

Directie Buitenlandse Financiële Betrekkingen

Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA 'S-GRAVENHAGE

Datum

Uw brief (Kenmerk)

Ons kenmerk

BFB 2007-1669M

Onderwerp

Antwoord op vragen naar aanleiding van de technische briefing
exportkredietverzekering

Geachte Voorzitter,

Op 5 september 2007 hebben de ministeries van Financiën en Economische Zaken een technische briefing aan uw Kamer gegeven over exportkredietverzekering (EKV). Tijdens deze briefing is aan de Kamer toegezegd een drietal vragen, die vanuit de Kamer opkwamen, schriftelijk te beantwoorden. De brief gaat achtereenvolgens in op de kostendekkendheid van militaire transacties, het aandeel van militaire transacties in de EKV-portefeuille en de omvang van de schuldkwijtscheldingen die in de afgelopen jaren zijn toegerekend aan de ODA-prestatie.

Kostendekkendheid van militaire transacties

Tijdens de technische briefing op 5 september werd vanuit uw Kamer de vraag gesteld of de EKV-faciliteit kostendekkend zou zijn als alleen gekeken wordt naar transacties van militaire goederen.

In internationaal verband is vastgelegd dat de exportkredietverzekering gemeten over een langere periode kostendekkend dient te zijn. Dit is bepaald om te voorkomen dat de markt door middel van exportsubsidies verstoord raakt. Anders bestaat het gevaar dat er een "race to the bottom" ontstaat, waarbij niet wordt geconcurrereerd op basis van prijs en kwaliteit maar op basis van welke overheid de meest aantrekkelijke financiering kan bieden.

Om invulling te geven aan het beginsel van kostendekkendheid heeft Nederland een model voor de bedrijfseconomische resultaatbepaling (BERB) ontwikkeld dat moet vaststellen of de Nederlandse exportkredietverzekering gemeten over een langere periode kostendekkend is. Eenvoudig gezegd berekent het model het cumulatieve saldo van de premies die worden opgebracht door het Nederlandse bedrijfsleven minus de schade-uitkeringen die niet kunnen worden teruggevorderd minus de uitvoeringskosten. Zoals vermeld in het Jaarverslag van het Rijk 2006 bedraagt dit cumulatieve saldo over de periode 1999-2006 circa € 50 miljoen. Dit betekent dat de Nederlandse EKV-faciliteit kostendekkend is en dat dus geen sprake is van subsidie door de Staat aan het Nederlandse bedrijfsleven. De exportkredietverzekering financiert in principe zichzelf. Over de periode 1999-2006 geeft het BERB-model tevens aan dat voor polissen afgesloten per 1999 en aangemerkt als herverzekering op export van militaire goederen een resultaat van € 13 miljoen is gerealiseerd. Dit resultaat is in lijn met het resultaat van de totale portefeuille en weerspiegelt het feit dat premies voor herverzekering op export van militaire goederen op dezelfde manier vastgesteld worden als voor reguliere zaken.

Daarbij zij aangetekend dat kostendekkendheid bij de exportkredietverzekeringen van wapenuitvoer noch in de WTO, noch in de OESO Arrangement on Officially Supported Export Credits een criterium is. De oorzaak hiervan ligt in het feit dat in het algemeen het maken van afspraken over de financiering, door of met steun van overheden, van wapenleveranties aan andere landen geen onderwerp van internationaal overleg is. Dit brengt met zich mee dat wapenexporttransacties niet meegenomen hoeven te worden in de berekening van kostendekkendheid van de EKV. Nederland doet dit wel en gaat daarmee verder dan de internationale norm.

Het aandeel van militaire transacties in de EKV-portefeuille

Tijdens de technische briefing op 5 september kwam de vraag op wat het aandeel van militaire transacties in de EKV-portefeuille is. Bij het beantwoorden van deze vraag kan theoretisch gezien zowel worden uitgegaan van nominale contractbedragen als van maximale schadevergoeding.

Allereerst dient te worden opgemerkt dat een verzekeringsportefeuille als de onderhavige wordt gestuurd door het beoordelen van risico's en niet door de aard van een goed. De faciliteit is productneutraal. Indien een exporteur een polis aanvraagt en voldoet aan alle voorwaarden (waaronder de voorwaarden die betrekking hebben op omkoping, milieu en sociale arbeidsomstandigheden) dan wordt de polis afgegeven. Op het moment van afgifte van de polis vindt geen afweging plaats over nut en noodzaak van het te exporteren goed voor het land van bestemming.

De aard van het goed is echter wel relevant bij de afgifte van de wapenexportvergunning. Vergunningaanvragen voor de uitvoer van militaire goederen worden gezien in het licht van het Nederlandse wapenexportbeleid en getoetst aan de criteria van de Europese Gedragscode voor wapenexport.¹ Een verzekerde exporteur is zelf verantwoordelijk voor het verkrijgen van deze wapenexportvergunning. Bij de exportkredietverzekering is het ontbreken van de vereiste vergunningen een uitgesloten schadeoorzaak onder de exporteurpolis. Concreet betekent dit dat de exporteur geen aanspraak kan maken op schadevergoeding als de benodigde exportvergunning niet wordt afgegeven. Het wapenexportvergunningenbeleid is daarom het geëigende instrument om het beleid ten aanzien van de uitvoer van militaire goederen vorm te geven. De exportkredietverzekering is daarentegen een financieel instrument dat los staat van en geen implicaties heeft voor het wapenexportbeleid. Het aandeel militaire transacties in de EKV is een rekenkundig feit. Het is geen beleidsvariabele waarop wordt gestuurd.

In een eerdere Kamervraag kwam de vraag aan de orde welk percentage van de EKV wordt besteed aan wapenhandel.² In het antwoord op deze vraag is aangegeven dat volgens berekeningen het percentage voor de periode augustus 2002 tot augustus 2006 rond de 9% ligt. In deze periode is in totaal voor € 14,2 miljard aan polissen uitgereikt, waarvan zo'n € 1,3 miljard voor transacties van exporteurs van defensiemateriaal. Voor deze berekening is uitgegaan van de verzekerde nominale contractbedragen.

Op basis van maximale schadevergoeding ligt het aandeel van militaire transacties in de EKV-portefeuille in de periode augustus 2002 tot augustus 2006 op 23%. Voor de periode augustus 2002 tot augustus 2007 bedraagt dit percentage 18%. Maximale schadevergoedingen worden sterk beïnvloed door de verzekeringstechnische modaliteiten van de transacties. Zo worden de meeste geëxporteerde defensiegoederen, voor Nederland veelal schepen en radars, net als exporten van niet-militaire kapitaalgoederen in de meeste gevallen gefinancierd op basis van koperskrediet. De betreffende banklening heeft vaak een lange looptijd met een variabele rente. Hierdoor is het bedrag dat maximaal zou moeten worden uitgekeerd in het meest ongunstige scenario³ erg hoog in vergelijking met het contractbedrag. Bij andere transacties, met name aannemerijzaken, is het omgekeerde het geval. Hierbij geldt dat bij iedere deellevering een termijn verschuldigd is, die na betaling uit de verzekering loopt, waardoor ruimte ontstaat voor de verzekering van de volgende termijn. Het gevolg is dat de maximale schadevergoeding een stuk lager is dan het nominale contractbedrag.

Een vergelijking op basis van maximale schadevergoeding is dus minder relevant dan een vergelijking op basis van contractbedragen. Waar het immers om gaat is inzicht te verkrijgen in de omvang van de export waarvoor exportkredietverzekering is gebruikt. Vandaar dat het in dit verband gebruikelijk is om te kijken naar verzekerde contractbedragen.

¹ Hierbij is het relevant op te merken dat het achtste criterium van de Gedragscode luidt: Compatibiliteit van de wapenuitvoer met de technische en economische capaciteit van het ontvangende land, rekening houdend met de wenselijkheid dat de staten aan hun legitieme behoeften inzake veiligheid en defensie voldoen met zo gering mogelijke aanwending van menselijk en economisch potentieel voor bewapening.

² Vergaderjaar 2006-2007, KVR28682.

³ Het meest ongunstige scenario zou zijn dat het goed is geleverd en de lening is volgetrokken en dat er daarna nooit meer iets wordt terugbetaald op die lening, terwijl de rente extreem stijgt. Dit scenario zal zich in de praktijk hoogst zelden voordoen.

Een voorbeeld van een contante transactie (m.n. aannemerij)

Baggeraar X voert baggerwerkzaamheden uit voor een land Y. De gehele operatie neemt 24 maanden in beslag en het contract heeft een nominale waarde van € 800 miljoen. Afgesproken wordt dat iedere drie maanden een deel wordt opgeleverd en dat op dat moment een evenredig termijnbedrag verschuldigd is. Na drie maanden wordt het eerste deel opgeleverd en is het land Y € 100 miljoen verschuldigd aan baggeraar X. Stel nu dat bij maand vier geconstateerd wordt dat het land de eerste termijn nog niet heeft voldaan. Indien de indruk bestaat dat dit land dat ook niet van plan is dan kan onmiddellijk met de werken worden gestopt. De schade bedraagt dan iets meer dan € 100 miljoen. Dezelfde redenering gaat op voor alle daaropvolgende termijnen. De actuele maximale schade ligt dus in dit geval altijd lager dan het nominale contractbedrag.

Een voorbeeld van een gefinancierde transactie (m.n. defensie / kapitaalgoederen).

Scheepswerf X bouwt een schip voor een land Y. Het schip wordt in 24 maanden gebouwd en het contractbedrag is € 800 miljoen. Met het oog op de betaling laat de afnemer in land Y door een bank een financiering (lening) optuigen. Stel nu dat het schip keurig na 24 maanden wordt afgeleverd maar dat het land vanaf dat moment niets meer terugbetaalt aan de bank die de (verzekerde) lening heeft gebruikt om de scheepswerf te betalen tijdens de bouw. De maximum schadevergoeding bedraagt dan uiteindelijk zelfs meer dan € 800 miljoen, omdat de (verzekerde) bank naast de hoofdsom ook een schade-uitkering ontvangt voor de rente over die lening.

Afhankelijk van hoe een transactie wordt betaald, kunnen het bedrag van de maximale schadevergoeding (uit hoofde van de exportkredietverzekering) en het contractbedrag dus sterk van elkaar afwijken. Bij een contante transactie (veel gebruikt in de aannemerij) zal de maximale schadevergoeding lager liggen en bij een gefinancierde transactie zal deze hoger liggen. Veel defensiegoederen worden op een manier gefinancierd die de maximale schadevergoeding zeer sterk laat oplopen; het gaat vaak om langlopende leningen met een variabele rente. Dit alles maakt het risico voor de bank dat via de exportkredietverzekering wordt verzekerd erg hoog en daarmee dus ook de maximale schadevergoeding.

Toerekening schuldkwijtschelding aan de ODA-prestatie

Tijdens de briefing op 5 september is ingegaan op de toerekening van kwijtschelding van exportkredietsschulden aan de ODA-prestatie.

Volgens de regels van het "Development Assistance Committee" van de OESO (OESO/DAC) mogen kwijtscheldingen van overheidsschulden in het kader van de Club van Parijs (CvP) worden aangemerkt als ODA. Nederland past deze regel toe, net zoals nagenoeg alle andere donoren (alleen Noorwegen en Zwitserland doen dit niet consequent). Militaire goederenleveranties zijn hiervan altijd uitgezonderd. Schuldkwijtschelding wordt ontwikkelingsrelevant geacht (en kwalificeert daarmee als ODA) omdat zij bijdraagt aan de ontwikkeling en welvaart van het debiteurenland. Landen krijgen immers weer een houdbare schuld en kunnen weer de kapitaalmarkt op. Daarnaast kunnen landen de vrijvallende middelen nu besteden aan zaken als zorg en onderwijs. Toerekening kan daarnaast alleen plaatsvinden indien het schulden van landen betreft die voorkomen op de OESO/DAC lijst van ODA ontvangende landen. Voorts geldt als voorwaarde voor schuldverlichting dat het land in kwestie een programmarelatie met het IMF aangaat.

Vanuit uw Kamer werd een overzicht gevraagd van de omvang van de toerekening van kwijtschelding van exportkrediet schulden aan de ODA-prestatie in de afgelopen jaren. Dit overzicht is weergegeven in tabel 1.

Tabel 1: realisatie schuldkwijtschelding 2001 – 2006 (mln euro's)⁴

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
EKI-kwijtschelding	40	285	220	172	260	224

Onlangs (bij de Voorjaarsnota 2007) is de raming geactualiseerd. Dit heeft geleid tot een verlaging met € 870 miljoen over de periode 2007 – 2012. Daarmee is de verwachte toerekening bijna gehalveerd. In tabel 2 is de resterende raming voor de toerekening van schuldkwijtschelding voor de periode 2007-2012 weergegeven.

Tabel 2: raming schuldkwijtschelding 2007 – 2012 (mln euro's)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
EKI-kwijtschelding	343	301	100	100	200	100

De piek in de periode 2005-2007 wordt verklaard door het over meerdere jaren uitsmeren van de schuldkwijtschelding aan Nigeria. De eerste tranche van de kwijtschelding viel in 2005, de tweede tranche viel in 2006 en het resterende bedrag is in 2007 opgenomen. Uw Kamer is hier reeds over geïnformeerd.⁵ Zoals uit de tabel blijkt, vertoont de omvang van de portefeuille aan CvP-vorderingen op ontwikkelingslanden een dalend patroon. Op termijn zal daarom de EKI-toerekening op de ODA-prestatie geleidelijk afnemen.

Hoogachtend,

De Minister van Financiën, mede namens de Minister voor
Ontwikkelingssamenwerking en de Staatssecretaris van Economische Zaken,

Wouter Bos

⁴ Bron: HGIS-jaarverslagen

⁵ Zie onder andere Tweede Kamer 2005-2006, 30300 V, Nr. 10.