

Vergaderjaar 2014–2015

33 625

Hulp, handel en investeringen

Nr. 145

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 november 2014

Tijdens het Algemeen Overleg (AO) over economische missies en exportbevordering van 9 september jl. (Kamerstuk 33 625, nr. 128) is uw Kamer een brief over exportfinanciering toegezegd. Deze brief geeft een beknopt overzicht van de overheidsinstrumenten gericht op financiering van buitenlandse activiteiten door het Nederlandse bedrijfsleven¹.

De buitenlandse activiteiten van ondernemingen zijn cruciaal voor de Nederlandse economie. We verdienen ruim 30% van ons inkomen in het buitenland, de export bedraagt 72% van het BNP en levert 2,2 miljoen voltijdbanen op. De gezamenlijke ambitie van overheid en bedrijfsleven is dat Nederlandse ondernemers internationaal op gelijke voet kunnen concurreren met buitenlandse bedrijven en dat onze economie hier optimaal van profiteert.

Nederlandse bedrijven verdienen niet alleen over de grens door de export en import van goederen en diensten; ook buitenlandse investeringen wakkeren de economische groei aan. Daarom ondersteunt de overheid het bedrijfsleven eveneens met investeringsfinanciering, zowel in ontwikkelde markten, als in lage- en midden-inkomenslanden.

Achtereenvolgens wordt in deze brief ingegaan op:

- de uitgangspunten van het beleid;
- de instrumenten en de verbetering daarvan;
- het internationale speelveld, de door bedrijven ervaren knelpunten en de kabinetsvisie hierop.

¹ Zie: voor andere aspecten van handelsbevordering de brief van de regering d.d. 7 juli 2014 «versterking economische dienstverlening», kamerstuk 33 625, nr. 116

Uitgangspunten van het beleid

Door bij te dragen aan een internationaal gelijk speelveld en door inzet van het financieel instrumentarium stimuleert het kabinet ondernemen van het Nederlandse bedrijfsleven in (opkomende) buitenlandse markten². De mate waarin overheidsbetrokkenheid hierbij wenselijk is, wordt ingekaderd door drie uitgangspunten.

- 1) Er dient sprake te zijn van additionaliteit aan de markt. Er ontstaat pas een rationale voor interventie indien de markt de oplossingen niet biedt. Met andere woorden: er moet sprake zijn van een «marktimperfectie».
- 2) Financiële risico's en lasten voor de staat worden gemitigeerd. Eventueel te nemen publieke financiële risico's dienen in tijd en omvang begrensd, berekenbaar en acceptabel te zijn.
- 3) De instrumenten zijn op de langere termijn kostendekkend: gekozen wordt voor marktconforme producten, niet voor subsidiëring.

Instrumenten: werking en doorgevoerde verbeteringen

Op grond van de genoemde ambitie en uitgangspunten richt Nederland zich primair op:

- 1) het afdekken van risico's voor exporteurs en banken door het verzekeren van kapitaalgoederenexport en aannemingswerken (via de exportkredietverzekering – EKV),
- 2) het garanderen van de beschikbaarheid van bancaire exportkrediet (via de exportkredietgarantie – EKG).

De EKV

De EKV verzekert de Nederlandse exporteur van kapitaalgoederen of leverancier van (aannemerij)werken tegen «wanbetaling» door de buitenlandse afnemer. De uitvoerder van de regeling is Atradius Dutch State Business (ADSB), namens de Nederlandse Staat en in opdracht van het Ministerie van Financiën.

Jaarlijks mag binnen de EKV voor een bedrag van EUR 10 miljard aan nieuwe risico's (verzekeringen en garanties) worden aangegaan. De omvang van de totale uitstaande risico's bedraagt circa EUR 21 miljard per december 2013. Uit een bedrijfseconomische resultaatsbepaling blijkt dat de EKV over de periode 1999 tot en met 2013 een positief resultaat boekte van EUR 231 miljoen³.

Veel bedrijven ervaren knelpunten bij de toegang tot exportfinanciering. Juist hierbij vervult de EKV een cruciale faciliterende rol. De EKV heeft veelal betrekking op grote exporttransacties, met langjarige betalingstermijnen en afnemers in «moeilijke» landen. Private partijen – verzekeraars – zijn niet in staat of bereid dergelijke omvangrijke, langlopende en complexe risico's op zich te nemen.

Om financiering te arrangeren dient de exporttransactie echter verzekerd te zijn. De EKV biedt deze verzekering, is daarmee additioneel aan de markt en levert een noodzakelijke bijdrage aan de totstandkoming van de *exportfinanciering* en daarmee de exportorder.

Productverbetering

De EKV-regeling is internationaal gezien competitief en het Nederlandse bedrijfsleven onderschrijft deze conclusie. Deze positie is te danken aan

² Kamerbrief «Werken aan Groei», 16 september 2014, Kamerstuk 34 000, nr. 4

³ Zie begroting Ministerie van Financiën voor de EKV-regeling en de resultaten, Kamerstuk 34 000 IX

de breedte van het (verzekerings-)productenpalet en de omvang van de risico's die op de diverse landen kunnen worden aangegaan. Ook de toetsing op sociale- en milieuaspecten bevindt zich op een hoog niveau. Het kabinet stelt zich ten doel deze positie van de EKV te handhaven en te versterken.

Met het Ministerie van Financiën wordt voortdurend geanalyseerd of het mogelijk is de EKV te verbeteren. Een belangrijke doelstelling hierbij is het nog beter bedienen van het midden- en kleinbedrijf (MKB). Zo zijn recentelijk enkele verzekeringsproducten aangepast om de liquiditeitspositie van het MKB te versterken. Deze producten zijn onder andere gericht op voorfinanciering en werkkapitaaldekking.

De EKG

Om de toegang tot financiering te verbeteren en het aantal exporttransacties te vergroten, is binnen het EKV-raamwerk de exportkredietgarantie (EKG) geïntroduceerd. De EKG verleent een onvoorwaardelijke staatsgarantie aan partijen die aan een bank het kapitaal verstrekken waarmee een exporttransactie wordt gefinancierd. De EKG werkt katalyserend omdat zij (institutionele) beleggers stimuleert om te investeren in Nederlandse kapitaalgoederenexport.

De EKG is in 2012 gelanceerd en blijkt van grote toegevoegde waarde te zijn. Op dit moment is ongeveer EUR 1,2 miljard aan EKG's afgegeven of toegezegd, terwijl de pijplijn is gevuld met aanvragen ter waarde van EUR 200 miljoen.

Productverbetering

Door recente verbeteringen in de EKG is de belangstelling van institutionele beleggers gestegen en is de toegang voor het MKB vergemakkelijkt. Zo is het inmiddels mogelijk om EKG-gedekte transacties onder te brengen in de Duitse markt voor pandbrieven (pandbrieven zijn kredieten die op basis van een onderpand worden verstrekt). Hierdoor is de Duitse kapitaalmarkt ontsloten voor Nederlandse exportfinanciering. Dit leidt tot grotere beschikbaarheid en een scherpere prijs, ook voor kleinere transacties.

Gelijk speelveld, knelpunten exporteurs en kabinetsvisie hierop

Gelijk internationaal speelveld

In OESO-verband zijn afspraken gemaakt waaraan overheden zich moeten houden bij de exportkredietverzekering en -financiering. Dit betreft het «Arrangement of Officially Supported Export Credits», ook wel de OESO-Consensus genoemd. De afspraken hebben als doel exporteurs te laten concurreren op prijs en kwaliteit – niet op de geboden publieke financiële ondersteuning.

De afspraken leiden nog niet tot een volledig internationaal gelijk speelveld omdat overheden ruimte behouden voor eigen invulling van publieke ondersteuning. Ook is er concurrentie uit landen die geen OESO-lid zijn en daarom niet zijn gebonden aan de gemaakte afspraken. Nederland is voorstander van een uitgebreide set aan internationale afspraken, met een zo breed mogelijk bereik. Daarom zet Nederland zich in voor hardere afspraken binnen de OESO-Consensus. Ook neemt Nederland actief deel aan overleg met landen buiten de OESO, opdat ook die landen zich aan de afspraken committeren.

Sinds de financiële crisis worden exporterende bedrijven vaker gevraagd om een financieringspakket op te nemen in de offerte aan de afnemer. Dit impliceert dat niet uitsluitend wordt geconcentreerd op de kwaliteit van het product, maar in toenemende mate op de financieringsvoorwaarden. Dit heeft geleid tot een trend van meer overheidsbetrokkenheid bij financiering. In de praktijk behelst dit dat overheden naast faciliteiten als verzekeringen en garanties, ook instrumenten als directe publieke exportfinanciering, rentesubsidies en publieke herfinanciering aanbieden. Concurrenten uit andere landen kunnen op die manier soms sneller en tegen interessantere financiële voorwaarden exporteren.

De Nederlandse strategie is erop gericht om te komen tot slimme producten en productvernieuwing. Binnen de uitgangspunten van het beleid wordt gestreefd naar een zo gunstig mogelijke uitgangspositie voor het Nederlandse bedrijfsleven. Het eenvoudigweg opbieden tegen de producten van sommige buitenlandse overheden is zowel (financieel) onhaalbaar als beleidsmatig onwenselijk, omdat het risico bestaat dat inefficiënties in de internationale handel worden gecreëerd. Wel wordt onderzocht of ons instrumentarium – zowel voor export- als voor investeringsfinanciering – aangepast moet worden. Om de ontwikkelingen van het internationale speelveld te monitoren komt er periodiek een analyse van het Nederlandse bedrijfsleveninstrumentarium in internationaal vergelijk.

Door het bedrijfsleven ervaren knelpunten

Nederlandse exporteurs geven aan diverse knelpunten te ervaren. In grote lijnen komt het neer op de volgende twee punten.

- Banken zijn sinds de financiële crisis terughoudender met de verschaffing van exportfinanciering, vooral voor langlopende transacties en financiering van het MKB.
- Buitenlandse overheden «doen meer» voor hun bedrijven dan de Nederlandse: het hierboven beschreven ongelijke internationale speelveld.

De exporteurs geven ook een aantal concrete suggesties voor actieve interventie van de Nederlandse overheid⁴, waarop hieronder wordt ingegaan.

Toegang tot financiering voor het MKB

Het MKB heeft behoefte aan verbetering van de toegang tot financiering. Dit betreft naast exportfinanciering ook investerings- of projectfinanciering. Het kabinet onderkent dit knelpunt. De in deze brief beschreven productverbeteringen voor de EKV en EKG zijn substantieel, maar het kabinet blijft met de publiek-private partners werken aan verdere verbeteringen. Ook wordt ingezet op het vergroten van de bekendheid van de financieringsmogelijkheden bij kleinere ondernemers.

Versterk de financiële infrastructuur voor exportfinanciering: focus op maatwerk en creëer meer mogelijkheden voor lange termijn (her)financiering

Eerder is onderzocht of het mogelijk is om te komen tot een publiek-privaat herfinancieringsfonds. Dit idee blijkt niet doelmatig. Gezien de benodigde risico-mitigerende maatregelen is het onwaarschijnlijk dat de

⁴ Rapport Topsector Water: Agenda voor een strategische inzet van het instrumentarium voor exportfinanciering, Den Haag, 4 juli 2012.

prijs van financiering lager wordt dan de prijs die banken nu al, zeker met behulp van een EKG, kunnen bieden.

Geregeld wordt gepleit voor de invoering van rentesubsidies. Dit is een korting op de rente die een bank rekent voor een exportfinanciering. De subsidie bestaat in diverse (OESO-)landen. In Nederland bestond het instrument ook, maar is het beëindigd omdat het in de bestaande vorm gepaard ging met (te) hoge kosten.

Inzet in lage- en midden-inkomenslanden en concessionele financiering

Op 1 juli jl. is het Dutch Good Growth Fund (DGGF) geïntroduceerd. Het DGGF ondersteunt het Nederlandse MKB dat wil investeren in, of exporteren naar, 66 lage en midden inkomenslanden en het lokale MKB dat investeringsplannen heeft. Indien het MKB-bedrijf van commerciële banken geen financiering verkrijgt, wordt bezien of ondersteuning vanuit het DGGF mogelijk is.

In het voorjaar van 2015 gaat de opvolger van het Programma Ontwikkelingsrelevante Infrastructuurontwikkeling (ORIO) – DRIVE – van start. Net als ORIO biedt DRIVE financiële ondersteuning aan overheden in lage- en middeninkomenslanden voor de ontwikkeling en aanleg of modernisering van publieke infrastructuur. Actieve betrokkenheid van het (Nederlandse) bedrijfsleven is een belangrijk uitgangspunt van DRIVE. Die betrokkenheid wordt bevorderd door verlaging van de administratieve lasten voor bedrijven ten opzichte van ORIO en door binnen het programma complete concessionele financiering van projecten mogelijk te maken.

Concessionele financiering is uitsluitend via DRIVE beschikbaar. Voor dit instrument wordt afgeweken van de eerder genoemde uitgangspunten van het beleid aangezien de hoofddoelstelling armoedereductie in lage-inkomenslanden betreft.

Directe financiering en een geïntegreerd instrumentarium

Financiering van internationale activiteiten is met name voor MKB-bedrijven complex. Om zich te kunnen positioneren op een buitenlandse markt kan een bedrijf behoefte hebben aan financiering van export, investeringen, maar ook haalbaarheidsstudies.

De Nederlandse overheid biedt twee financiële instrumenten aan – voor opkomende markten⁵ – die beogen aan deze financieringsuitdaging bij te dragen. Het betreft de Faciliteit Opkomende Markten (FOM) en Finance for International Business (FIB). Via beide faciliteiten worden kredieten verstrekt ter financiering van directe buitenlandse investeringen. Hoewel het bedrijfsleven stelt behoefte te hebben aan dergelijke ondersteuning, is tegelijkertijd sprake van onderbenutting van FIB en in mindere mate FOM. Op grond van deze vaststelling en met het geschetste brede financieringsvraagstuk op het netvlies worden FOM en FIB in 2015 herzien. De herziening dient tevens om vast te stellen of directe exportfinanciering,

⁵ FOM en FIB zijn beschikbaar voor de buiten de EU gelegen opkomende markten, voor zover deze niet onder het DGGF vallen. Zie ook Kamerbrief «Ondernemen op Buitenlandse Markten», 10 oktober 2013, Kamerstuk 33 625, nr. 45

flexibelere vormen van investeringsfinanciering en rentesubsidie van toegevoegde waarde en (financieel) haalbaar zijn. Over deze herziening wordt u medio 2015 nader geïnformeerd.

Mede namens de Staatssecretaris van Financiën,

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,
E.M.J. Ploumen