

Vergaderjaar 2011–2012

31 985

Buitenlands beleid en handelspolitiek

Nr. 16

**BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN,
LANDBOUW EN INNOVATIE**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 september 2012

Tijdens het Algemeen Overleg (AO) Export van 27 juni jl. heb ik uw Kamer een brief over exportfinanciering toegezegd. Met deze brief, die ik mede namens de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken stuur, doe ik deze toezegging gestand.

In de afgelopen periode heb ik uw Kamer over export vanuit Nederland een aantal brieven gestuurd, te weten:

- Buitenlandse Markten, Nederlandse Kansen, d.d. 24 juni 2011, Kamerstuk 31 985, nr. 5;
- Kabinetsreactie op het ING-rapport «Nederlandse handel meer Europees dan mondiaal», d.d. 29 maart 2012, Kamerstuk 31 985, nr. 8;
- Exportbrief, d.d. 11 mei 2012, Kamerstuk 31 985, nr. 9;
- Reactie voorgestelde maatregelen exportbeleid genodigden Rondetafel, d.d. 8 juni 2012, Kamerstuk 31 985, nr. 11.

Het belang van export voor de welvaart in Nederland en de analyse van de handelsstromen zijn daarin uitgebreid aan de orde geweest. Ik herhaal hier de conclusie dat de export van cruciaal belang is voor de groei en welvaart in Nederland. Dat was zo, dat is zo, en dat blijft zo. De conjunctuurberichten van het CBS bevestigen dit beeld telkens opnieuw, onlangs nog in de eerste voorlopige raming voor het tweede kwartaal 2012¹. Ten aanzien van de motie Verhoeven/ Koopmans, Kamerstuk 31 985, nr. 15, heb ik tijdens het Verslag AO dan ook opgemerkt dat ik deze als ondersteuning van het beleid beschouw. Het plan dat ik tijdens het AO van D66 uitgereikt kreeg, was voor mij nuttig en bruikbaar.

Vast staat daarbij dat continuering van ons exportsucces steeds meer van bedrijfsleven en overheden zal vragen. Het gevoel van urgentie is er. Zowel in Nederland als ook in andere Europese landen. De analyse van de handelsstromen wijst ons er allemaal op, dat waar de export nu voor een groot deel drijft op handel naar Europese en andere ontwikkelde markten, waar de economische groeiverwachting bescheiden zijn, de export naar

¹ <http://www.cbs.nl/NR/rdonlyres/727A56D9-9334-429D-8989-C6EF3EE578BE/0/pb12n047.pdf>

sneller groeiende markten nog achterblijft. Dan gaat het om export naar de BRIC-landen, maar ook naar bijvoorbeeld Centraal- en Oost Europa, Turkije en Vietnam. De visie is wat mij betreft helder: er ligt een transitie-opgave voor wat betreft ons exportpatroon, waarbij naast de bestaande inzet op nabije markten meer wordt ingezet op het betreden van nieuwe groeimarkten. Dit zijn markten die vragen om aangepaste (en soms meer) ondersteuning vanuit de overheid dan gebruikelijk bij de begeleiding van het bedrijfsleven naar onze traditionele exportmarkten.

In dat kader is tijdens het AO Export concreet gesproken over de ondersteuning die de overheid aan (potentiële) exporteurs (kan) bieden. Tijdens het AO heb ik aangegeven dat Nederland wat betreft de brede exportondersteuning aan onze kleine, middelgrote en grote ondernemers (denk aan economische diplomatie, missies, advies, etc.) niet onderdoet voor de overheden uit concurrerende landen. Tijdens het AO heeft uw Kamer het signaal gegeven, een signaal dat ook vanuit de markt komt, dat Nederland wat betreft exportfinancieringsfaciliteiten niet gelijk oploopt met concurrerende landen.

Om deze indrukken te staven vergelijk ik in deze brief de Nederlandse exportfaciliteiten met die in drie belangrijke «buurlanden»: Denemarken, Duitsland en Frankrijk¹. Het betreft drie landen in onze geografische nabijheid met een ruwweg vergelijkbare (ontwikkelde) economische structuur, waarvan veel bedrijven rechtstreeks concurreren met het Nederlands bedrijfsleven voor posities op buitenlandse (groei)markten. Hieronder ga ik eerst in op het brede exportinstrumentarium exclusief financieringsinstrumenten. De vergelijking wijst uit dat we qua ondersteuningsfilosofie en de concrete invulling met instrumenten inderdaad niet onderdoen voor het beleid van overheden uit concurrerende landen. Vervolgens ga ik in op de exportfinanciering. Dit is momenteel de bottle neck die op veel aandacht kan en moet rekenen en waarvan we moeten concluderen dat we niet gelijk oplopen met concurrerende landen. Hier bestaat ook een verband met ontwikkelingssamenwerking. Hoewel deze primair gericht is op de bestrijding van armoede en het bereiken van economische groei in ontwikkelingslanden is de afgelopen jaren het inzicht gerijpt dat unieke kennis en kunde van het (Nederlands) bedrijfsleven hierbij effectief kan worden benut. Er is dus zeker ook spin off te noteren voor het Nederlandse bedrijfsleven. Met name in dit deel van de brief heb ik gebruik kunnen maken van de feitelijke informatie van het rapport van de Topsector Water². De problematiek die hierin wordt aangesneden sluit aan bij de inhoud van deze brief. Het rapport van de Topsector Water bevat naast feitelijke informatie ook aanbevelingen en conclusies. Hierop zal ik in een later stadium terugkomen.

De brief sluit af met een samenvatting en conclusies. Gezien de demissionaire status van dit kabinet heb ik geen aanbevelingen geformuleerd. Die laat ik aan uw Kamer en een volgend kabinet.

1 Exportondersteuning (exclusief exportfinanciering)

Nederland kent een gevarieerd aanbod van bedrijfsleveninstrumenten gericht op de export. Daarnaast heeft Nederland een uitgebreid postennet dat als een van de primaire taken ondersteuning van het Nederlands bedrijfsleven heeft. Het huidige kabinet heeft sinds haar aantreden extra ingezet op exportbevordering, met name via economische diplomatie. Om hier invulling aan te geven heeft dit kabinet verschillende nieuwe instrumenten ontwikkeld, zoals de nieuwe clusteraanpak Partners for International Business (PIB) en de Transitiefaciliteit. Instrumenten die hun meerwaarde reeds bewezen hadden (bijvoorbeeld de Exportkredietverzekering) zijn voortgezet. Omdat het kabinet ook heeft ingezet op een

¹ De brief zal zich beperken tot een samenvatting en belangrijkste conclusies van de vergelijking van het Nederlandse exportinstrumentarium en dat in benchmarklanden Denemarken, Duitsland en Frankrijk. In de bijlages bij deze brief treft u een uitgebreid overzicht van de bevindingen, Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

² Agenda voor een strategische inzet van het instrumentarium voor exportfinanciering, Den Haag 4 juli

grotere betrokkenheid van het bedrijfsleven bij ontwikkelingssamenwerking (OS) zijn ook hier verschillende initiatieven ontplooid. Het onderkende belang van exportbevordering laat onverlet dat het beleids-terrein niet ontkomt aan noodzakelijke bezuinigingen. Het budget voor het beleidsterrein «Internationaal Ondernemen» zal de komende jaren fors afnemen. Een sterkere en slimmere inzet dus op exportbevordering, maar met minder middelen.

Uit de vergelijking van het export ondersteuningbeleid met dat in nabije landen komt het beeld naar voren dat Nederland niet minder doet waar het gaat om brede exportondersteuning. De Nederlandse exportondersteuning is in grote lijnen vergelijkbaar met het beleid in Duitsland en Denemarken. Met Frankrijk kan slechts deels een vergelijking worden getrokken vanwege ontbrekende informatie.

In relatie tot de economische omvang heeft Nederland relatief vergelijkbare budgetten voor exportondersteuning als Duitsland en Denemarken. Ook kennen deze landen net als Nederland ondersteuning voor starters op de exportmarkt, een focus op het mkb en een clustergerichte aanpak. Bovendien wordt in alle drie de referentielanden in toenemende mate voor betaalde dienstverlening gekozen of financiële committering van het deelnemende bedrijfsleven als voorwaarde gesteld.

Er bestaan echter ook enige verschillen. Zo heeft Nederland er twee jaar geleden voor gekozen het instrument Collectieve Promotionele Activiteiten (CPA) als losstaand instrument te beëindigen. Wel blijven we gezamenlijke missies in het kader van PIB en het Starterspakket mogelijk. Ook Denemarken heeft deze benadering gekozen, terwijl Duitsland en Frankrijk wel nog op grote schaal losstaande promotionele activiteiten ondersteunen. Door Nederland is grotendeels afgestapt van subsidie-instrumenten, met name vanuit bezuinigingsoverwegingen (ook vanuit de wens om bedrijven te laten bijdragen in de kosten van de ondersteuning). Daarbij is besloten de beperkte middelen meer te richten op economische dienstverlening en economische diplomatie.

Om de mkb-ondernemer te ondersteunen bij het zaken doen op opkomende markten is besloten de volgende faciliteiten ter beschikking te stellen: in het kader van de Topsectoren zal binnenkort overheids-ondersteuning mogelijk zijn voor inzending naar strategische beurzen om grote inzendingen vanuit andere landen te kunnen matchen. Daarnaast zal ik het subsidiedeel van de Transitiefaciliteit dat vanuit mijn ministerie wordt betaald (non-ODA) openstellen voor een groot aantal opkomende markten. Bedrijven kunnen daarmee subsidie ontvangen voor demonstratieprojecten, haalbaarheidsstudies en exportadvies door een extern deskundige. Tot slot ben ik, in lijn met de door uw Kamer ingediende motie (31 985, nr. 12), aan het onderzoeken welke collectieve promotie door verschillende sectoren gewenst is.

2 Exportfinanciering en -verzekering

Waar het gaat om exportfinanciering wijkt het Nederlandse beleid duidelijk af van het beleid in Denemarken, Duitsland en Frankrijk. Uit de vergelijking die ik ook op dit punt gemaakt heb (waarbij ik dankbaar gebruik heb gemaakt van het al eerder genoemde rapport van de Topsector Water) komt naar voren dat er meer mogelijk is dan wij nu doen. Hieronder volgt eerst een korte toelichting op het internationale speelveld. Daarna een kort overzicht van de mogelijkheden in Nederland en in de genoemde landen.

De overheidsteun bij exportfinanciering wordt in Nederland grotendeels verstrekt door middel van garanties/verzekeringen waarbij de feitelijke verstrekking van de financiering voor de exportorders wordt overgelaten aan de (commerciële) banken. Het belangrijkste door de Nederlandse overheid aangeboden instrument is: Exportkredietverzekering (EKV) en een belangrijk onderdeel daarvan de Exportkredietgarantie (EKG).

De EKV wordt namens de staat uitgevoerd (het Ministerie van Financiën is eindverantwoordelijk terwijl het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie – EL&I – medebeleidsverantwoordelijk is) door Atradius Dutch State Business (kortweg Atradius). Via de EKV verzekert de Staat commerciële en politieke risico's van grotere exporttransacties met name op opkomende markten, ontwikkelingslanden maar ook op ontwikkelde markten. De EKV is concurrerend ten opzichte van buitenlandse EKV-faciliteiten. De financiering dient te geschieden door de commerciële banken. Het geheel van EKV-faciliteiten is aanvullend aan de markt en wordt kostendekkend uitgevoerd.

Binnen de EKV is een apart luik voor het mkb, de zogenaamde MKB exportversneller met een vereenvoudigde aanvraagprocedure en meer ondersteuning vanuit de financierende bank. Ten behoeve van de voorfinanciering van export is ook een werkkapitaaldekking in het leven geroepen zodat banken deze financiering verzekerd kunnen verstrekken aan exporteurs.

Via de EKG wordt het voor investeerders (bijv. institutionele beleggers) aantrekkelijk gemaakt banken van funding te voorzien voor exportfinanciering. Door middel van een onvoorwaardelijke garantie op de funding wordt het risico van de investeerders namelijk tot een minimum beperkt.

De andere landen kennen ook een EKV met de verschillende subfaciliteiten (ook voor funding) maar zij kiezen ook voor verdergaande betrokkenheid. Deze landen kennen instrumenten om exportfinancieringen te ondersteunen door bijvoorbeeld zelf exportfinancieringen te verstrekken (zowel Denemarken als Duitsland, en in Frankrijk zijn de plannen hiervoor in voorbereiding), de rente te ondersteunen (Frankrijk) of herfinancieringsmogelijkheden te bieden (Denemarken en Duitsland).

Het plan van het CDA voor een revolverend exportfinancieringsfonds is er ook een om de betrokkenheid van de overheid bij exportfinanciering te vergroten. Het exportfinancieringsfonds zou het verschil moeten dekken tussen wat mkb-bedrijven met commerciële financiering op hun projecten kunnen aanbieden en wat zij in de opkomende markten vanwege regelgeving aan zachtere financiering aan hun afnemer moeten aanbieden, om hun concurrentiepositie op de desbetreffende exportmarkt te kunnen behouden. Daarmee komt de revolverendheid overigens wel in de knel want deze systematiek zal niet kostendekkend zijn omdat het geld kost de verschillen in rente te overbruggen.

Alle genoemde vormen van verdergaande overheidsondersteuning bij exportfinanciering door de benchmarklanden betekenen een budgettair beslag. Het Nederlandse beleid is zo opgezet dat de exportfinanciering van de banken moet komen. Waar men een aantal jaren geleden er vanuit kon gaan dat exportfinanciering beschikbaar was doordat in Nederland actieve commerciële banken deze concurrerend verstrekten, is dit momenteel veel minder een vanzelfsprekendheid (deels door strengere kapitaalseisen vanuit Bazel III). Dit geldt natuurlijk ook in andere landen maar daar wordt exportfinanciering ook buiten de commerciële banken om verstrekt (namelijk rechtstreeks door de overheid). Daar komt nog bij dat we in een aantal sectoren van een aanbiedersmarkt (waar de verkoper zijn kopers bijna voor het uitzoeken heeft) naar een kopersmarkt zijn

gegaan (waarbij de koper al zijn wensen, inclusief gunstige financieringsvoorwaarden, kan afdwingen). Daarmee wordt het belang voor exporteerende bedrijven van concurrerende exportfinanciering alleen maar groter. En het zal geen verbazing wekken dat dit nog zwaarder geldt voor het mkb, waarin ook in het D'66-plan terecht op wordt gewezen.

Samenvattend kan gesteld worden dat de Nederlandse ondersteuning op het terrein van exportfinanciering met name neerkomt op ondersteuning middels de EKV (en de faciliteiten die daaronder vallen). Nederland kent geen ondersteuning van de rente en ook geen directe overheidsleningen of herfinancieringsfondsen. In de drie besproken landen is EKV ook relevant, maar dit wordt dus gecombineerd met directe leningen en/of renteondersteuning.

3 Exportfinanciering in relatie tot ontwikkelingssamenwerking

Naast financiering van de reguliere export bestaan er ook vanuit het perspectief van ontwikkelingssamenwerking financieringsvragen (uit ontwikkelingslanden), met name op het gebied van private sector ontwikkeling en infrastructuur. Diverse overheden combineren hun inspanningen op het terrein van exportfinanciering met ontwikkelingssamenwerking.

Daar waar het gaat om inzet van ODA (Official Development Assistance) voor financiering van (grootschalige) projecten in ontwikkelingslanden wordt wel de term concessionele financiering gebruikt. Hiermee wordt de mate van zachtheid van de financiering aangeduid: een volledig commerciële lening kent geen concessionaliteit. Concessionaliteit kan in de vorm van een schenking, door een lening een lange looptijd toe te kennen, een lage rente in rekening te brengen of een aflossingsvrije periode in te bouwen. Het schenkingselement kan worden berekend door de kosten van de zachte elementen op te tellen.

In Nederland kennen we geen instrument voor concessionele financiering. Vanuit ontwikkelingssamenwerking bestaat wel het ORIO programma (Ontwikkelingsrelevante Infrastructuur Ontwikkeling, ad EUR 180 mln per jaar). Dit is een ongebonden schenking aan een ontwikkelingsland zodat het ontwikkelingsrelevante infrastructuur aan kan leggen. Het schenkingsdeel dekt nooit de hele aanschaf, waardoor er altijd een restfinanciering over blijft. Ontvangende overheden moeten deze schenking aanvullen met andere fondsen (bijvoorbeeld commerciële (export)financiering, fondsen van de ontvangende overheden of van ontwikkelingsbanken als de Wereldbank). In de praktijk komt dit veelal neer op een kredietverzekerde commerciële financiering. Het zal duidelijk zijn dat dit in de huidige marktomstandigheden niet altijd eenvoudig te realiseren is.

Naast de bilaterale ontwikkelingssamenwerking ondersteunt Nederland faciliteiten die aangeboden worden via Internationale Financiële Instellingen (IFI's). Nederland heeft in 2012 haar bijdrage van USD 50 miljoen aan het revolverende *Global Trade Liquidity Program* van de International Finance Corporation (de private sector-tak van de Wereldbank) verlengd. Met dit programma werd de afgelopen jaren (2009–2012) ruim USD 816 miljoen aan wereldwijde export gegarandeerd. Ook de European Bank for Reconstruction and Development en de Asian Development Bank hebben soortgelijke *Trade Finance* faciliteiten. Nederlandse commerciële banken beschikken onder dit soort programma's over kredietlijnen of kunnen financiering aanvragen voor individuele projecten, waarmee activiteiten in ontwikkelingslanden kunnen worden gefinancierd.

De afgelopen jaren is het aantal Nederlandse bedrijven dat internationale aanbestedingen wint bij de IFI's steeds verder gedaald. Om dit tijt te keren heeft Nederland een tweesporen beleid uitgezet. Enerzijds zijn de ministeries van Buitenlandse Zaken, Financiën en EL&I in gesprek met de Wereldbank om haar aanbestedingsbeleid te verbeteren¹. Partners uit de private sector participeren in deze dialoog. Anderzijds worden Nederlandse bedrijven actief ondersteund bij het positioneren voor multilateraal gefinancierde projecten. Jaarlijks besteden IFI's voor meer dan EUR 160 miljard aan projecten, een interessante doch moeilijke markt voor Nederlandse bedrijven waardoor de korte termijn baten vooralsnog beperkt zijn.

In tegenstelling tot Nederland kennen Denemarken, Duitsland en Frankrijk instrumenten voor concessionele financiering van projecten in ontwikkelingslanden. Onderling verschilt de wijze en hoogte van concessionaliteit (de mate van schenking) en de mate van binding. Vaak blijken concessionele financieringen in formele zin ontbonden maar door de wijze van inrichting van de organisatie lijkt de hulp toch worden besteed als financiering voor de export van het eigen bedrijfsleven. Concessionele financieringen hebben het voordeel dat de kosten voor een project in één keer worden gefaciliteerd. Dit in tegenstelling tot de Nederlandse aanpak waarbij een schenking van een deel van de projectkosten een financiering voor de rest noodzakelijk maakt.²

Tot besluit

Ik concludeer dat Nederland qua exportondersteuning een pakket heeft dat zich kan meten met de faciliteiten in de andere landen. Alleen verstrekken Denemarken en Duitsland nog subsidies waar Nederland steeds meer afstand van heeft genomen.

Op het terrein van exportfinanciering is het beeld anders. Waar de Nederlandse faciliteit vooral de mogelijkheden onder de EKV-vlag betreft, combineren de andere landen dit met directe financiering door of namens de overheid. Daarmee hebben exporteurs uit die landen een concurrentievoordeel omdat zij meer zekerheid hebben over de beschikbaarheid van exportfinanciering en ook kunnen rekenen op betere voorwaarden.

Bij de in deze brief omschreven ontwikkelingshulp doet zich iets soortgelijks voor: in plaats van schenkingen die Nederland verstrekt (en die moeten worden gecombineerd met andere fondsen/leningen) verstrekken de buitenlandse overheden concessionele financieringen voor het hele project. Voor bedrijven die ontwikkelingsprojecten uitvoeren is dan het voordeel dat een restfinanciering achterwege kan blijven.

Belangrijke notie is dat het verstrekken van exportfinancieringen (of subsidies in rentes etc.) een budgettair beslag opleveren. Hetzelfde geldt voor concessionele financieringen (een lening veronderstelt terugbetaling maar een terugbetaling van een lening met zachte voorwaarden is nooit voldoende om weer quitte te spelen).

Ik besluit met de boodschap die de kern vormt van de brief: het is de inzet van het kabinet om de export zo optimaal mogelijk te ondersteunen. Groei van de export is essentieel voor de welvaart van Nederland en het is bekend dat de meeste groei te behalen is in opkomende markten. Ook kan worden vastgesteld dat overheden in deze landen veelal een steviger positie in het economische domein hebben dan in de meer ontwikkelde markten en ook dat de markten minder eenvoudig toegankelijk zijn. Nederlandse bedrijven doen dan ook steeds vaker een beroep op

¹ Zo is de Wereldbank nog onlangs in Nederland geweest voor 2-daagse consultaties, samen met de Afrikaanse en Aziatische ontwikkelingsbank. Verslag van deze consultaties is te vinden op <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/PROCUREMENT/0,,contentMDK:23226925~pagePK:84271~piPK:84287~theSitePK:84266,00.html>

² De inzet van ODA bij exportfinanciering is overigens onderhavig aan internationale regels over de definitie van ODA en het gebruik van overheidsmiddelen voor exportbevordering. Binnen de internationale gemeenschap verschilt ook de interpretatie van internationale afspraken op het gebied van hulpeffectiviteit (zoals over de ontbinding van hulp).

ondersteuning vanuit de overheid. Uit mijn brief blijkt dat er kansen liggen voor verdere versterking van het beleid ten aanzien van internationaal ondernemen. De concrete invulling is aan een volgend kabinet.

De staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie,
H. Bleker