

Vergaderjaar 2023–2024

26 485

Maatschappelijk verantwoord ondernemen

Nr. 438

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 juni 2024

Mede namens de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking bied ik u hierbij de monitor exportkredietverzekeringen (ekv) 2023 aan.

In deze brief zet ik de belangrijkste ontwikkelingen van de ekv in 2023 uiteen en licht ik daarnaast meer recente beleidsontwikkelingen uit het lopende jaar toe. Ik begin met de belangrijkste financiële resultaten van vorig jaar. Daarna ga ik in op de ontwikkelingen op het gebied van het COP26-beleid, het flankerend beleid ter ondersteuning van bedrijven in de groene energietransitie, het anti-omkopingsbeleid en de ekv-faciliteit voor Oekraïne toe. Tot slot geef ik in deze brief ook een update over het lopende onderzoek naar het oplossen van de comptabele onrechtmatigheid en het project waarbij wordt gekeken naar het mandaat van de ekv.

Financieel resultaat 2023

In 2023 werd in totaal 3,7 miljard euro aan nieuwe verplichtingen aangegaan, bestaande uit nieuwe polissen en dekkingstoezeggingen. Dit is minder dan in voorgaande jaren: in 2022 was dit 4,5 miljard euro en in 2021 7,3 miljard euro. De omvang van de jaarlijks nieuw aangegane verplichtingen verschilt sterk van jaar tot jaar, onder meer doordat omvangrijke transacties onregelmatig plaatsvinden. Dit is inherent aan het vraaggestuurde karakter van de ekv. Alle afgegeven polissen worden op de website van uitvoerder Atradius Dutch State Business (ADSB) gepubliceerd.¹ De omvang van de begrotingsreserve bedroeg ultimo 2023 691,6 miljoen euro.

De financiële stromen van de ekv bestaan uit premie-inkomsten, schade-uitgaven, recuperatie-inkomsten van eerder uitgekeerde schade-uitgaven en de uitvoeringskosten voor ADSB. In 2023 is er 76 miljoen euro aan

¹ Policies issued by Atradius DSB (<https://atradiusdutchstatebusiness.nl/nl/>)

premie ontvangen en 60 miljoen euro aan recuperaties ontvangen. De uitvoeringskosten bedroegen 20 miljoen euro. Er is 119 miljoen euro aan schade uitgekeerd. De uitgekeerde schade komt onder meer door uitkeringen op Sri Lanka en Zambia, die respectievelijk 46,3 en 9,2 miljoen euro bedragen. De begrotingsreserve bedroeg ultimo 2023 692 miljoen euro.

In 2023 is het totaal aantal transacties dat kwalificeert als groene of mkb-transacties gegroeid. In totaal zijn er in 2023 135 nieuwe polissen afgegeven, waarvan 58 classificeren als groen en 60 classificeren als mkb-gerelateerd. Om vast te stellen welke transacties een positief effect hebben op het klimaat of milieu heeft ADSB het Groene Label ontwikkeld. In 2023 is het Groene Label geëvalueerd. In de ekv-monitor wordt toelichting gegeven op deze evaluatie, zoals toegezegd in de beantwoording van de Kamervragen inzake de Beleidsdoorlichting van artikel 5 van begroting IX: Exportkredietverzekeringen, -garanties en Investeringsgaranties.² ADSB gaat in 2024 aan de slag met de implementatie van de aanbevelingen uit de evaluatie.

Met de beantwoording van de Kamervragen inzake de Beleidsdoorlichting van artikel 5 begroting IX: Exportkredietverzekeringen, -garanties en Investeringsgaranties³, heb ik uw Kamer toegezegd om de achterliggende oorzaken van de afname van de absolute bijdrage van de ekv aan het bruto binnenlands product (bbp), als berekend door het CBS, verder te onderzoeken. Uit dit onderzoek blijkt dat grote schommelingen tussen 2015 en 2021 samenhangen met conjuncturele en incidentele factoren, en er dus geen sprake is van een structurele dalende trend. In de monitor ga ik hier dieper op in.

COP26-beleid

Via het COP26-beleid van de ekv is per 1 januari 2023, behoudens beperkte uitzonderingen en de projecten in de overgangsperiode, ekv-dekking voor de internationale fossiele energiesector beëindigd.⁴ Het kabinet heeft hierbij toegezegd het COP26-beleid voor de ekv periodiek te evalueren. Ook is toegezegd om daarbij specifiek de uitzonderingsgrond voor prioritaire projecten ten behoeve van de Europese leveringszekerheid van olie en gas, in lijn met Europees REPowerEU-beleid, tegen het licht te houden. Bij deze brief stuur ik u het evaluatierapport van onderzoeksbureau KWINK. Uit de evaluatie blijkt dat het COP26-beleid voor de ekv doeltreffend is. Er is één transactie verzekerd in de overgangsperiode, een Floating Production Storage and Offloading (FPSO) voor een olieveld in Brazilië. Hierover is uw Kamer eerder geïnformeerd.⁵

Met het oog op consistentie van het recent ingevoerde beleid en het behoud van een gelijkwaardig speelveld tussen de Europese ondertekenaars van de COP26-verklaring ziet de evaluator momenteel geen dwingende en dringende redenen voor aanpassing van de huidige geldende uitzonderingen. Wat betreft de specifieke uitzondering voor prioritaire projecten voor Europese leveringszekerheid, adviseert de evaluator deze zo nodig opnieuw te beoordelen en in lijn te brengen met eventuele toekomstige aanpassingen in het Europees REPowerEU-beleid. Voor de andere conclusies en aanbevelingen van de evaluator verwijs ik graag naar het bijgaande rapport.

² Kamerstukken II 2023/24, 31 935, nr. 86

³ Kamerstukken II 2023/24, 31 935, nr. 86

⁴ Kamerstukken II, 2022/23 31 793, nr. 230

⁵ Kamerstukken II, 2022/23 26 485, nr. 413

Internationaal blijft Nederland zich inzetten voor een gelijkwaardig speelveld. Daarom is het van belang dat meer landen ekv-dekking in de fossiele energiesector uitsluiten. Tijdens COP28 hebben Noorwegen en Australië zich aangesloten bij het zogenaamde Clean Energy Transition Partnership (CETP, de coalitie van de COP26-verklaring). Het is van belang dat de landen zo transparant mogelijk zijn over de uitwerking van hun fossiele uitsluitingsbeleid. Nederland zet zich hiervoor in via de Export Finance for Future (E3F)-coalitie.

In de zomer van 2023 is een principeakkoord bereikt tussen OESO-landen over de modernisering van de *Arrangement on Officially Supported Export Credits* (de «*Arrangement*»). Belangrijkste herzieningen van de *Arrangement* zijn de verruiming van de financiële voorwaarden en de extra ondersteuningsmogelijkheden voor groene exporttransacties.⁶ Na het akkoord zijn afgelopen najaar de onderhandelingen gestart over de verdere uitsluitingen voor fossiele transacties in de *Arrangement*. Artikel 6 van de *Arrangement* sluit momenteel alleen projecten gericht op elektriciteitsopwekking uit kolen uit. Nederland zet zich in om de uitsluitingen onder artikel 6 in lijn te brengen met de o.a. de door Nederland ondertekende COP26-verklaring, het Parijsklimaatakkoord en de 1,5-graad opwarmingslimiet. De EU heeft een voorstel ingediend om naast kolen, ook olie en gasprojecten uit te sluiten van exportkredietondersteuning. De Participanten van de *Arrangement*, bespreken de voorstellen dit jaar verder. Voor een aanpassing van artikel 6 is consensus nodig onder alle Participanten.

Flankerend beleid ter ondersteuning van bedrijven in de groene energietransitie

Het kabinet wil exporteurs binnen de geldende kaders zo goed mogelijk faciliteren in de transitie van fossiel naar groen. In verschillende brieven⁷ heb ik aan uw Kamer toegezegd welke flankerende maatregelen zijn ingevoerd om bedrijven te ondersteunen. Met deze brief geef ik hiervan een actuele stand van zaken.

Het kabinet heeft flankerend beleid uitgevoerd door verruiming van het ekv-instrumentarium zowel met specifieke maatregelen voor groene export als met generieke maatregelen voor het internationale Nederlandse bedrijfsleven. De afgelopen jaren is ingezet op vergroening van Nederlandse export door onder meer de introductie van de Groendekking. Deze verzekering is voor bedrijven die willen investeren in nieuwe groene technologieën of productiecapaciteit voor groene kapitaalgoederen met exportpotentie. Verder is de risicobereidheid voor kleine groene transacties verhoogd en zijn er voor groene transacties gunstigere voorwaarden van toepassing. Daarnaast gelden er met de modernisering van de *Arrangement* nu verbeterde voorwaarden voor groene transacties. Exporttransacties die als groen kwalificeren kunnen profiteren van verlengde afbetalingstermijnen tot 22 jaar en flexibelere terugbetalingsschema's.

Aanvullend aan de groene maatregelen zijn verder samen met bedrijven en banken voorstellen in kaart gebracht voor generiek flankerend beleid, voor en ter facilitering van de Nederlandse export. Het kabinet heeft dit met verschillende maatregelen vertaald in nieuw beleid:

- *Vernieuwde CIRR (Commercial Interest Rate Reference)-loket*: Met het CIRR-loket worden exportkredieten met een vaste rente aangeboden. Vorig jaarinformeerde ik uw Kamer dat de BNG Bank om strategische

⁶ Kamerstukken II, 2022/23 26 485, nr. 423

⁷ Kamerstukken II 2022/23, 31 793, nr. 230; Kamerstukken II 2023/24, 26 485, nr. 423

redenen de overeenkomst voor het CIRR-loket heeft opgezegd.⁸ Sinds 28 maart 2024 is een nieuwe overeenkomst gesloten met de Nederlandse Waterschapsbank (NWB Bank) voor het CIRR-loket. Gelijktijdig zijn er enkele aanpassingen gedaan om het CIRR-loket flexibeler te maken. Zo stonden de trekkingsmomenten en -bedragen voorheen vast. Dit leidde tot praktische belemmeringen die het gebruik van het loket ontmoedigde. Met de nieuwe overeenkomst zijn de trekkingsmomenten en -bedragen flexibeler geworden, waardoor het CIRR beter aansluit bij de behoefte in de markt en naar verwachting meer gebruikt zal worden. Met het nieuwe loket zijn militaire transacties, conform het vigerende beleid van de NWB, uitgesloten.

- *Verbreiden definitie exporteur*: Buitenlandse exporteurs komen met deze maatregel ook in aanmerking voor ekv-dekking zolang Nederlandse ondernemingen als toeleverancier betrokken zijn. Voorwaarde is dat er voldoende Nederlandse export tot stand komt.
- *Actief aanbieden van kredietlijnen*: Met deze maatregel worden kredietlijnen aan terugkerende buitenlandse kopers aangeboden. De mogelijkheid om kredietlijnen aan te bieden bestond al, maar wordt nu extra onder de aandacht gebracht tijdens handelsmissies.

Daarnaast zijn het volgende tweetal voorstellen onderwerp van nader onderzoek komend jaar. Besluitvorming hierover is aan het nieuwe kabinet.

- *Inzet ekv-instrumentarium voor toegang tot strategische grondstoffen*: Als onderdeel van de Nationale Grondstoffenstrategie⁹ is een pilot gestart om op case-by-case basis ekv-dekking te verlenen op buitenlandse investeringen in strategische grondstoffen (en groene waterstof), zolang daarmee import van die grondstoffen naar Nederland veilig wordt gesteld. Dit versterkt onze strategische autonomie en draagt bij aan leveringszekerheid van strategische grondstoffen op de lange termijn. Aan de hand van deze pilot zal gekeken worden of de ondersteuning van import vanuit een strategisch belang structureel beleid zal worden.
- *Ekv-dekking voor sleuteltechnologieën*: Een vergelijkbaar instrument als de Groendekking zou ook geïntroduceerd kunnen worden op het gebied van innovatie, bijvoorbeeld gericht op de ontwikkeling van sleuteltechnologieën. In het kader van het lopende project naar de herziening van het ekv-mandaat wordt deze mogelijkheid onderzocht.

Tot slot is ten aanzien van één voorstel besloten hier geen beleid voor te maken. Dit betreft de restwaardegaranties voor groene kapitaalgoederen. Met dit voorstel garandeert de ekv de restwaarde op groene kapitaalgoederen aan banken zodat technologierisico's worden afgedekt. Deze risico's zijn echter erg onzeker en ADSB heeft geen expertise op dit vlak. Bovendien neemt de modernisering van de *Arrangement* deels de belemmeringen weg, doordat exporteurs de terugbetalingsschema's voor groene kapitaalgoederen langer en flexibeler kunnen spreiden over tijd. In overleg met stakeholders is daarom besloten voor dit voorstel geen specifiek beleid te maken.

Ontwikkelingen anti-omkopings- en mvo-beleid

Sinds 1 mei jl. is het herziene anti-omkopingsbeleid voor de ekv van kracht. Het evaluatierapport van de externe consultant Partner in Compliance concludeerde in 2022 dat het anti-omkopingsbeleid in 2018 was aangescherpt, maar dat nadere uitwerking toch vereist was.¹⁰ In 2023

⁸ Kamerstukken II 2023/24 26 485, nr. 423

⁹ Voortgangsrapportage Nationale Grondstoffenstrategie | Rapport | Rijksoverheid.nl

¹⁰ Kamerstukken II 2022/23, 36 200 IX, nr. 11

is gewerkt aan het opvolgen van de aanbevelingen uit de evaluatie van het anti-omkopingsbeleid. Na consultatie met stakeholders en het maatschappelijk middenveld, is beleid gepubliceerd op de website van ADSB.¹¹

Belangrijkste wijziging van het anti-omkopingsbeleid is de invoering van een helder risico-acceptatiebeleid. Door een gestructureerde aanpak kunnen omkopingsrisico's tijdig worden geïdentificeerd en geanticipeerd. Omkopingsrisico's worden voortaan getoetst volgens risicocategorieën en een daarop afgestemde risicobeoordeling. Indien uit de risico-inventarisatie blijkt dat er sprake is van een risico-indicator, doet ADSB verder onderzoek.

Ook heeft ADSB onderzoeksprocedures verder verbeterd, zoals de agentenbeoordeling. Daarnaast is conform de aanbevelingen een functiescheiding binnen de compliance beoordeling binnen ADSB ingericht. Dit houdt in dat verhoogde risico's door de compliance-desk worden beoordeeld en de underwriting teams de risico-inventarisatie uitvoeren. De functiescheiding waarborgt de onafhankelijke toetsing van risico's.

Het mvo-beleid kent als uitgangspunt dat er geen exporttransacties met onaanvaardbare negatieve effecten voor mens, dier of milieu in verzekering worden genomen. Dit is de kern van het mvo-beleid. Dit beleid is gebaseerd op internationale en nationale kaders. Uit een onafhankelijke evaluatie volgt dat dit mvo-beleid effectief is in het voorkomen van het verzekeren van transacties met onaanvaardbare risico's.¹² Daarnaast worden exporttransacties getoetst aan de beleidsverklaring mensenrechten en een beleidsverklaring dierenwelzijn. Het volgend kabinet zal een besluit nemen over de aangenomen motie Teunissen om geen ekv's meer te verstrekken voor projecten met lagere dierenwelzijnsstandaarden dan in Nederland.¹³ Afgelopen periode heeft het huidige kabinet onderzoek gedaan naar de reikwijdte, implicaties en mogelijke invulling van deze motie. Om tot een gedegen besluitvorming te komen is een zorgvuldig proces vereist, waarbij ADSB en het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit ondersteuning bieden middels hun expertise.

Ekv-faciliteit Oekraïne

Met haar specifieke kennis en expertise kan het Nederlandse bedrijfsleven bijdragen aan de wederopbouw van Oekraïne. Door het beschikbaar stellen van een gerichte ekv-faciliteit voor Oekraïne, met een totale omvang van 120 miljoen euro, kan het bedrijfsleven gemakkelijker bijdragen aan wederopbouw en herstel.¹⁴ Door het afdekken van financiële risico's voor Nederlandse bedrijven biedt de ekv additionele ondersteuning voor exporttransacties naar en investeringen in Oekraïne. De eerste bedrijven hebben zich inmiddels gemeld en zijn in gesprek met ADSB over de dekkingsmogelijkheden. Om zo goed mogelijke ondersteuning te bieden, zijn de dekkingsmogelijkheden versoepeld. Zo komen kortlopende transacties, met een looptijd van minder dan twee jaar, ook in aanmerking voor ekv-dekking. Kortlopende transacties zouden onder de reguliere ekv niet in aanmerking komen voor dekking. Deze kortlopende transacties worden namelijk doorgaans opgepakt door de commerciële verzekeringsmarkt, waardoor de ekv geen additionele rol heeft. Voor

¹¹ Atradius DSB versterkt anti omkopingsbeleid (atradiusdutchstatebusiness.nl)

¹² Kamerstukken II, 2021–2022, 26 485, nr. 380

¹³ Kamerstukken II, 2023/24, 36 410 XVII, nr. 44

¹⁴ Kamerstukken II 2023/24, 36 045, nr. 169

ekv-dekking op Oekraïne maak ik echter een uitzondering, aangezien de commerciële verzekeringsmarkt nagenoeg is verdwenen.

Comptabele onrechtmatigheid

Op 27 november 2023¹⁵ heb ik uw Kamer geïnformeerd over de voortgang ten aanzien van de analyse van de mogelijkheden om de comptabele onrechtmatigheid¹⁶ op begrotingsartikel 5 van begroting IX (Exportkredietverzekeringen, -garanties en investeringsverzekeringen) op te heffen. Met genoemde brief beloofde ik uw Kamer voor de zomer te informeren over de voortgang van het project.

De comptabele onrechtmatigheid heeft betrekking op de uitvoering van de ekv, die is belegd bij ADSB. ADSB is verantwoordelijk voor de uitvoering en de Nederlandse Staat is hierbij de verzekeraar. Op de uitvoering van de ekv zijn de Europese aanbestedingsrichtlijnen en de Aanbestedingswet van toepassing.¹⁷ Een aanbesteding heeft tot nu toe niet plaatsgevonden, waardoor de Algemene Rekenkamer in mei 2023 de uitvoering van de ekv als comptabele onrechtmatig heeft aangemerkt. De comptabele onrechtmatigheid laat onverlet dat de afgesloten overeenkomsten die de Staat met ADSB gesloten heeft, juridisch bindend zijn. De Staat komt dan ook de juridische verplichtingen, die volgen uit die overeenkomsten, na. Dit geldt ook voor de polissen die door ADSB namens de Staat zijn of worden afgesloten.

Op dit moment onderzoek ik zowel publieke als private opties voor de uitvoering van de ekv. Daarbij bekijk en vergelijk ik de mate van rechtmatigheid, doeltreffendheid, doelmatigheid en uitvoerbaarheid van deze opties. De continuïteit en kwaliteit van dienstverlening voor de stakeholders staat centraal in het traject. Daarom weeg ik de risico's van een mogelijke transitie tussen de uitvoeringsopties en ten opzichte van de huidige situatie mee als belangrijk aanvullend criterium. Ook onderzoek ik de uitvoeringsmodaliteiten in andere landen. Daarnaast vindt consultatie plaats bij de belangrijkste belanghebbenden, waaronder exporteurs en banken.

In het onderzoek zijn een aantal mogelijke uitvoeringsmodaliteiten naar voren gekomen, die duidelijk onderscheidende kwaliteiten kennen en niet al bij voorbaat stuiten op beperkingen vanuit beleidskaders of regelgeving. Het gaat daarbij in ieder geval om de opties aanbesteden, staatsdeelneming of een eigen dienstonderdeel binnen de Rijksoverheid. Deze opties zullen de komende periode verder worden onderzocht en getoetst op genoemde criteria. In het kader van het onderzoeken van de optie tot aanbesteden zal ook een externe marktconsultatie worden gedaan. Uit het doen van een marktconsultatie vloeit overigens geen verplichting tot aanbesteden voort. Uw Kamer zal ik dit het najaar verder informeren over de voortgang van het traject.

Ontwikkelingen ekv-mandaat

De ekv-faciliteit is de afgelopen jaren veel in beweging geweest, bijvoorbeeld door groene export extra te ondersteunen en het mkb additionele

¹⁵ Kamerstukken II 2023/24, 26 485, nr. 431

¹⁶ Comptabele onrechtmatig houdt in dat een financiële transactie, zoals een uitgave, niet in overeenstemming is met de Nederlandse en Europese wetten. Dit heeft invloed op het overschrijden van de tolerantiegrenzen voor fouten en onzekerheden (zowel op artikel- als totaalniveau). Zowel de Algemene Rekenkamer (AR) als de Auditdienst Rijk (ADR) geven hun bestuurlijke oordeel over o.m. de rechtmatigheid op artikel- en totaalniveau

¹⁷ Wijziging Kaderwet financiële verstrekkingen Financiën, MvT 2007–2008, 31 382, nr. 3, pagina 3–4

nieuwe vormen van exportondersteuning aan te bieden. Ook in de toekomst wordt steeds meer van de ekv gevraagd, bijvoorbeeld op het gebied van strategische belangen, zoals de import van waterstof of kritieke grondstoffen. De juridische kaders van de ekv zijn al langere tijd niet geactualiseerd. Het ekv-mandaat moet echter toekomstbestendig zijn en waar mogelijk ook aansluiten bij deze bredere beleidsdoelstellingen. De in 2023 afgeronde beleidsdoorlichting¹⁸ voor de ekv raadt daarom aan de juridische kaders en het ekv-productaanbod te toetsen op samenhang en toekomstbestendigheid en, indien nodig, deze aan te passen.

In lijn met deze aanbeveling houd ik dit jaar het algehele ekv-mandaat tegen het licht. Onderdeel van deze doorlichting is een internationaal benchmarkonderzoek, dat publieke exportkredietagentschappen op gebied van mandaat, producten en resultaten vergelijkt. Daarnaast wordt de rol die de ekv kan spelen bij het waarborgen van strategische belangen, zoals de toegang tot kritieke grondstoffen en groene waterstof, verkend. Voorts is bij het mandaatstraject een belangrijke rol weggelegd voor diverse stakeholders, waaronder ADSB, die hierover adviseert. Ook bedrijven en NGO's worden in de gelegenheid worden gesteld input te leveren. Tot slot, werk ik dit jaar in het verlengde van het mandaatstraject aan een systematisch beoordelingskader voor de ontwikkeling van bestaande en nieuwe producten, om daarmee het ekv-instrumentarium zo competitief en actueel mogelijk te houden.

De internationale benchmarkstudie, de verkenning naar de rol die de ekv kan spelen bij een strategisch belang en het beoordelingskader voor ekv-producten bieden handvaten voor het nieuwe kabinet om tot beleidskeuzes te komen over het toekomstige ekv-mandaat. Bij een eventuele wijziging van het ekv-mandaat kan gedacht worden aan het aanpassen van de juridische kaders die ten grondslag liggen aan het mandaat, waaronder de Kaderwet financiële verstrekkingen Financiën en de begrotingsdoelstelling voor de ekv-faciliteit. Een eventuele wetswijziging behoort tot de mogelijkheden, maar is niet per se noodzakelijk. Eind dit jaar zal ik hierover beslissen en uw Kamer spoedig op de hoogte stellen.

Ik vertrouw erop dat ik uw Kamer met de bijgaande monitor een goed overzicht van de beleidsmatige en financiële ontwikkelingen op ekv-gebied heb gegeven.

De Staatssecretaris van Financiën,
M.L.A. van Rij

¹⁸ Kamerstukken II 2022/23, 31 935, nr. 82