

Vergaderjaar 2017–2018

26 485

Maatschappelijk verantwoord ondernemen

Nr. 255

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 februari 2018

Hierbij bied ik u, mede namens de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, de bijgewerkte versie van het «beleidsdocument maatschappelijk verantwoord ondernemen» (mvo) van de exportkredietverzekering (ekv) aan¹. Daarnaast licht ik in deze brief de stand van zaken toe bij het uitvoeren van de aanbevelingen die zijn overgenomen uit de beleidsdoorlichting van de exportkredietverzekering die in 2016 heeft plaatsgevonden en informeer ik u over maatregelen op het gebied van transparantie en de vergroening van de ekv-portefeuille.

Mvo-beleidsdocument

Het vorige mvo-beleidsdocument voor de ekv dateerde uit 2012 en was door nationale en internationale ontwikkelingen aan een revisie toe (Kamerstuk 26 485, nr. 146). Het document is tot stand gekomen na uitgebreide consultatie van ngo's en exporteurs en na advies van Shift, een expertisecentrum voor de *UN Guiding Principles on Business and Human Rights*. In het eerste deel van het beleidsdocument wordt het beleidskader omschreven en in het tweede deel de werkwijze van Atradius Dutch State Business bij de uitvoering van het beleid.

Het uitgangspunt van de exportkredietverzekering is dat de staat geen exporttransacties verzekert met onaanvaardbare negatieve effecten op mens, dier en milieu. Het kabinet hecht hier zeer aan. Zowel de staat als exportkredietverzekeraar als de exporteurs en banken die van de verzekering gebruik maken opereren op een mondiaal speelveld. Om een gelijk speelveld te borgen en om zo veel mogelijk landen te binden aan een gedegen mvo-beleid zijn daarom internationale afspraken gemaakt. Deze zijn vastgelegd in de zogeheten *Common Approaches* die gelden en op maat zijn gemaakt voor alle bij de OESO aangesloten exportkredietverzekeraars.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Een belangrijke reden om het beleidsdocument te actualiseren is dat de *Common Approaches* in 2016 zijn herzien. Bij deze herziening is een extra criterium toegevoegd waardoor bij de screening door Atradius Dutch State Business extra aandacht is voor een verhoogde kans op projectgerelateerde mensenrechtenschendingen. Indien er een dergelijke kans bestaat, volgt ongeacht het transactiebedrag een mensenrechten-*due diligence*. Op deze wijze wordt nader invulling gegeven aan de inbedding van de *United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights*. Concreet betekent dit dat Atradius Dutch State Business bij aanvragen die volgens de regels uit het beleidsdocument getoetst moeten worden zal bezien of er een risico bestaat op mogelijke schendingen van mensenrechten, welke dit zijn en welke maatregelen kunnen worden getroffen om deze risico's zoveel mogelijk uit te sluiten of te beperken. Bij ernstige schendingen, zoals kinder- of dwangarbeid, wordt in geen geval een verzekeringspolis verstrekt. De staat maakt een eigen afweging, en neemt op basis van de adviezen van Atradius Dutch State Business het besluit om een transactie al dan niet te verzekeren. Voor de goede orde merk ik op dat Nederland dit beleid in de praktijk al toepaste voor de totstandkoming van het geactualiseerde beleidsdocument.

Het mvo-beleid voor de ekv is van belang voor meerdere partijen. Om deze reden en om te kunnen profiteren van de expertise van de verschillende belanghebbenden is ervoor gekozen het nieuwe beleidsdocument te consulteren. Een conceptversie van dit document is in november 2017 op de website van Atradius Dutch State Business geplaatst voor publieke consultatie. Daarnaast is een consultatiebijeenkomst georganiseerd, waar veel geïnteresseerde partijen zoals exporteurs, banken, ngo's en brancheorganisaties, aanwezig waren. Zowel tijdens deze bijeenkomst als door middel van schriftelijke inbreng hebben partijen hun wensen en zorgen ten aanzien van het beleidsdocument kenbaar gemaakt.

Alle geconsulteerde partijen onderschrijven het belang van maatschappelijk verantwoord ondernemen. Niettemin blijven er verschillende uitgangspunten bestaan. Waar de ngo's graag zien dat er een verdergaand mvo-beleid wordt ontwikkeld, waardoor alle transacties aan een milieu en sociale *due diligence* worden onderworpen, wijzen de exporteurs erop dat verdergaande nationale kaders het gelijke speelveld en de concurrentiekracht van de Nederlandse export in het buitenland zullen schaden. In het nieuwe beleidsdocument is zoveel mogelijk rekening gehouden met de ingebrachte punten. Uiteindelijk is naar mijn mening een balans gevonden tussen een scherp en vooruitstrevend mvo-beleid, het mondiale krachtenveld waarin exporteurs en banken opereren, de specifieke rol van een exportkredietverzekeraar en praktische uitvoerbaarheid. De *Common Approaches* zijn van toepassing op transacties met een looptijd langer dan twee jaar. Hierdoor bestaat het risico dat bepaalde exporttransacties niet worden beoordeeld terwijl zij wel degelijk negatieve gevolgen kunnen hebben voor mens, dier en milieu. Dit vindt het kabinet onwenselijk. Daarom heeft Nederland ervoor gekozen om ook transacties met een kortere looptijd dan twee jaar en contante transacties aan de *Common Approaches* te onderwerpen. Het nationale mvo-beleid is derhalve strenger dan wat de internationale afspraken voorschrijven en dat kan ten koste gaan van de Nederlandse export. Juist daarom pleit Nederland, conform de aanbeveling uit de beleidsdoorlichting, in internationaal verband ervoor om de ondergrens van de *Common Approaches* te verlagen of geheel te schrappen zodat alle transacties, dus ook met korte looptijden, onder het internationale mvo-kader vallen. Vooralsnog bestaat daar internationaal nog een uiterst beperkt draagvlak voor. Nederland blijft zich hier echter voor inzetten en zet het bestaande, strengere beleid voort.

Transparantie

De inspanningen en resultaten op het gebied van mvo worden jaarlijks verantwoord in het duurzaamheidsverslag dat door Atradius Dutch State Business wordt gepubliceerd. Ter illustratie, Atradius Dutch State Business heeft in 2016 in totaal 207 exporttransacties gescreend om vast te stellen of er een milieu- en sociale beoordeling nodig is. Voor een deel bleek dat niet nodig te zijn gezien de aard van de transactie, de geringe omvang van de order of de sector. Bij zestien transacties was sprake van potentieel grote negatieve sociale en milieueffecten en deze zijn derhalve onderworpen aan de meest uitgebreide beoordeling. Naast het publiceren van het duurzaamheidsverslag organiseren de staat en Atradius Dutch State Business jaarlijks een stakeholderbijeenkomst om actuele thema's en ontwikkelingen op mvo-terrein te bespreken met maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven.

Om de transparantie verder te bevorderen wordt binnenkort een *information disclosure policy* online gepubliceerd. Dit betreft een document waarin uiteen gezet wordt welke informatie op de website van Atradius Dutch State Business beschikbaar wordt gesteld. Belanghebbers zijn actief bij de totstandkoming van dit beleid betrokken geweest. Bovendien wordt op korte termijn door Atradius Dutch State Business een nieuwe communicatiestrategie uitgerold. Nieuw is met name dat op de website van Atradius Dutch State Business op individueel polisiniveau aanvullende informatie wordt verstrekt. Het gaat daarbij over een omschrijving van de exporteur en transactie, de debiteur en het land waarnaar wordt geëxporteerd en het soort verzekering dat is afgegeven. Tevens worden de belangrijkste afwegingen, bijvoorbeeld op gebied van mvo, om tot afgifte van de polis over te gaan uiteengezet. Hiermee wordt verder uitvoering gegeven aan de motie Vos (Kamerstuk 34 300 XVII, nr. 66). Ook wordt gewerkt aan nieuwe initiatieven om stakeholders nog intensiever bij beleidsontwikkelingen te betrekken. De consultatie die is georganiseerd met het oog op het geactualiseerde mvo-beleidsdocument is hier een voorbeeld van.

Bijdrage exportkredietverzekering en resultaten

Het kabinet staat voor een transparante, maatschappelijk verantwoorde en goed werkende exportkredietverzekering ter bevordering van de Nederlandse export, bescherming van de werkgelegenheid en ondersteuning van de Nederlandse economie. Het CBS heeft berekend dat de exportkredietverzekering sinds 2010 gemiddeld ongeveer 0,25 procent bijdraagt aan het Nederlandse bruto binnenlandse product en 0,27 procent aan de werkgelegenheid, gemiddeld 20.000 banen per jaar. De jaarlijkse bijdrage is niet constant en fluctueert vrij sterk. Het kabinet heeft in de Rijksbegroting de meetbare doelstelling opgenomen dat de exportkredietverzekering minimaal 0,18 procent per jaar bijdraagt aan de Nederlandse economie. Om dit niveau te handhaven streeft het kabinet ernaar om tot de beste bij de OESO aangesloten exportkredietverzekeraars te blijven behoren. Naast het feit dat de exportkredietverzekering bijdraagt aan de export, economie en werkgelegenheid is van belang dat de faciliteit kostendekkend opereert. Sinds 1999 bedraagt het positieve cumulatieve resultaat € 402 miljoen in bedrijfseconomische termen. Dit wordt berekend aan de hand van een speciaal daarvoor ontwikkeld model: de bedrijfseconomische resultaatsbepaling (berb). Dit bedrijfseconomische resultaat moet onderscheiden worden van het jaarlijkse resultaat op kasbasis zoals verantwoord in artikel 5 hoofdstuk 9 van de Rijksbegroting. Zo bedroeg het kasresultaat in 2016 ruim € 300 miljoen positief en in 2017 circa € 185 miljoen positief. Met andere woorden, de ontvangsten in de vorm van verzekeringspremies en schaderestituties overtroffen in deze

jaren de uitgaven in de vorm van schades en uitvoeringskosten. De exportkredietverzekering is geen subsidie en mag dat volgens internationale regels ook niet zijn. Hierbij past de kanttekening dat tegenover deze resultaten ook omvangrijke risico's staan.

Aanbevelingen beleidsdoorlichting en vergroening

Om de exportkredietverzekering verder te verbeteren en om het hoofd te bieden aan mondiale uitdagingen vloeit uit de beleidsdoorlichting uit 2016 een aantal aanbevelingen voort die momenteel worden uitgevoerd. In het vervolg van deze brief zet ik de huidige stand van zaken nader uiteen.

Eén van de meest prangende mondiale uitdagingen betreft de opkomst van landen die aan actieve publieke exportbevordering doen maar die niet zijn aangesloten bij de afspraken die in het kader van de OESO zijn gemaakt, de zogeheten *Arrangement*. Met andere woorden, internationale afspraken over bijvoorbeeld mvo, premies, transparantie en duurzaam leenbeleid gelden wel voor landen als Nederland maar niet voor landen die niet bij de *Arrangement* zijn aangesloten. Dit zet het mondiale speelveld onder druk. Om onder andere deze reden is de gezamenlijke *International Working Group* (IWG) opgericht om te bezien of en onder welke voorwaarden opkomende economieën zich kunnen aansluiten bij de *Arrangement*. Dit blijkt een uitdagend meerjarig proces waarbij positief is dat de IWG sinds 2017 een betere institutionele inbedding kent met een roulerende secretaris-generaal die wordt ondersteund door een vast team medewerkers. Nederland is een actieve deelnemer aan de IWG, onder andere door te participeren in alle werkgroepen, en doet al het mogelijke om van de IWG een succes te maken. In 2018 wordt een bijeenkomst van de IWG in en door Nederland georganiseerd.

Een specifiek onderwerp waar het gelijke speelveld onder druk staat betreft de premies die landen rekenen bij de verzekering van schepen-transacties. Ruim een derde van de ekv-portefeuille bestaat uit de export van schepen. In tegenstelling tot andere sectoren gelden er voor schepentransacties geen internationale minimumpremies en de mondiale concurrentie is hevig. Ongeacht dit feit berekent Nederland voor alle schepentransacties, zoals bij alle ekv-transacties, kostendekkende verzekeringspremies die het risico reflecteren. Het is in het belang van Nederland dat alle landen met een scheepsbouwsector dit ook doen om oneerlijke concurrentie, in de vorm van een verkapte subsidie, te voorkomen. Helaas is de huidige praktijk een andere en er is weinig uitzicht op verbetering. In het algemeen kan geconstateerd worden dat met name een aantal Aziatische landen zich momenteel niet wil committeren aan internationale afspraken over minimumpremies voor schepen die de eigen beleidsvrijheid kunnen inperken en die een transparantere werkwijze vereisen.

Dit kan ook gesteld worden voor het lidmaatschap van de Club van Parijs. Voor een ordentelijke herstructurering van de schuld van een land met een onhoudbare schuld is van belang dat zoveel mogelijk significante crediteuren zich aansluiten bij een gecoördineerde en gezamenlijke aanpak. Dit is zowel in het belang van de crediteur als de debiteur omdat herstructureringsoplossingen op deze wijze effectiever en efficiënter verlopen. Positief is dat in een recent verleden Israël, Zuid-Korea en Brazilië lid zijn geworden van de Club van Parijs. Andere, met name Aziatische, crediteuren zijn nog terughoudend om zich aan te sluiten. Nederland is een van de landen die zich altijd sterk hebben gemaakt voor uitbreiding van dit belangrijke forum en Nederland zal dit in de toekomst ook met volle overtuiging blijven doen.

Nederland is internationaal ook een groot pleitbezorger voor de aanscherping van de OESO *Recommendation on Bribery and Officially Supported Export Credits*. Omkoping dient te worden tegengegaan en de Nederlandse staat wil niet betrokken zijn bij exporttransacties die tot stand zijn gekomen met behulp van omkoping. De internationale onderhandelingen over een aangescherpte tekst zijn in volle gang. De inzet van Nederland is onder andere gericht op de verbreding van de reikwijdte van de *Recommendation*, bijvoorbeeld door ook binnenlandse ambtenaren en de omkoping van private partijen onder het bereik van de *Recommendation* te laten vallen. Op dit moment is er echter nog geen overeenstemming over een nieuwe tekst. Op nationaal niveau wordt de laatste hand gelegd aan de verbetering en verduidelijking van het ekv-beleid en de procedures omtrent compliance. Het kabinet is voornemens om dit uiterlijk in het komende voorjaar af te ronden.

De Nederlandse staat en Atradius Dutch State Business werken ook voortdurend aan de verbetering van het instrumentarium van de exportkredietverzekering. In de beleidsdoorlichting wordt opgemerkt dat Nederland in tegenstelling tot veel andere participanten van de Arrangement geen CIRR-financiering (herfinanciering van exportkredieten tegen vaste rente) aanbiedt. Zoals eerder aan de Tweede Kamer gemeld komt daarin verandering. Uit onderzoek is gebleken dat Nederland CIRR kan aanbieden door aansluiting te zoeken bij het bestaande instrumentarium van de exportkredietverzekering, meer in het bijzonder de exportkredietgarantie (ekg). Een variant die momenteel uitgewerkt wordt houdt op hoofdlijnen in dat de sectorbanken BNG en NWB financiering ter beschikking stellen, voorzien van een ekg, aan de financiers van Nederlandse exporteurs zodat deze instellingen kredieten tegen CIRR kunnen aanbieden aan de afnemers van Nederlandse exportgoederen of -diensten. Naar verwachting zal dit de eerste helft van 2018 van start gaan. Dit is eerder aangekondigd in de kabinetsbrief over Invest-NL (Kamerstuk 28 165, nr. 266).

Tevens wordt binnen de nationale en internationale kaders door Nederland maximale ruimte gezocht om de exportkredietverzekering in te kunnen zetten voor duurzame projecten. In december 2017 is een verzekeringspolis uitgereikt waarmee de exportkredietverzekering steun verleent aan *Climate Investor One* (CIO). Hiermee wordt voor € 200 miljoen aan private investeringen gemobiliseerd voor hernieuwbare energieprojecten in ontwikkelingslanden. Voorts wil het kabinet onderzoeken of het instrumentarium van de exportkredietverzekering ook ingezet kan worden voor de verzekering van (de financiering van) transacties tussen nationale kopers en leveranciers om daarmee de nationale duurzaamheidsagenda van het kabinet te ondersteunen. Bovendien wordt op dit moment gewerkt aan een ingrijpende aanpassing van de investeringsverzekering om deze verzekering toegankelijker te maken voor Nederlandse investeringen in klimaatrelevante transacties.

Met actieve Nederlandse inbreng is ook een aantal internationale afspraken tot stand gekomen met klimaatrelevantie. Dit geldt bijvoorbeeld voor de *Climate Change Sector Understanding* (CCSU) die landen de mogelijkheid geeft om ruimere dekkingmogelijkheden te bieden aan projecten gericht op duurzame energie, klimaatmitigatie en -adaptatie. Ook is onder sterke Nederlandse en Amerikaanse druk in de *Sector Understanding on export credits for coal-fired electricity generation projects* (CFSU) afgesproken de export van kolencentrales aan banden te leggen. Op dit moment wordt in OESO-verband het initiatief genomen om een gezamenlijk systeem te ontwikkelen voor de rapportage over de klimaatrelevantie van verzekerde transacties. Het initiatief hiertoe is genomen door Canada, Denemarken en Nederland.

De ekv is een vraaggestuurd instrument dat beschikbaar is voor de Nederlandse export in den brede. Er wordt geen sectorenbeleid gevoerd, bijvoorbeeld ten aanzien van olie en gas. Mocht Nederland hier unilateraal toe besluiten dan zal dit ten koste gaan van de Nederlandse export en werkgelegenheid, met name in de watersector. Omdat andere landen wel open blijven voor dergelijke transacties zal deze export en werkgelegenheid verschuiven naar landen met een duidelijk minder scherp mvo-beleid dan Nederland, zoals eerder in deze brief beschreven. Bovendien komt het vaak voor dat transacties uit de olie- en gassector die de Nederlandse staat verzekert ertoe bijdragen dat de afnemer juist schonere, veiligere en milieuvriendelijkere technologieën gebruikt. Een dergelijke unilaterale stap zou dus per saldo meer milieuvlies dan milieuwinst opleveren en ten koste gaan van de Nederlandse export ten bate van de export van de met Nederland concurrerende landen, zonder dat mondiaal gezien de klimaatdoelstellingen dichterbij komen.

In de beleidsdoorlichting wordt een aantal aanbevelingen gedaan ten aanzien van regelingen en producten, het begrotingsartikel en evaluatie. Op dit moment wordt gewerkt aan het schrappen van de aparte regeling voor de investeringsverzekering door deze te incorporeren in de Regeling Uitvoering EKI. Vooruitlopend hierop is het begrotingsartikel aangepast. Ook is het begrotingsartikel vereenvoudigd door niet meer separaat te rapporteren over instrumenten die relatief weinig gebruikt worden. De *Memorandum of Understanding* met de Wereldbank over herverzekering van de MIGA is conform de aanbeveling in 2017 beëindigd. Voorts is de rationalisering van de productenportefeuille doorgevoerd. De aanpassing van het berb-model bleek niet haalbaar in 2017 en zal in 2018 plaatsvinden.

Ten slotte is de aanbeveling gedaan om, vooruitlopend op de volgende beleidsdoorlichting, na te gaan of er een methode kan worden bedacht om de mate van additionaliteit van de ekv feitelijk vast te kunnen stellen. Met deze methodologisch ingewikkelde vraag is het kabinet aan de slag gegaan met deskundigen van het CPB – onder wie de onafhankelijk deskundige van de beleidsdoorlichting van de exportkredietverzekering – en het CBS, die vanwege het reeds uitgevoerde onderzoek goed bekend zijn met de dataverzamelingen van de ekv. Over de conclusie hiervan zal ik uw Kamer op een later tijdstip informeren, maar waarschijnlijk is de suggestie van de onafhankelijk deskundige om te werken met zogeheten *regression discontinuity* technieken in dit geval niet haalbaar.

De Staatssecretaris van Financiën,
M. Snel