederlandse staat is verantwoordelijk voor het realiseren van de SDG's – die immers gelden voor alle landen van de wereld – in Nederland. De staat zet de ekv in om export mogelijk te maken die zonder die verzekering niet tot stand zou zijn gekomen. Dat betekent dat de ekv-gedekte transacties zonder ekv verloren zouden zijn gegaan voor Nederlandse exporteurs en ofwel helemaal niet door zouden zijn gegaan ofwel bij een buitenlandse concurrent terecht zijn gekomen. Hiermee levert de Nederlandse staat een bijdrage aan de Nederlandse economie en werkgelegenheid en daarmee aan SDG 8: fatsoenlijke banen en economische groei. In voorbereiding op de beleidsdoorlichting uit 2016 van het ekv-instrumentarium is het CBS ingeschakeld om de toegevoegde waarde van de ekv-verzekerde export in termen van bbp-groei en in termen van arbeidsjaren te berekenen. Dit is niet een-op-een hetzelfde als de internationaal afgesproken SDG-indicatoren, maar ligt wel in het verlengde.



Uit de grafieken lijkt een dalende trend naar voren te komen. Wanneer de cijfers nader bestudeerd worden blijkt dat dit vooral komt doordat de waarde van de onderliggende verzekerde exportcontracten is gedaald. Dit is waarschijnlijk toeval, door de sterk ongelijke verdeling van de

¹⁸ Kamerstukken II 22017-2018 26485 nr. 263

verzekerde contracten (enkele zeer grote contracten domineren de totalen) kunnen dergelijke jaarlijkse schommelingen optreden.



Het CBS maakt een uitsplitsing van de totale brute toegevoegde waarde en werkgelegenheid naar sectoren. Hierin is ook de indirecte bijdrage aan de Nederlandse economie meegenomen. Dat wil zeggen dat rekening wordt gehouden met de inkoop door Nederlandse exporteurs ten behoeve van hun exportcontracten, niet alleen onderdelen voor kapitaalgoederen maar bijvoorbeeld ook de schoonmaak en de accountant of het uitzendbureau. In deze investeringen zit een significant deel van de toegevoegde waarde van de verzekerde export voor het Nederlandse mkb. Uit de grafiek met de toegevoegde waarde komt eveneens een beeld naar voren van welke exporteurs het meeste gebruik maken van de ekv. De aannemerij is hier de grootste sector, wat voornamelijk samenhangt met het feit dat het Nederlandse bestanddeel in dergelijke verzekerde transacties vaak groter is dan bij bijvoorbeeld scheepsbouw, waar een deel van de assemblage of het maken van onderdelen in het buitenland plaatsvindt.