

## **Toetsingskader faciliteit exportkrediet- en investeringsverzekeringen**

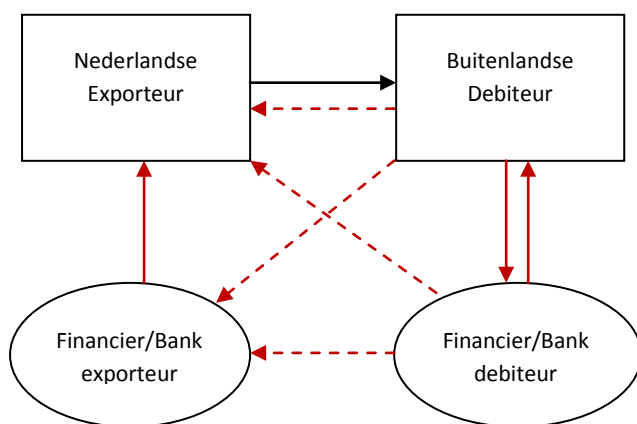
Het succes van de open Nederlandse economie wordt van oudsher sterk bepaald door export. Niet alleen naar de ons omringende landen maar ook naar steeds meer exotische bestemmingen. In combinatie met de looptijd en de omvang van het verzekerd bedrag kan dit tot een betalingsrisico leiden dat niet meer door markt verzekerd kan worden. Vandaar dat de Nederlandse Staat al sinds 1932 Nederlandse exporteurs de mogelijkheid biedt voor het verzekeren van exportkredieten. Eerst nog als herverzekeraar van verzekeringen afgesloten door de Nederlandsche Crediet Maatschappij (NCM), later (sinds 2010) als verzekeraar waarbij Atradius Dutch State Business (ADSB) de uitvoering verzorgt. De organisatie van ADSB heeft gedurende haar bestaan onder verschillende namen geopereerd als gevolg van de veranderende aandeelhoudersstructuur van de private moedermaatschappij (NCM, Gerling NCM, ADSB). Vanwege de dynamiek in het aandeelhouderschap bij de moedermaatschappij van ADSB en het hieruit voortvloeiende meerderheidsbelang van een buitenlandse maatschappij (Crédito y Caución) is door de Nederlandse Staat uiteindelijk gekozen voor een rol als verzekeraar in plaats van herverzekeraar. Dit heeft de juridische positie van de Nederlandse Staat met betrekking tot uitstaande vorderingen versterkt terwijl ten aanzien van de financiële verplichtingen geen veranderingen zijn opgetreden.

Ten aanzien van het afsluiten van exportkredietverzekeringen is de Nederlandse Staat gebonden aan diverse internationale afspraken. Ten eerste geldt er binnen de WTO een verbod op subsidiering van export door overheden. Dit leidt immers tot oneerlijke concurrentie. Vastgelegd is dat verzekering en financiering wel zijn toegestaan, als ze voldoen aan de OESO consensusregeling. In principe is de OESO consensusregeling een <<gentlemen's agreement>> tussen de OESO landen, maar voor Nederland (en de overige EU landen) zijn de in de consensus gemaakte afspraken bindend omdat ze zijn opgenomen binnen de EU wetgeving. De belangrijkste afspraak binnen de OESO consensusregeling is dat de door de overheid aangeboden exportkredietfaciliteit op de lange termijn kostendekkend dient te zijn. Om deze reden zijn er door de OESO risico relevante minimum premies ingesteld. Binnen de WTO is aangegeven dat kostendekkende exportkredietfaciliteiten geen subsidies zijn en dus kunnen worden toegestaan. Op basis van de kostendekkendheidsberekening die jaarlijks in het financiële jaarverslag wordt gepresenteerd, kan worden vastgesteld dat de EKV-faciliteit inderdaad geen subsidie is.

Om de Nederlandse exporteur een zo goed mogelijke uitgangspositie te geven, wordt er door de Nederlandse Staat actief deelgenomen aan internationaal overleg. Daarnaast vindt er regelmatig contact plaats met de gebruikers en de uitvoerder van de faciliteit om goed te kunnen aansluiten bij de laatste ontwikkelingen op het vlak van de exportkredietverzekeringen. Door de jaren heen is het productassortiment van de EKV-faciliteit dan ook regelmatig veranderd. Het uitgangspunt van het huidige productenassortiment is dat het dekking betreft van buitenlands betalingsrisico verbonden aan Nederlandse export of investeringen waarbij sprake is van marktfalen en dat het daarnaast een acceptabel risico met zich meebrengt voor de Nederlandse schatkist. Het productenassortiment van de EKV-faciliteit omvat momenteel exportkredietverzekeringen (zoals de exporteurspolis, financieringspolis, koersrisicoverzekering, werkkapitaaldekking en

garantiedekkingen) en investeringsverzekeringen (regeling investeringsverzekeringen en herverzekering MIGA<sup>1</sup>). De exportkredietgarantieregeling (EKG) valt eveneens onder het productassortiment van de EKV-faciliteit, maar is omdat het om een nieuwe tijdelijke regeling gaat reeds in een separaat toetsingskader voorgelegd en zal dan ook in dit toetsingskader verder niet aan bod komen.

Het grootste deel van de portefeuille van de exportkredietverzekeringsfaciliteit bestaat uit exporteurs- en financieringspolissen (86% van het totaal netto uitstaande risico, ultimo 2011). Afhankelijk van het geëxporteerde product bestaan er binnen de exporteurspolis verschillende verzekeringstypes (kapitaalgoederenverzekering, aannemingsverzekering, werktuigverzekering, leaseverzekering, projectfinanciering). Het verzekerde risico betreft echter in alle gevallen het betalingsrisico van de buitenlandse debiteur (of financier van de debiteur) aan de Nederlandse exporteur. Daarnaast komt het ook vaak voor dat niet de exporteur maar de financier van de exporttransactie als verzekerde optreedt: dan wordt er een financieringspolis afgegeven. Ook hierbij wordt het risico verzekerd dat de debiteur (of financier van de debiteur) niet overgaat tot betaling, maar wordt de schade direct uitgekeerd aan de financier. In het onderstaande figuur staat met rode lijnen aangegeven welke financiële stromen er bij een exporttransactie plaatsvinden. De rode stippellijnen geven aan welke betalingsrisico's er vervolgens binnen de exportkredietverzekeringen in dekking kunnen worden genomen. Dit betreft altijd een geldstroom van een buitenlandse partij naar een Nederlandse partij als gevolg van een exporttransactie.



Kostendekkendheid kan vanwege het kasstelsel niet worden vastgesteld op basis van de begroting. Wel is het zo dat momenteel vrijwel elk jaar ook op kasbasis een overschot wordt gerealiseerd. Kostendekkendheid kan echter uitsluitend worden vastgesteld door rekening te houden met het feit dat verzekeringen meerdere jaren lopen. Hierbij wordt de premie ontvangen aan het begin van de risicoperiode, maar een eventuele schade doet zich meestal in een later jaar voor. Daarnaast komen schuldenregelingen vaak pas enige tijd na de schade-uitkering tot stand (hierbij wordt doorgaans een compensatie opgenomen voor de gederfde rente). Vanwege de actieve incasso en deelname aan het internationale forum van vorderingen van overheden op andere overheden, de

<sup>1</sup> Herverzekering MIGA betreft de herverzekering van investeringsverzekeringen afgesloten door Nederlandse exporteurs onder de MIGA-faciliteit van de Wereld Bank. Om deze herverzekeringcapaciteit af te bakenen is een separaat garantiaplafond opgesteld.

Club van Parijs, komt er vaak een schuldenregeling tot stand. Het recuperatiepercentage van de EKV-faciliteit is dan ook relatief hoog, namelijk ca. 60% (ultimo 2011, terugbetalingen exclusief rentecompensatie als percentage van de uitgekeerde schade sinds 1975).

De EKV-faciliteit levert een behoorlijke impuls aan de Nederlandse economie, waarbij belangrijke bedrijfssectoren behouden worden en het lange termijn effect op de schatkist op dit moment zelfs positief uitvalt. Het blijft daarbij belangrijk om aan te sluiten bij de behoefte van de exporteurs en een gelijk speelveld (level playing field) te creëren mits kostendekkendheid natuurlijk gewaarborgd blijft.

**1. Wat is het probleem dat aanleiding (is geweest) voor het beleid? Is dit probleem nog actueel? Wat is de oorzaak van het probleem?**

Wat is het probleem dat aanleiding (is geweest) voor het beleid?

- In bepaalde gevallen is een exportkredietverzekering door de Staat noodzakelijk voor een exporteur/financier om daadwerkelijk over te kunnen gaan tot export omdat er anders geen financiering vrijkomt voor het opzetten van het project (voorfinanciering voor de exporteur) of het afbetalen van het project (nafinanciering voor de debiteur). Soms zijn de betalingsrisico's dusdanig groot dat marktpartijen geen dekking kunnen afgeven. Omdat exporteurs dan niet op de markt terecht kunnen voor dekking van hun betalingsrisico's is in dergelijke situaties sprake van <<marktfalen>>.
- Daarnaast bieden vanwege dit marktfalen veel overheden hun exporteurs steun door middel van een faciliteit waarbij verzekering (indirecte steun) of financiering (directe steun) exporteurs de mogelijkheid geeft om te exporteren naar landen indien de markt hen hierin niet kan ondersteunen. Als Nederlandse exporteurs niet gelijkwaardige mogelijkheden wordt geboden dan is als gevolg sprake van <<concurrentieverstoring>>.

Is dit probleem nog actueel?

- In samenwerking met uitvoerder Atradius DSB (ADSB) wordt afgestemd welke betalingsrisico's private verzekeraars zelf kunnen dekken en welke betalingsrisico's zodanig groot zijn dat zij uitsluitend door de Staat kunnen worden gedekt. ADSB baseert zich daarbij op informatie die zij van de private tak van de organisatie ontvangt. Zij bepalen hun <<risk appetite>> op de uitkomsten van een hiertoe speciaal ontwikkeld model in combinatie met de overwegingen van hun risico-analisten. De lijst van risico's die kunnen worden aangeboden ter verzekering bij de Staat wordt gepubliceerd als de <<risicodracht>>. Daarbij wordt andere private verzekeraars van exportkredieten de mogelijkheid gegeven om aan te geven of zij de gemelde risico's wel consistent in dekking nemen. Indien dit het geval is zal de risicodracht worden aangepast. Omdat de markt continu in beweging is en soms in staat is om meer/minder betalingsrisico's te dekken wordt de risicodracht en het productenassortiment regelmatig aangepast indien er voldoende signalen zijn dat hier behoefte aan is. De huidige risicodracht is bijgesloten als bijlage B.

Wat is de oorzaak van het probleem?

- De private verzekeringsmarkt is beperkt in de risico's die zij kan verzekeren. In theorie kan alles in verzekering worden genomen, mits de verzekeringspremie maar hoog genoeg is. In de gevallen waarbij gesproken wordt van <<marktfalen>> zijn de premies die door de markt gevraagd worden dusdanig hoog dat de onderliggende exporttransacties niet meer rendabel zijn. In veel gevallen weten de verzekeraars wanneer de tarieven niet meer rendabel zijn en geven dan ook geen prijs af.

- Belangrijke redenen waarom de markt geen rendabele kan premie vragen voor bepaalde risico's zijn hoge verzekeringsbedragen voor individuele transacties in combinatie met een lange looptijd van de verzekeringen. Marktpartijen hebben een beperkte bedrijfseconomische horizon, waarbij eventuele uitgekeerde schade op korte termijn moet worden terugverdiend. Dit maakt grote transacties met een looptijd van meer dan 5 jaar zeer onaantrekkelijk en de focus van marktpartijen ligt dan ook op omzetspolissen bestaande uit meerdere kleine transacties met een krediettermijn van maximaal 1 of 2 jaar waarbij het gaat om transacties naar debiteuren in Nederland of overige OESO-landen.
- De huidige problemen op de financiële markten en de daarmee samenhangende vereisten zoals Basel III, zorgen voor extra risicomijdend gedrag bij banken en investeerders met betrekking tot lange termijn exportkredieten. Basel III verplicht banken extra kapitaal aan te houden voor de risico's in hun portefeuille. Als gevolg is risicovolle kredietverstrekking onaantrekkelijker geworden.

## **2. Waarom rekent de overheid het tot haar verantwoordelijkheid om het probleem op te lossen en waarom ligt de verantwoordelijkheid op rijksniveau en niet op decentraal niveau?**

### Waarom rekent de overheid het tot haar verantwoordelijkheid om het probleem op te lossen?

- De Staat beschikt over mogelijkheden om tegen een lager tarief verzekeringen af te sluiten dan marktpartijen waardoor alsnog verzekeringen kunnen worden afgesloten waarbij de exporttransactie rendabel blijft:
  - Ten eerste kan de Staat grotere schades incasseren zonder zelf in betalingsproblemen te komen.
  - Ten tweede heeft de Staat een langere adem als het gaat om het innen van recuperaties. Veel schuldenregelingen met andere landen kennen een zeer lange looptijd (15 tot 20 jaar is niet uitzonderlijk). Voor private verzekeraars is dit vaak niet haalbaar vanwege hogere financieringskosten en een beperkte bedrijfseconomische horizon.
  - Ten slotte heeft een Staat als schuldeiser een sterkere positie dan een private onderneming. Met name als verschillende overheden samenwerken, zoals bij de Club van Parijs, wordt de kans op terugbetaling aanzienlijk groter.
- Nederland is een handelsland, waarbij een aantal van de sectoren waar Nederland sterk in is, niet in staat is om internationaal te concurreren zonder een Nederlandse EKV-faciliteit omdat hun internationale concurrenten gebruik kunnen maken van een EKV-faciliteit. Hierbij moet met name gedacht worden aan de scheepvaartsector (IHC, Damen) en aannemerij (Boskalis, Van Oord), maar ook medische apparatuur (Phillips), en duurzame energie. Het verdwijnen van deze sectoren en hun hoofdkantoren uit Nederland zou serieuze gevolgen hebben voor de Nederlandse economie. In de topsector water zijn binnen Nederland ca. 80.000 fte werkzaam en is in 2008 ca. € 7

miljard aan toegevoegde waarde gecreëerd<sup>2</sup>. Daarnaast zijn er ook positieve indirecte effecten door de aanwezigheid van deze sectoren en hun hoofdkantoren:

- innovatie en opleidingen (samenwerking bedrijfsleven en universiteiten)
- de dienstensector (zoals juristen, accountants, consultants en banken)

Uit de rapporten <<Water verdient het>><sup>2</sup> en <<Met hoofdkantoren naar de top>><sup>3</sup> van de topsectoren van EL&I blijkt dat dergelijke spin-off effecten aanzienlijk zijn.

Jaarlijkse R&D investeringen van de topsector Water bedroegen in 2008 ruim € 300 miljoen en neemt Nederland een vierde positie in met betrekking tot octrooien op dit vakgebied. De aanwezigheid van concernhoofdkantoren van Nederlandse bedrijven in Nederland draagt bij aan een <<indirecte>> werkgelegenheid van ca. 62.000 fte.

- Vanwege de aard van het probleem (marktfalen en concurrentievervalsing) kan er uitsluitend door de Nederlandse Staat een passende oplossing worden geboden. De effecten voor de Nederlandse economie zijn bovendien dusdanig ernstig en het risico voor de schatkist op lange termijn dusdanig beperkt dat het ook daadwerkelijk wenselijk is dat de problemen door de Nederlandse Staat worden opgelost.

#### Waarom ligt de verantwoordelijkheid op rijksniveau en niet op decentraal niveau?

- In Nederland is gekozen voor een model waarbij op rijksniveau een oplossing wordt geboden vanwege de potentieel grote fluctuaties in de schatkist (hoewel zeer beperkt wanneer afgezet tegen het totaal uitstaand verzekerd bedrag). Deze fluctuaties zijn het gevolg van de mogelijke hoge schade-uitkeringen en de op termijn te verwachten recuperaties die daar tegenover staan. Dergelijke fluctuaties zijn beter op te vangen op rijksniveau dan op decentraal niveau.
- Daarnaast raakt het probleem een belangrijk deel van de Nederlandse economie en vindt er overleg plaats op internationaal niveau met verschillende overheden en belanghebbende partijen.
- Bovendien bestaat er een aanzienlijk risico dat regelingen op decentraal niveau elkaar tegenwerken doordat lokale overheden tegen elkaar opbieden om zo de lokale economie te kunnen stimuleren en waarbij de inschatting van financiële risico's als gevolg een ondergeschikte rol speelt.

### **3. Is de regeling a) ter compensatie van risico's die niet in de markt kunnen worden gedekt en/of b) het instrument waarmee een optimale doelmatigheidswinst kan worden bewerkstelligd? En heeft de regeling een beargumenteerde meerwaarde boven een kasstroom of subsidie?**

#### Is de regeling a) ter compensatie van risico's die niet in de markt kunnen worden gedekt en/of b) het instrument waarmee een optimale doelmatigheidswinst kan worden bewerkstelligd?

<sup>2</sup> (<http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2011/06/17/water-verdient-het.html>)

<sup>3</sup> <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2011/06/17/met-hoofdkantoren-naar-de-top.html>

- De regeling betreft in principe een compensatie van risico's die niet in de markt worden gedekt. Daarnaast speelt ook dat de faciliteit er naar streeft om concurrentievervalsing door exportkredietfaciliteiten van andere landen zoveel mogelijk tegen te gaan.

Heeft de regeling een beargumenteerde meerwaarde boven een kasstroom of subsidie?

- De regeling heeft meerwaarde boven een subsidie aangezien dit volgens internationale afspraken verboden is en alleen dekking mag worden geboden als sprake is van kostendekkendheid.

De regeling heeft meerwaarde boven een kasstroom omdat het afsluiten van verzekeringen een relatief beperkt effect heeft op de begroting. Slechts in het geval van schade is er sprake van uitgaande kasstromen. Het percentage schades is al jaren zeer beperkt wanneer dit wordt vergeleken met het aantal lopende verzekeringen. Bovendien wordt door middel van verzekeringen gecompenseerd volgens het met de debiteur afgesproken meerjarenkasstromenschema.

**4. Is er al een andere garantie/wet/regeling die de verplichting ex-/impliceert?**

- Nee, er is geen sprake van overlap met andere bestaande regelingen. Er zijn wel regelingen bij EL&I (bijvoorbeeld de schepenregeling) en de ORIO-regeling van BuZa die aanvullend zijn aan de EKV-faciliteit. Zo zorgt de ORIO-regeling ervoor dat in een deel van de financiering wordt voorzien door middel van een concessionele lening. Hierbij werkt de EKV-faciliteit aanvullend door het betalingsrisico voor het commerciële deel van de lening in dekking te nemen (mits het acceptabel betalingsrisico betreft). Dergelijke overheidsregelingen zijn niet in concurrentie met elkaar maar kunnen door bedrijven naast elkaar worden aangevraagd.

**5. Is bekend wat de mogelijke effectiviteit van de betreffende risicoregeling is?**

- De exportkredietverzekeringsfaciliteit heeft als doel om aanvullend aan de markt te opereren. Hiermee moet worden voorkomen dat de overheid marktpartijen uit de markt drukt (crowding out) en daarmee haar eigen markt creëert. Om dit zoveel mogelijk te borgen is er een <<risicodracht>> afgesproken. Deels zijn hierin de afspraken verwerkt die in de OESO zijn opgesteld, maar zijn deze aangevuld met informatie van marktpartijen actief op de Nederlandse exportkredietverzekeringmarkt. Tot op heden is met name de input van de uitvoerder van de faciliteit, Atradius DSB, hierbij van belang geweest.
- Op basis van het de gemaakte afspraken over de risicodracht lijkt het een redelijke veronderstelling dat de verzekeringen die in dekking worden genomen middels de EKV-faciliteit niet (rendabel) tot stand zouden zijn gekomen op de private verzekeringmarkt. Het gaat op dit moment om ruim 14 miljard aan exporttransacties.

**6. Wat zijn de risico's van de regeling? Bijvoorbeeld, hoe staan risico en rendement van de regeling tot elkaar in verhouding? Wat is de inschatting van het risico op waarschijnlijkheid, impact, blootstellingduur of beheersingsmate? Wat is het totaalrisico van de regeling? Heeft de minister door middel van de gekozen institutionele inbedding van de regeling, ook als deze op afstand wordt uitgevoerd, voldoende mogelijkheden tot beheersing van de risico's?**

Wat zijn de risico's van de regeling?

- De risico's die zich bij de EKV faciliteit voordoen kunnen als volgt worden opgedeeld:
  - Financiële risico's
  - Reputatierisico's
  - Operationele risico's

Wat is de risico-rendement verhouding?

- Uitgaande van een risico-rendement verhouding waarbij het rendement gelijkgesteld kan worden aan de premies, zijn de premies volledig kostendekkend. Hierbij wordt kostendekkend gedefinieerd als een evenwicht tussen de inkomsten (premies) en de uitgaven (netto schade en uitvoeringskosten). Onder de premies vallen alle inkomsten uit hoofde van het afsluiten van de verzekering, onder netto schade valt alle schade minus alle terugbetalingen (inclusief rentecompensatie achterstanden) en onder uitvoeringskosten vallen alle uitgaven met betrekking tot de uitvoering (uitvoeringskosten ADSB, MvF, EL&I en inclusief de rentekosten dan wel renteopbrengsten als gevolg van een negatief of positief resultaat).
- Om een kostendekkendheidsberekening te kunnen maken is het model bedrijfseconomische resultaatbepaling (Berb) ontwikkeld in samenwerking met ADSB. Dit model wordt gevoed door de administratie van ADSB en bepaalt op polisniveau de bijdrage tot de kostendekkendheid. Premies worden ontvangen als compensatie voor het gelopen risico. Voor nog lopende polissen worden daarom voorzieningen aangehouden voor het nog lopende risico. Deze voorzieningen zijn gebaseerd op de <<niet-verdiende>> premies (op basis van de resterende looptijd en de OESO minimum premiesystematiek) en de <<verwachte>> recuperaties (op basis van de OESO recuperatiepercentages zoals gebruikt binnen de OESO premium feedback tool). Deze theoretische voorzieningen worden overigens uitsluitend gebruikt voor de berekening en worden niet daadwerkelijk aangehouden. Om zeker te zijn van de juistheid van de gehanteerde systematiek van Berb, is het model door accountant KPMG beoordeeld op bedrijfseconomische principes.
- De kostendekkendheid wordt berekend over alle polissen (zowel de exportkrediet- als investeringsverzekeringen) die zijn afgesloten per 1 januari 1999. Hiervoor is gekozen omdat in 1999 de OESO minimum premiesystematiek is ingevoerd en daarmee de kostendekkendheidsberekening relevant is voor het huidige premiebeleid.
- Het resultaat wordt jaarlijks op cumulatieve basis gepresenteerd in het jaarverslag en bedraagt gemeten over de periode 1999 t/m 2011 ca. € 142 miljoen. Dit bedrag moet overigens in perspectief worden gezien van het uitstaande verzekerde bedrag. In de



periode 1999 t/m 2011 zijn 1889 nieuwe polissen afgesloten, met een verzekerd bedrag van ca. € 25,2 miljard.

### Wat is de waarschijnlijkheid van het risico?

#### *Financiële risico's*

- Bij de financiële risico's wordt een onderverdeling gemaakt naar de risico's op (korte termijn) fluctuaties binnen de begrotingscyclus en de (lange termijn) kostendekkendheid van de faciliteit (zie de toelichting onder risico-rendement verhouding). Op de korte termijn worden schade-uitkeringen gedaan op basis van de contractueel vastgelegde kasstromen van de debiteur aan de exporteur. Het verzekerde bedrag wordt niet in een keer uitgekeerd maar dus conform het kasstroomschema uitgesmeerd over de looptijd van de verzekering. Schuldenregelingen kunnen zeer lang lopen waardoor uitsluitend over de lange termijn duidelijkheid ontstaat over de kostendekkendheid van de faciliteit.
- Om zicht te krijgen op de budgettaire risico's is het risicomodel PRISMA ontwikkeld. Dit model werkt op basis van Cashflow-at-Risk (CaR) en biedt inzicht in de kasstromen die in een gegeven jaar met een bepaalde waarschijnlijkheid als schade moeten worden uitgekeerd. Het model is samen met De Nederlandsche Bank ontwikkeld en sluit aan bij de modellen die ook door professionele verzekeraars worden gebruikt.
- In het PRISMA model kunnen zowel de verplichtingen uit hoofde van polissen als uit hoofde van de dekkingstoezeggingen worden meegenomen. Dekkingstoezeggingen worden afgegeven indien een exporteur een contract kan winnen en dus al financiering geregeld moet hebben, maar waarbij de transactie nog niet zeker is. Een dekkingstoezegging geldt als juridische verplichting en kan uitsluitend in het geval van een duidelijk aanwijsbare verslechtering van de betalingscapaciteit van de debiteur niet worden afgegeven. Dekkingstoezeggingen kennen een beperkte looptijd (6 maanden, waarbij een eventuele verlenging weer opnieuw op betalingsrisico beoordeeld wordt) en een deel van de dekkingstoezeggingen verloopt zonder ooit te worden omgezet in een polis.
- Een van de voordelen van het PRISMA-model is dat er bepaalde (stress)scenario's kunnen worden gedraaid zodat meer inzicht wordt verkregen in de staartrisico's, oftewel het risico op zeer grote schade-uitkeringen. Dit is in lijn met de ontwikkelingen die momenteel binnen het toezicht op financiële sector plaatsvindt met behulp van stresstesten (bijvoorbeeld het escaleren van conflicten in het Midden-Oosten of de exit van bepaalde Eurolanden).

#### *Reputatierisico's*

- Het reputatierisico betreft het risico op reputatieschade met betrekking tot zowel de binnenlandse politieke aangelegenheden als internationale afspraken. Export van een bepaald type goederen (zoals militaire goederen) of naar bepaalde landen (waar bijvoorbeeld internationale sancties gelden) of die plaatsvindt onder bepaalde omstandigheden (zoals omkoping of met aanzienlijke milieu en sociale effecten) kan potentieel tot reputatieschade leiden. In het verleden is met name de export van militaire goederen aanleiding geweest tot Kamervragen.

### *Operationele risico's*

- Operationele risico's kunnen zich voordoen indien er sprake is van belangenverstremgeling of menselijke fouten. Vanwege de aard van het werk (nauw contact met de exporteurs, maar niet financieel verantwoordelijk voor de schade) en de hoeveelheid personen in dienst lijkt ADSB van alle betrokken partijen binnen het traject het meest gevoelig te zijn voor operationele risico's. Er zijn echter diverse beheersmaatregelen (zie hiervoor het antwoord op de vraag "wat is de beheersingsmate van het risico") ingevoerd om te voorkomen dat belangenverstremgeling en menselijke fouten bij zowel de uitvoerder ADSB als de Staat daadwerkelijk tot schade leiden.
- Op basis van de beheersmaatregelen en het feit dat een dergelijk risico in het verleden nog niet tot schade heeft geleid wordt de waarschijnlijkheid van het risico zeer laag ingeschat.

### Wat is de beheersingsmate van het risico?

#### *Financiële risico's*

- Er zijn diverse maatregelen getroffen om de kans op schade-uitkeringen zo veel mogelijk te beperken. Om commitment bij exporteur/financier af te dwingen ten aanzien van de debiteur, wordt er in principe geen 100% dekking geboden. Het betalingsrisico wordt opgesplitst in politiek risico (betalingsrisico's gerelateerd aan overheidshandelingen) en commercieel risico (betalingsrisico's gerelateerd aan de bedrijfsvoering). Standaard geldt een 95% dekking voor het commerciële risico en 98% dekking voor het politieke risico (waarbij reeds een verplichte 15% aanbetaling is gedaan op de volledige transactiesom en dus per saldo 81% commerciële en 83% politieke dekking resteert). Op deze wijze is er een prikkel aanwezig voor de exporteur/financier om de kredietwaardigheid van de debiteur correct in te schatten (bij investeringsverzekeringen wordt uitsluitend het politieke risico gedekt en wordt een eigen risico van 10% gehanteerd). Deze percentages zijn in lijn met de dekkingspercentages die internationaal door de verschillende EKV-faciliteiten worden gehanteerd. Vanwege concurrentie-overwegingen zou het dan ook niet wenselijk zijn om deze percentages te verlagen. Ondanks de (relatief) hoge dekkingspercentages is er toch nog een aanzienlijke prikkel voor met name banken om goede risico's te accepteren vanwege kapitaalrestricties.
- Daarnaast zijn er polisvoorwaarden opgesteld om te voorkomen dat de exporteur/financier onterecht aanstuurt op een wanbetalingsprestatie van de debiteur. Bij de beoordeling van de verzekeringsaanvraag wordt overigens altijd gecontroleerd of de exporteur/financier geen invloed heeft op het betalingsrisico van de debiteur.
- Vervolgens wordt door de uitvoerder van de faciliteit, ADSB, bij iedere afzonderlijke verzekeringsaanvraag een inschatting gemaakt van het betalingsrisico van de debiteur bij die specifieke exporttransactie. Gegeven de richtlijnen die door de Staat zijn vastgesteld kan ADSB op eigen inschatting betalingsrisico accepteren voor rekening van de Staat of zijn zij verplicht het risico voor te leggen aan de Staat. Welke transacties dit betreft wordt omschreven in de volmacht. Deze richtlijnen worden regelmatig bijgesteld op basis van nieuwe informatie. Het gaat hierbij om de volgende richtlijnen:
  - Het landenbeleid: landenplafonds en zekerheden worden op basis van de landenspecifieke risico's en omvang van de economie vastgesteld,

- Debiteurenlimieten: voor zowel banken als private debiteuren worden op basis van specifieke risico's en de omvang van de balans individuele limieten vastgesteld.
- Ten slotte is er indien er wel tot schade-uitkering wordt overgegaan ook nog een aanzienlijke kans op terugbetaling:
  - Ten eerste vanwege het incassobeleid dat wordt gehanteerd bij de uitvoerder ADSB. Daarbij zal waar noodzakelijk ook de Nederlandse Staat (o.a. door inzet ambassades) worden ingeschakeld om de kans op terugbetaling te vergroten.
  - Ten tweede bestaat er een georganiseerd forum voor overheidsschuldeisers met een vordering op een andere Staat omdat een groot deel van de overheden in de wereld leningen verstrekken aan andere landen en een exportkredietfaciliteit aanbieden. Dit forum, de Club van Parijs, versterkt de positie van (met name de kleine) schuldeisers doordat er een gelijkwaardige gemeenschappelijke schuldenregeling wordt afgedwongen. Mede doordat zoveel landen zich aan de Club van Parijs afspraken houden is het recuperatiepercentage ten opzichte van de uitgekeerde schade zeer hoog. Nederland heeft sinds 1975 maar liefst 60% van de uitgekeerde schade terug ontvangen.

#### *Reputatierisico's*

- Er zijn diverse beheersingsmaatregelen getroffen om te voorkomen dat de reputatie van de Nederlandse Staat schade oploopt als gevolg van de activiteiten onder de EKV-faciliteit.
- Ten aanzien van risicovolle goederen geldt dat er geen dekking kan worden afgegeven mits er een exportvergunning van EL&I is ontvangen. Daarnaast worden acceptatievoorstellen, die normaalgesproken onder de volmacht kunnen worden afgedaan, bij mogelijke reputatierisico's voorgelegd aan de minister van Financiën. In het geval van exportlanden waarbij reputatieschade kan optreden wordt een restrictief dekkingsbeleid ingevoerd. Internationale sancties waar Nederland zich aan heeft gecommitteerd worden middels samenwerking met de afdeling FM van het ministerie van Financiën en het ministerie van buitenlandse zaken omgezet naar dekkingsbeleid.
- Het geldende beleid ten aanzien van Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen (MVO-beleid) moet ervoor zorgen dat conform internationale OESO afspraken de milieu- en sociale effecten (o.a. luchtvervuiling en arbeidsomstandigheden) van exporttransacties die de Nederlandse Staat verzekert per saldo aanvaardbaar zijn. Elk acceptatievoorstel voor een exporttransactie, waarbij mogelijk significante milieu en sociale effecten zich voordoen, wordt door Atradius DSB voorgelegd aan de minister van Financiën. Daarnaast heeft Nederland een beleid tegen omkoping, waarin o.a. de aanvaardbare hoogte van een agentencommissie is vastgelegd. Dit beleid vloeit tevens voort uit internationale OESO afspraken.

#### *Operationele risico's*

- Er zijn diverse uitvoeringsprocedures van kracht om te voorkomen dat belangenverstrengeling of menselijke fouten leiden tot schade voor de Staat. Slechts een beperkt aantal mensen binnen het ministerie van Financiën heeft tekenbevoegdheid voor

het accepteren van betalingsrisico's. Hiermee wordt voorkomen dat er ongezien grote risico's op naam van de Staat worden geaccepteerd. Ook wordt er ten aanzien van grote transacties een speciaal beleid gevoerd waarbij de minister, FEZ en IRF worden betrokken bij de acceptatieprocedure.

- Ten aanzien van de operationele risico's worden de cijfers bij ADSB zowel door de accountant van het ministerie van Financiën gecontroleerd als door een eigen onafhankelijke accountant. Daarnaast is er om te zorgen dat zowel ADSB als het ministerie van Financiën zich aan de vastgestelde randvoorwaarden houden, op regelmatige basis kwaliteitsoverleg.
- Daarnaast is er een Administratieve Organisatie (AO) opgesteld en er geldt bij de meest kwetsbare onderwerpen (acceptatie en schade) een striktere archiveringscode. Bij de daadwerkelijke acceptatie van transacties wordt bovendien een vier-ogen principe gehanteerd. Hierbij moet voorkomen worden dat door medewerkers van het ministerie fouten worden gemaakt.

## **7. Welke premie wordt voorgesteld en hoeveel wordt doorberekend aan de eindgebruiker?**

### Welke premie wordt voorgesteld?

- Internationaal (OESO) zijn afspraken gemaakt met betrekking tot minimumpremies voor exportkredietverzekeringen. Deze premies zijn opgesteld met de voorwaarde van lange termijn kostendekkendheid als uitgangspunt en moet voorkomen dat er een <<race to the bottom>> plaatsvindt, waarbij de landen met de diepste zakken een oneerlijk concurrentievoordeel geven aan hun exporteurs.
- Vanwege het principe van kostendekkendheid is de door de OESO vastgestelde minimum premie <<risk-based>> en neemt deze toe wanneer het risico toeneemt. De factoren die hierbij een rol spelen zijn de omvang van het gedekte risico, de looptijd van de verzekeringen de risicocategorie van de debiteur (gebaseerd op het land en de rating). De (versimpelde) formule is als volgt:

$$MP = (a[i] + c[i,j]) * T + b[i]$$

Waarbij	MP:	Minimum Premie
	T:	kredietrisicoperiode in jaren
	a[i]:	politiek risico coëfficiënt landenklasse i
	c[i,j]:	commercieel risico coëfficiënt landenklasse i en ratingcategorie j
	b:	constante landenklasse i

Voor de uitgebreide formule voor premieberekening, zie bijlage A.

- De achterliggende gedachtegang van deze minimumpremie- is dat het betalingsrisico toeneemt als de periode waarover dekking wordt afgegeven toeneemt. Als er ieder jaar een bepaalde kans op default (wanbetaling) bestaat dan neemt de totale defaultkans

toe als de periode waarover de debiteur kan terugbetalen groter is. De defaultkans wordt vertegenwoordigd door de politiek risico coëfficiënt en de commercieel risico coëfficiënt. Afhankelijk van het land waarin de debiteur gevestigd is en welke <<rating>> deze debiteur heeft zal de kredietrisicoperiode meer effect hebben op de Minimum Premie. De constante in de formule vertegenwoordigt het feit dat er bij ieder polisafgifte sprake is van vaste lasten (uitvoeringskosten). Naarmate de debiteur in een risicovoller land is gevestigd zal er meer tijd en inspanning nodig zijn om tot een goede risico-inschatting te komen.

		Country Risk Category							
		1	2	3	4	5	6	7	
Coefficients / Constants	a	0,09	0,2	0,35	0,55	0,74	0,9	1,1	
	b	0,35	0,35	0,35	0,35	0,75	1,2	1,8	
	c	0	0	0	0	0	0	0	
		1	0,11	0,12	0,11	0,1	0,1	0,1	0,13
		2	0,2	0,21	0,22	0,23	0,25	0,26	0,27
		3	0,27	0,32	0,32	0,35	0,38	0,48	
		4	0,45	0,51	0,55	0,6	0,69		
		5	0,7	0,75	0,8	0,9			

- De <<Country Risk Category>> waarin een land zich bevindt wordt bepaald door de OESO Country Risk Experts (OESO-CRE) in daarvoor vastgestelde periodieke vergaderingen. Hierbij wordt gebruik gemaakt van een risicomodel dat op basis van economische en demografische kerngegevens een indicatieve categorie berekent.
- Voor investeringsverzekeringen wordt een andere premieberekening gehanteerd omdat investeringsverzekeringen uitsluitend politiek risico dekken en er afhankelijk van de prestaties van de ondernemer wordt uitgekeerd. De premie neemt toe afhankelijk van het type politieke risico (onteigening, transferbelemmeringen, oorlog en andere vormen van politiek geweld, contractbreuk) dat op een land toeneemt. Deze risico's worden bepaald op basis van de uitkomsten van de OESO-CRE vergaderingen.

#### Hoeveel wordt doorberekend aan de eindgebruiker?

Alle kosten voor de EKV-faciliteit worden doorberekend aan de eindgebruikers, want de premie is conform internationale afspraken (minimaal) kostendekkend. Uit de berekening van de kostendekkendheid conform Berb komt een positief resultaat naar voren. Voor verzekeringen afgesloten per 1999 is dus meer aan premie ontvangen dan er aan netto kosten (uitvoeringskosten, netto rentekosten, netto schade) zijn gerealiseerd of (in het geval van nog lopende verzekeringen) worden verwacht. Kanttekening die hierbij geplaatst moet worden is dat een deel van de verzekeringen in deze resultaatbepaling nog loopt en het resultaat dus ook nog niet gerealiseerd is. Hier wordt in de resultaatbepaling rekening mee gehouden door voor deze nog lopende verzekeringen een voorziening aan te houden.

## **8. Wat zijn de uitvoeringskosten van de regeling?**

- De vergoeding voor de uitvoerder wordt iedere vijf jaar door middel van een contract vastgesteld. Er is sprake van een vaste vergoeding en een variabele vergoeding die op basis van prestaties wordt vastgesteld. De geraamde uitgaven voor de kostenvergoeding bedragen € 12,6 miljoen per jaar.
- Uit de berekening van de kostendekkendheid conform Berb worden de volledige uitvoeringskosten meegenomen en is het cumulatieve resultaat over de periode 1999 t/m 2011 met 142 miljoen ruim positief. De premies van verzekeringen afgesloten per 1999 zijn dus voldoende hoog gebleken om alle kosten verbonden aan de EKV-faciliteit te dekken.

## **9. Wat is de einddatum van het risico?**

- Verzekeringen hebben afhankelijk van de onderliggende exporttransactie een verschillende looptijd. Er zijn internationaal afspraken gemaakt over maximaal toegestane looptijden. Doorgaans geldt een maximale looptijd van 10 jaar voor de kredietperiode en 2 jaar voor de fabricatieperiode. Voor een aantal type goederen zoals bijvoorbeeld de scheepssector en <<renewable energies>> gelden andere voorwaarden. Voor <<renewable energies>> geldt een maximale kredietperiode van 15 jaar en ook voor de scheepssector, een belangrijke afnemer van de exportkredietverzekeringen, geldt een afwijkende maximale kredietperiode, namelijk 12 jaar. Militaire goederen vallen buiten de internationaal vastgestelde afspraken. Maar is aan de Kamer toegezegd dat de Nederlandse EKV-faciliteit voor militaire goederen er naar streeft om de reguliere regels van de faciliteit toe te passen.
- Binnen deze internationaal vastgestelde maxima, wordt bij iedere aanvraag echter ook individueel beoordeeld of de verzekeringstermijn niet groter is dan de te verwachten economische levensduur van het te exporteren goed of dienst. Als de economische levensduur korter is kan immers worden verwacht dat het geen financieel haalbare investering is voor de debiteur of dat de prikkel om te betalen op een gegeven moment erg laag wordt.
- Met het oog op het reputatierisico kan zelfs geen einddatum worden vastgesteld aangezien de minister nog ver na het verlopen van de verzekering hier op aan kan worden gesproken. Binnen de operationele processen (archiveringsverplichting van 50 jaar) en het MVO beleid wordt dan ook rekening mee gehouden.

## **10. Hoe wordt informatie die nodig is om evaluatie (periodiek en na afloop) van de regeling uit te kunnen voeren verkregen?**

- Zowel bij ADSB als bij het ministerie van Financiën is een archief opgesteld van afgesloten verzekeringen. De boekhouding van ADSB wordt zowel door een externe accountant (Deloitte) als door de interne accountantsdienst van het ministerie van Financien (ADR) gecontroleerd.
- Daarnaast wordt in het kader van de prestatiebeoordeling van ADSB jaarlijks een enquête gehouden onder exporteurs die gebruik hebben gemaakt van de faciliteit. Ook

is er regelmatig contact met belanghebbende exporteurs via de Rijkscommissie. Hierbij kunnen exporteurs aangeven in hoeverre de EKV-faciliteit voorziet in de behoeftes.

- Verschillende (tijdelijke) regelingen worden separaat doorgelicht zodat ze bijtijds kunnen worden aangepast. Hierbij worden verschillende belanghebbende partijen betrokken maar wordt indien noodzakelijk ook een onafhankelijke partij ingeschakeld. Dit geldt eveneens voor de verplichte beleidsdoorlichtingen waarbij ook de inzet van een niet belanghebbende partij wordt aangeraden.

## **Bijlage A**

Minimumpremie exportkredietverzekering

$$\text{MPR} = [((a_i * \text{HOR}) + b_i * (\max(\text{PCC}, \text{PCP}) / 0.95))] + [c_{in} * (\text{PCC} / 0.95) * (1 - \text{CEF}) * \text{HOR}] * \text{QPF} * \text{PCF} * \text{POC}$$

met

MPR = minimum premie (Minimum Premium Rate);

HOR: looptijd kredietrisico in jaren;

PCC: dekkingspercentage commercieel risico (Percentage of Cover Commercial);

PCP: dekkingspercentage politiek risico (Percentage of Cover Political);

QPF: Quality of Product Factor;

PCF: (Percentage of Cover Factor);

POC: (Political risk Only Cover);

a<sub>i</sub>: coefficient politiek risico;

c<sub>in</sub>: coefficient commercieel risico;

CEF: kortingspercentage commerciële risicomitigatie (Credit Enhancements Factor);

b<sub>i</sub>: constante (let op, gerelateerd aan landenklasse)