

Vergaderjaar 2006–2007

30 800 V

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2007

26 234

Vergaderingen Interim Committee en Development Committee

Nr. 102

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 juni 2007

Tijdens het algemeen overleg op 29 maart 2007 over de OESO/DAC High Level Meeting (Kamerstuk 30 800 V, nr. 87) en het algemeen overleg met de vaste Kamercommissies van Buitenlandse Zaken en Financiën van 10 april 2007 (Kamerstuk 26 234, nr. 70) heeft de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking toegezegd om samen met de Minister van Financiën een brief aan de Kamer te sturen over de toerekening van kwijtscholden exportkrediet schulden aan de OS-begroting (de zogenoemde «EKI-toerekening»). In dit verband kwamen onderwerpen als ontwikkelingsrelevantie, kostendekkendheid en MVO-toets aan de orde. Met deze brief zetten wij onze visie uiteen. De brief gaat achtereenvolgens in op doel en techniek van de exportkredietverzekering (EKV), maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVO), het ontstaan van vorderingen uit hoofde van exportkredieten, kwijtschelding en toerekening, de budgettaire consequenties van kwijtschelding, kostendekkendheid van de EKV, en tenslotte het bevorderen van schuldhoudbaarheid voor de toekomst.

Wat is het doel van exportkredietverzekering en hoe werkt het?

Sinds 75 jaar is de Staat samen met Atradius en De Nederlandsche Bank actief in het (her-)verzekeren van de betalingsrisico's op exporttransacties naar risicovolle landen. Hierbij is de minister van Financiën eindverantwoordelijk. Dit overheidsoptreden is bedoeld om een marktfalen op te lossen. Zonder exportkredietverzekering zou de export naar economisch lastige landen immers vaak niet tot stand komen. Doordat zij een langere adem heeft dan marktpartijen en meer mogelijkheden heeft om officiële schulden in te vorderen, kan de overheid deze risico's op zich nemen. Door middel van de EKV kunnen Nederlandse exporteurs kapitaalgoederen en diensten exporteren en nieuwe markten betreden, zodat de EKV bijdraagt aan het handelsverkeer tussen Nederland en talrijke andere landen. De overheid kan daarbij een faciliterende rol spelen.

De EKV is een van de belangrijkste instrumenten van handelsbevordering. Handel verhoogt de welvaart van beide handelspartners. De betrokken

partnerlanden profiteren als importeur van kapitaalgoederen vaak direct in economische zin. Maar de EKV draagt ook bij aan innovatie en versterking van de concurrentiekracht van de handelspartners. Een voorbeeld: onze baggeraars bevaren de wereldzeeën met de nieuwste beschikbare technieken om havens uit te baggeren of eilanden voor kusten op te spuiten. Deze havens dragen bij aan de ontwikkeling van de economie van het betreffende land.

De techniek van de exportkredietverzekering laat zich het best uitleggen aan de hand van een concreet voorbeeld. Een Nederlandse scheepsbouwer wil een boot verkopen aan een buitenlandse afnemer. De buitenlandse afnemer zal normaal gesproken verlangen dat hij de boot in termijnen kan betalen. Om de boot te kunnen verkopen is het dus van belang dat de Nederlandse exporteur een aantrekkelijke financiering kan bieden. Deze financiering heeft in veel gevallen de vorm van een lening van een Nederlandse bank aan de buitenlandse afnemer. De bank zal zich willen verzekeren tegen het risico dat de buitenlandse afnemer de lening niet terugbetaalt. Indien de buitenlandse afnemer zich bevindt in een OESO-land (bijvoorbeeld Europa, de VS of Japan) zal hij de verzekering veelal bij een particuliere kredietverzekeraar kunnen afsluiten. Particuliere verzekeraars bieden echter geen of slechts in beperkte mate dekking op meer risicovolle landen. Onder bepaalde voorwaarden is de Staat dan bereid om wel dekking te geven op deze categorie landen. Met deze service, die aanvullend is aan de particuliere markt, beoogt de Nederlandse Staat bij te dragen aan het creëren van een complete markt voor de verzekering van exportkredieten.

In het bovenstaande voorbeeld betaalt de bank een premie aan de Staat (via uitvoerder Atradius Dutch State Business (DSB) NV). In ruil voor deze premie krijgt de bank de verzekering dat als de buitenlandse afnemer niet aan zijn verplichtingen voldoet zij een schadevergoeding (via Atradius DSB NV) van de Staat ontvangt. De polisvoorwaarden voorzien standaard in een eigen risico voor de verzekerden (doorgaans 2% tot 5%).

Het merendeel van de verzekerde Nederlandse exporten gaat naar de zogenoemde middeninkomenslanden. Slechts een klein deel (minder dan 10%) gaat naar lage-inkomenslanden.

Na het zomerreces zal er een themadag EKV voor leden van de Tweede Kamer georganiseerd worden, waarbij ambtenaren van het ministerie van Financiën een nadere technische toelichting zullen geven.

Exportkredietvorderingen

Een vordering als gevolg van een verzekerd exportkrediet ontstaat als volgt. Indien in het bovenstaande voorbeeld de buitenlandse afnemer op een gegeven moment ophoudt te betalen, wordt de kredietschade die de bank loopt, dan met inhouding van het eigen risicodeel vergoed door de Staat (via Atradius DSB NV). De Staat is immers de herverzekeraar die het risico draagt. Op hetzelfde moment gaat de gehele vordering (dus inclusief eigen risicodeel) van de bank over naar de Staat (meer precies naar Atradius DSB NV dat de vordering in last houdt voor de Staat). Dit zijn de zogenaamde EKI-vorderingen. Atradius DSB NV en de Staat proberen vervolgens om alsnog de vordering te innen bij de buitenlandse afnemer om de kosten voor de Staat van de faciliteit binnen de perken te kunnen houden.

Een deel van de vorderingen komt uiteindelijk – dit is in de regel vele jaren na het ontstaan van de schade – in de Club van Parijs (CvP). Dit is het geval als een land vanwege liquiditeits- of solvabiliteitsproblemen, soms

ook vanwege politieke keuzes, niet meer in staat is om zijn schulden te betalen. Indien in het debiteurland de overheid verantwoordelijk is voor de betaling van de transactie, zijn de schulden van de importeur/debiteur overgegaan op de desbetreffende staat. Hierdoor is er sprake van een schuld tussen twee staten (Nederland en het debiteurland in kwestie). In de Club van Parijs maken crediteurenlanden in multilateraal verband vervolgens afspraken met landen die niet aan hun betalingsverplichtingen voldoen. Voor een CvP-behandeling gelden voorwaarden. Indien er sprake is van een onhoudbare schuld en de debiteur kwalificeert zich bijvoorbeeld voor HIPC-status (*Heavily Indebted Poor Countries Initiative*), kan de Club besluiten om een deel van de schuld kwijt te schelden. Voor landen met een houdbare schuld geldt dat er alleen een herstructureringsregeling zonder kwijtschelding hoeft te worden afgesproken. Voorwaarde voor een schuldenregeling is altijd een IMF-programma (conditionaliteitsprincipe). Deze conditie is bedoeld om een gezond macro-economisch beleid te bevorderen, zodat een debiteurland na een regeling niet binnen de kortste keren wederom voor een schuldenregeling bij de CvP hoeft aan te kloppen.

Kostendekkendheid van de exportkredietverzekering

Kostendekkendheid wil zeggen dat op de lange termijn de premiebetalingen door het bedrijfsleven voldoende dienen te zijn om alle schade-uitkeringen die niet teruggevorderd kunnen worden plus de uitvoeringskosten van de faciliteit te dekken. Het WTO-ASCM-verdrag («*Agreement on Subsidies and Countervailing Measures*») verbiedt de meeste soorten exportsubsidies. Kostendekkende exportkredieten, die in overeenstemming zijn met de OESO *Arrangement*¹, zijn expliciet toegelaten onder dit verdrag. Om marktverstoring en een «race to the bottom» te voorkomen zijn in OESO-verband afspraken gemaakt ten behoeve van de kostendekkendheid van de exportkredietverzekering op langere termijn. Ook gelden er randvoorwaarden voor minimum premiestelling en maximale looptijden. De Nederlandse EKV-faciliteit voldoet aan alle internationale afspraken en is kostendekkend. Dit betekent dus dat de EKV geen subsidie is en daarmee «WTO-bestendig» is. De EKV is een financieel instrument dat zichzelf bedruipt en in principe voor elke ondernemer toegankelijk is.

In het jaarverslag van het Rijk 2006² wordt vermeld dat over de periode 1999–2006 de EKV-faciliteit inclusief schuldkwijtschelding kostendekkend is³, d.w.z. dat de staat conform internationale spelregels geen subsidie verstrekt aan het bedrijfsleven dat van de faciliteit gebruik maakt. Het cumulatieve saldo van de premies minus de kosten bedroeg over deze periode circa € 50 miljoen. De EKV-faciliteit wordt – anders dan wel wordt gesteld – dus niet (deels) gefinancierd vanuit het ODA-budget. Aan het besluit dat kwijtschelding conform internationale afspraken wordt toegekend aan ODA liggen andere overwegingen ten grondslag die van politieke, budgettaire en inhoudelijke aard zijn, zoals verderop in deze brief aangegeven.

Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen in relatie tot exportkredietverzekering

Via de EKV exporteert Nederland meer dan goederen en diensten alleen. Bij een verantwoorde EKV hoort ook de zorg voor het milieu, voor sociale randvoorwaarden en bestrijding van corruptie. Voor de minst ontwikkelde landen geldt daarnaast dat bestedingen een productieve bijdrage aan de economie moeten leveren. Voor exporten die mede gefinancierd worden met OS-middelen (ORET-regeling) geldt bovendien een toets op ontwikkelingsrelevantie. Daarnaast is de EKV transparant. Er vinden uitgebreide

¹ Arrangement on Officially Supported Export Credits, deze is omgezet in EU-regelgeving.

² Tweede Kamer 2006–2007, 31 031 IXB, nr. 1, pp 59–60.

³ Hiermee is voldaan aan de toezegging n.a.v. VAO d.d. 6 november 2003 over IOB-rapporten schuldverlichting, Kamerstuk 2003–2004, 29 200, nr. 54.

internationale rapportages plaats en Atradius DSB publiceert sinds 1 juli 2002 alle verstrekte polissen met daarbij een beschrijving van de onderliggende leverantie.

Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen (MVO) is een onlosmakelijk onderdeel van de EKV. Op dit terrein voldoet Nederland overigens ruimschoots aan de huidige internationale standaarden, zoals die van de Wereldbank en de OESO¹. Nederland vervult op veel van deze terreinen zelfs een voortrekkersrol in de verantwoordelijke multilaterale organisaties. De milieueisen en sociale randvoorwaarden van de OESO – de zogenoemde *Common Approaches* – worden deze maand vernieuwd en verder uitgebreid. Hierover wordt u in november 2007 nader geïnformeerd in een MVO-brief van de Staatssecretaris van Economische Zaken.

Het Kabinet heeft nadrukkelijk ambities om de economie en de export verder te verduurzamen. Dit betekent dat we streven naar verantwoorde economische groei, die niet ten koste gaat van de welvaart van toekomstige generaties. MVO en verduurzaming hebben als neveneffect dat de noodzaak van schuldkwijtschelding in de toekomst verminderd wordt. Een belangrijk onderdeel van deze aanpak is een duurzaam schuldenbeleid, waarover aan het eind van deze brief meer. Het Kabinet is bereid te onderzoeken hoe de EKV – met behoud van de oorspronkelijke doelstellingen – meer ontwikkelingsrelevant gemaakt kan worden.

Toerekening van de kwijtschelding van exportkredietsschulden

De huidige wijze van toerekening van schuldkwijtschelding vindt zijn oorsprong in de Herijking van de begroting 1996 voor Ontwikkelingssamenwerking. Bij die gelegenheid hebben de toenmalige ministers Pronk voor OS en Zalm van Financiën afgesproken, dat alles wat onder de ODA-definitie van de OESO/DAC valt, voortaan zou worden toegerekend aan ODA («Official Development Assistance»). Tevens werd toen het ODA-budget vastgesteld op 0,8% BNP. Dit was nadrukkelijk een politieke keuze, waarmee bereikt is dat Nederland sindsdien jaarlijks een ODA-prestatie van precies 0,8% BNP behaalt. Hierdoor is er «begrotingsrust» ontstaan en stijgen de uitgaven voor ontwikkelingssamenwerking jaarlijks automatisch mee met de economische groei. Het huidige Coalitieakkoord heeft beide elementen van deze afspraak (0,8% BNP en toerekening van kwijtschelding) in stand gehouden en daarbovenop nog middelen beschikbaar gesteld voor duurzame energie in ontwikkelingslanden.

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 worden aangemerkt als ODA. Nederland past deze regel toe, net zoals de meeste donoren (alleen Noorwegen en Zwitserland doen dit niet). Hierdoor wordt ook de kwijtschelding van exportkredietsschulden ontstaan uit de EKV als ODA aangemerkt en worden de kosten van dit soort kwijtschelding ten laste gebracht van de ODA begroting (de «EKI-toerekening»). Hierbij maakt het in principe niet uit hoe de schuld tot stand is gekomen. Wel zijn militaire goederenleveranties altijd uitgezonderd en wordt de kwijtschelding van exportkredietsschulden slechts aan het ODA budget toegerekend indien het schulden van landen betreft die voorkomen op de «OESO/DAC lijst van ODA ontvangende landen».

Schuldkwijtschelding is te kwalificeren als ODA omdat zij bijdraagt aan de ontwikkeling en welvaart van het debiteurland. Landen krijgen immers weer een houdbare schuld en kunnen hierdoor weer deelnemen aan het financieel economisch verkeer. Daarnaast kunnen landen de vrijvallende middelen nu besteden aan zaken als zorg en onderwijs. Schuldkwijtschel-

¹ Het betreft de 2007 OECD Recommendation on Common Approaches on the Environment and Officially Supported Export Credits, World Bank Safeguard Policies, International Finance Corporation's Performance Standards, 2006 OECD Recommendation on Bribery and Officially Supported Export Credits, OECD Working Party on Export Credits and Credit Guarantees' 2007 Statement of Principles on Unproductive Expenditures, 2001 United Nations Economic Commission for Europe (UNECE) Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters (Aarhus Convention).

ding is derhalve ontwikkelingsrelevant. Dit is ook de mening van het OESO/DAC. Een gestandaardiseerde voorwaarde voor schuldverlichting is daarnaast dat een land een programmarelatie met het IMF aangaat. Meestal is er gelijktijdig ook sprake van nauwe samenwerking met de Wereldbank en andere ontwikkelingspartners. In een dergelijk IMF programma, en in de samenwerkingsprogramma's met de Wereldbank, worden afspraken gemaakt op het terrein van economische en bestuurlijke hervormingen, armoedebestrijding en corruptiebestrijding. Nederland is via zijn bewindvoerders in IMF en Wereldbank nauw betrokken bij besluitvorming over deze programma's.

Budgettaire consequenties van de EKI-toerekening

Kwijtschelding van exportkredietvorderingen leidt in het jaar van kwijtschelding niet tot een mutatie op de Financiënbegroting (9b). De reden hiervoor is dat de kasuitgave al in een veel eerdere periode is gedaan (namelijk op het moment dat de schade werd uitgekeerd door Financiën) ten laste van de Financiënbegroting.

Toch heeft kwijtschelding wel een budgettair effect, vanwege de bij de Herijking afgesproken toerekening. Naarmate er in een jaar meer wordt kwijtgescholden, is er minder ruimte voor andere ODA-uitgaven. De kosten van kwijtschelding van exportkrediet schulden worden vanwege deze afspraken immers toegerekend aan de voor Ontwikkelingssamenwerking beschikbare middelen. Aangezien het kwijtschelden van vorderingen in dat jaar geen kasuitgave behelst, is dit in dat jaar tegelijkertijd positief voor het EMU-tekort. Dat leidt overigens niet automatisch tot een begrotingsmee- of tegenvaller. Dit is afhankelijk van hoe de kwijtscheldingen in de meerjarenramingen zijn opgenomen. *Het meetellen van schuldkwijtschelding bij meting van de ODA-prestatie is een afgesproken begrotings-systematiek voor de OS-begroting en staat geheel los van de financiering van de EKV-faciliteit. Alle kosten van de EKV-faciliteit worden immers gefinancierd uit de premies die het bedrijfsleven betaalt (zie de paragraaf kostendekkendheid hierboven). In de huidige systematiek haalt Nederland jaarlijks een ODA-prestatie van 0,8% BNP. Indien schuldkwijtschelding niet langer zou worden toegerekend, zou dit feitelijk leiden tot een verhoging van de ODA-prestatie. De kwijtschelding zou in dat geval immers bovenop de 0,8% BNP komen. Daardoor zou het verlaten van de huidige systematiek van toerekening budgettair erg kostbaar zijn. Stoppen met toerekening zou ruim € 1,1 miljard over de periode 2007–2012 kosten. Deze kosten zijn in het Coalitieakkoord niet voorzien.*

De portefeuille aan CvP-vorderingen op ontwikkelingslanden raakt zo langzamerhand leger. Op termijn zullen de effecten van de EKI-toerekening op de ODA-begroting daarom afnemen. Vermeldenswaard is dat in de Voorjaarsnota 2007 de raming voor schuldkwijtschelding al nagenoeg gehalveerd is (van € 2 miljard naar ruim € 1,1 miljard¹). Dit betekent dat door de verminderde toerekening over de periode 2007–2012 er voor € 870 miljoen aan ruimte is ontstaan voor andere uitgaven aan ontwikkelingssamenwerking.

Naar een houdbare schuld in de toekomst: schuldhoudbaarheid als basisprincipe voor het dekkingsbeleid van de EKV

Nederland behoort al lang tot het veel te kleine gezelschap van landen dat minimaal de internationaal overeengekomen norm (de zgn. «*Monterrey consensus*») van 0,7% BNP aan ODA-prestatie behaalt. Een deel hiervan wordt, zoals hierboven beschreven, ingezet voor schuldverlichting aan ontwikkelingslanden met een onhoudbare schuld. Internationaal is het afgelopen decennium in totaal meer dan USD 100 miljard aan schuld

¹ Dit is inclusief het extrapolatiejaar, 2012, dat nog niet zichtbaar is in de Voorjaarsnota.

kwijtescholden in het kader van het *Heavily Indebted Poor Countries* (HIPC) Initiatief en het *Multilateral Debt Relief Initiative* (MDRI).

Het aantal zeer zwaar verschuldigde ontwikkelingslanden is in de afgelopen jaren mede als gevolg van deze initiatieven sterk afgenomen. Daarnaast zijn er in de afgelopen jaren in de Club van Parijs verschillende procedures ontwikkeld die het mogelijk maken voor landen om bij onhoudbare schulden voor schuldverlichting of herstructurering in aanmerking te komen. In 2006 is bovendien door IMF en Wereldbank een flink aantal landen geïdentificeerd dat nog voor toekomstige deelname aan het HIPC-initiatief in aanmerking komt. Als gevolg van al deze ontwikkelingen is de schuld in lage-inkomenslanden gedaald van gemiddeld 64% van het BNP in 1993 tot 28% in 2005, waarbij opgemerkt moet worden dat de gevolgen van de MDRI-schuldkwijteschelding in deze gegevens nog niet verwerkt zijn (Bron: Wereldbank). De verwachting is hierdoor dat het aantal zwaar verschuldigde landen in de komende jaren nog verder zal afnemen.

Ondanks deze positieve ontwikkelingen bestaat nog steeds het risico dat ontwikkelingslanden opnieuw in schuldenproblemen kunnen geraken. Kwijteschelding van schulden leidt immers niet automatisch tot duurzaam houdbare schulden in de toekomst. Factoren die daaraan bijdragen zijn bijvoorbeeld onvoldoende schuldenbeleid en schuldbeheer door debiteurenlanden, het verstrekken van onverantwoorde leningen door crediteuren en het feit dat de minst ontwikkelde landen vaak kwetsbaar zijn voor externe schokken. De vicieuze cirkel van lenen, kwijteschelden en weer opnieuw te veel lenen, die in de jaren '80 en '90 herhaaldelijk tot schuldencrises leidde, moet doorbroken worden. In dit verband kan ook worden gerefereerd aan de passage over schuldverlichtingsinitiatieven in het Coalitieakkoord. Dit is een doelstelling van dit Kabinet, die tevens nieuwe internationale afspraken vergt. Het kabinet acht daarbij coherentie tussen ontwikkelingssamenwerking en de uitvoering van het exportkredietverzekeringsinstrument belangrijk. Het idee is daarbij om een systeem te ontwikkelen waarbij op een gecoördineerde wijze wordt voorkomen dat door toedoen van onverantwoordelijke leningen nieuwe schuldencrises kunnen ontstaan.

De Wereldbank en het IMF hebben een raamwerk voor schuldpreventie ontwikkeld, het zogenoemde *Debt Sustainability Framework* (DSF). Dit raamwerk is bedoeld voor alle «*International Development Association-only*»-landen: landen met een nationaal inkomen per hoofd van de bevolking van minder dan USD 1 050 per jaar en in aanmerking komen voor leningen van het zachte leningen loket van de Wereldbank (de International Development Association, IDA). Uitgangspunt is hierbij dat landen met onhoudbare schulden alleen voor schenkingen van IDA in aanmerking komen, terwijl landen met houdbare schulden juist voor leningen in aanmerking komen. Ook een mix van de twee is mogelijk. Vooralnog heeft dit DSF alleen werking voor het leenbeleid van de Wereldbank. Mede dankzij Nederland is internationaal echter de discussie op gang gekomen om het basisprincipe van het DSF (geen nieuwe leningen aan landen met onhoudbare schulden) breder geïmplementeerd te krijgen. Daarbij zet het Kabinet in op een debat over verantwoord leengedrag door zowel crediteurlanden als debiteurlanden. Verantwoord leengedrag kan immers het ontstaan van nieuwe onhoudbare schulden voorkomen.

Een belangrijke voorwaarde om houdbare schulden te bereiken is, dat zowel deze debiteurenlanden als *alle* crediteuren het schuldhoudbaarsheidsbeginsel van het DSF als uitgangspunt nemen bij het aangaan of verstrekken van een nieuwe financiering. Het is essentieel dat alle betrokkenen hieraan hun steentje bijdragen. Verder dient het schuldenbeheer

van debiteurenlanden versterkt te worden en zouden crediteuren hun leningaanbiedingen onderling beter moeten coördineren. Nederland ontplooit initiatieven om ook te komen tot afspraken in OESO-verband die een duurzaam leenbeleid van exportkredietverzekeraars kunnen waarborgen. Hierbij wordt samengewerkt met Wereldbank, IMF en CvP om optimale informatie-uitwisseling en coördinatie te bewerkstelligen.

Het voorkómen van nieuwe schuldencrises is overigens in het belang van zowel debiteuren als crediteuren. Naarmate dit lukt, zal het steeds minder nodig zijn schulden kwijt te schelden. De EKI-toerekening zal dan sterk verminderen. Van het vervolg zal de Kamer op de hoogte worden gebracht.

De minister van Financiën, mede namens de Minister voor Ontwikkelings-
samenwerking,
W. J. Bos