

Vergaderjaar 2007–2008

31 382

Wijziging van de Kaderwet financiële verstrekkingen Financiën, in verband met de verzekering door de Staat van handelsrisico's en de verbetering van het risicobeheer

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

De Staat biedt de mogelijkheid aan banken en exporteurs om het niet in de markt verzekerbare risico in verband met exporttransacties naar de meer risicovolle landen te beperken door deze risico's onder de exportkredietverzekeringsfaciliteit in herverzekering te nemen. De wettelijke basis voor deze exportkredietverzekeringsfaciliteit (EKV) wordt gevormd door de Kaderwet financiële verstrekkingen Financiën (hierna de Kaderwet). Dit voorstel tot wijziging strekt ertoe de Kaderwet aan te passen zodat het bestaande herverzekeringstelsel, waarbij de Staat door een exportkredietverzekeraar verzekerde exportkredietverzekeringen en investeringsgaranties in herverzekering neemt, wordt vervangen door een stelsel waarbij de Staat exportkredietverzekeringen en investeringsgaranties rechtstreeks aan banken en exporteurs afgeeft («staatspolissen»). Bovendien strekt deze wijziging ertoe de Kaderwet aan te passen aan enkele nieuwe ontwikkelingen. Tenslotte worden enkele technische verbeteringen in de Kaderwet aangebracht.

Naar een systeem van staatspolissen

Het Nederlandse EKV-stelsel, dat recentelijk zijn 75-ste verjaardag vierde, is het enige herverzekeringstelsel voor exportkredietverzekeringen en investeringsgaranties in de wereld. In het verleden bood de Nederlandse Credietverzekering Maatschappij, hierna de NCM, van oorsprong een NV met als aandeelhouder een aantal banken, door haar verzekerde exporttransacties ter herverzekering aan de Staat aan en behield daarbij in een groot aantal gevallen delen van het risico als eigen risico. De rest van het risico werd door de Staat herverzekerd. Sinds 1986 is dat eigen risico afgeschaft, en accepteert de Staat, net als in andere landen, 100% van het verzekerde risico als zij bij de verzekering van een exporttransactie als herverzekeraar betrokken wordt. Ondanks deze verandering in het systeem waarbij de kenmerkende elementen van herverzekering op de achtergrond waren geraakt, is NCM toch blijven herverzekeren bij de Staat. Door de afsplitsing van dit laatste deel van haar activiteiten in Atradius Dutch State Business N.V. (Atradius DSB) is de status van Atradius DSB in de praktijk geleidelijk verschoven van verzekeraar naar uitvoerder van de EKV-faciliteit van de Staat. Voorgesteld wordt, die status nu te formaliseren door het bestaande herverzekeringstelsel te vervangen door een stelsel waarbij de Staat exportkredietverzekeringen en investerings-

garanties *rechtstreeks* aan banken en exporteurs afgeeft door middel van staatspolissen. Daarnaast wordt voorgesteld een aantal andere maatregelen te treffen die er, samen met deze stelselwijziging, toe moeten leiden dat de exportkredietverzekeringsfaciliteit (kosten) efficiënter wordt. Dat komt uiteindelijk ten goede aan de afnemers van de faciliteit, de exporteurs, die er immers voor betalen. Een additioneel voordeel is dat exporteurs en hun financiers onder het nieuwe stelsel geen kredietrisico op Atradius DSB meer lopen omdat hun risico's rechtstreeks door de Staat worden gedekt. Omdat banken daarvoor onder de Basel-2-regels geen reserves hoeven aan te houden, bestaat er meer duidelijkheid over de status van de staatsdekking en biedt het nieuwe stelsel dus meer rechtszekerheid voor banken. Ofschoon één en ander op papier tamelijk ingrijpend lijkt, levert de stelselherziening in operationele zin weinig verandering op.

Actief risicobeheer

Een andere wijziging die met dit wetsvoorstel wordt beoogd is een wettelijke basis te creëren voor de toepassing van financiële instrumenten voor actief risicobeheer, ter beheersing en spreiding van het risico dat de Staat loopt onder de EKV. De huidige Kaderwet biedt hiervoor niet altijd een passende basis. Dit komt enerzijds doordat dit soort instrumenten ten tijde van de totstandkoming van de Kaderwet nog relatief onbekend en onderontwikkeld was, en anderzijds omdat binnen de EKV op steeds professionelere wijze wordt omgegaan met risicobeheer.

In een eerder stadium is de Tweede Kamer al geïnformeerd¹ dat er verschillende instrumenten voor actief risicobeheer werden onderzocht op hun toepasbaarheid binnen de Nederlandse EKV. Dit teneinde een meer evenwichtige spreiding van het landen- en debiteurenrisico te bewerkstelligen en daardoor een betere dienstverlening aan Nederlandse exporteurs mogelijk te maken. Daarbij is aan de Tweede Kamer toegezegd dat, vooruitlopend op onderhavige wetswijziging, reeds begonnen zou worden met het verder uitwerken en afsluiten van één instrument voor actief risicobeheer, de zogenoemde obligoswap. Bij dit instrument ruilen twee instellingen betalingsrisico's op verschillende landen tegen elkaar uit. Op 1 juli 2006 is een obligoswap-overeenkomst gesloten tussen de Nederlandse Atradius DSB en de Deense publieke exportkredietverzekeringinstelling (EKF), waarbij Nederlands risico op Indonesië is geruild tegen Deens risico op Jamaica en Vietnam. Deze obligoswap-overeenkomst – de eerste die namens de Staat is gesloten – heeft ertoe geleid dat onder het landenplafond € 50 miljoen aan betalingsrisico op Indonesië werd afgedekt².

Naast obligoswaps zijn inmiddels ook andere instrumenten toegepast, zoals herverzekering op de particuliere markt en bij publieke exportkredietverzekeraars. Hierbij wordt geen risico uitgeruild zoals bij obligoswaps, maar wordt het risico dat de Staat loopt op (grote) individuele exporttransacties tegen betaling van premie doorgeplaatst. Daarnaast zijn credit default swaps (CDS's) ingezet, waarmee risico dat de Staat op portefeuilleniveau loopt tegen betaling van premie wordt doorgeplaatst op de kapitaalmarkt. De inzet van CDS's is met name afhankelijk van de op een bepaald moment bestaande marktcondities. Net als bij obligoswaps worden deze instrumenten ingezet om op verantwoorde wijze meer ruimte in de portefeuille te creëren, waardoor de Staat de Nederlandse exporteurs beter van dienst kan zijn.

Naast obligoswaps, verzekering op de particuliere markt en kredietderivaten worden in de toekomst mogelijk weer andere, nieuwe instrumenten ontwikkeld die kunnen worden ingezet voor een actief beheer van de door de Staat gelopen risico's. Bij deze wijziging van de Kaderwet is gekozen voor een open formulering van de in te zetten instrumenten

¹ Brief van de Minister van Financiën en de Staatssecretaris van Economische Zaken van 3 oktober 2005, Kamerstukken II 2005/06, 30 300 IXB, nr. 6.

² Brief van de Minister van Financiën van 3 juli 2006, Kamerstukken II 2005/06, 30 300 IXB, nr. 45.

teneinde een optimaal beheer van de risico's die voortvloeien uit in verzekering genomen Nederlandse exporttransacties mogelijk te maken. De Tweede Kamer wordt in het Financieel Jaarverslag over de ingezette instrumenten geïnformeerd. Voor de goede orde zij benadrukt dat, ofschoon actief risicobeheer voordelen biedt voor de gebruikers van de EKV-faciliteit (bijvoorbeeld voor de kostendekkendheid, doordat de kans op schadeuitkering afneemt bij gelijke premieopbrengsten), dit op zichzelf geen verruiming van de mogelijkheden tot het verlenen van exportkrediet-verzekeringsfaciliteiten vormt. Het is meer een kwestie van een efficiënte bedrijfsvoering door de Staat dan van een verbreding van het assortiment voor de gebruikers.

Overige wijzigingen

Naast de wijzigingen van de Kaderwet inzake actief risicobeheer wordt een aantal kleinere (technische) wijzigingen meegenomen.

De formulering van artikel 3 wordt in lijn gebracht met de reeds bestaande praktijk dat Nederlandse exporttransacties door buitenlandse financiële instellingen worden gefinancierd en dat de risico's die die instellingen daardoor lopen eveneens in verzekering kunnen worden genomen. Deze wijziging vloeit voort uit de wens om van de grotere toegankelijkheid van de internationale kapitaalmarkt gebruik te kunnen maken en strekt ertoe de dienstverlening van de Staat aan Nederlandse exporteurs verder te verbeteren.

Ten slotte is een omissie in de bestaande Kaderwet hersteld waardoor ook transacties onder de multilaterale investeringsgarantieovereenkomst van de Wereldbank (MIGA) in herverzekering kunnen worden genomen.

Rechtsbescherming en melding aan EU

Ten aanzien van de rechtsbescherming merk ik op dat het onder de huidige Kaderwet denkbaar was dat de bestuursrechter zich – ondanks de deels privaatrechtelijke rechtsvorm – bevoegd zou kunnen achten te oordelen over geschillen tussen de Staat en Atradius DSB. Het lag evenwel niet voor de hand dat de kredietnemer of de verzekerde als direct belanghebbende zou worden aangemerkt. Door het weggefallen van het «getrapte» systeem, dat inherent is aan het bestaande herverzekeringstelsel, ontstaat in het nieuwe stelsel meer duidelijkheid ten aanzien van de rechtsbescherming. Omdat de zelfstandige rol van de verzekeraar ten einde komt heeft de verzekerde (of diens financier) in het nieuwe stelsel uitsluitend nog met de Staat van doen. Eventuele geschillen tussen verzekerde (financier) en de verzekeraar (de Staat) kunnen in het nieuwe stelsel dan ook (uitsluitend) door de civiele rechter worden beoordeeld, en wel gedurende het hele proces van acceptatie¹ tot incasso.

De Europese Commissie houdt geen staatssteuntoezicht op staatsexportkredietverzekeringen omdat hiervoor geen markt is, en dus geen concurrentie is. Wel zal het voorstel worden gemeld in het kader van implementatie van EU richtlijnen (zie onder artikelsgewijze toelichting).

Bedrijfseffecten, nalevingskosten en administratieve lasten

De onderhavige wetswijziging behelst de overgang van het bestaande herverzekeringstelsel naar een stelsel waarbij de Staat staatspolissen afgeeft, en een uitbreiding van de verzekeringsmogelijkheden van de Staat. Deze wijziging heeft als zodanig geen invloed op de bedrijfseffecten ten opzichte van de huidige situatie. De nalevingskosten en administratieve lasten voor het bedrijfsleven worden door deze wijziging evenmin beïnvloed. Echter, met deze wetswijziging samenhangend beleid zal naar verwachting een lichte daling van de nalevingskosten met zich brengen². De ontwikkeling van instrumenten voor actief risicobeheer kan ertoe

¹ Bij acceptatie wordt weliswaar een besluit genomen, maar slechts ter voorbereiding van een privaatrechtelijke rechtshandeling, waartegen op grond van artikel 8:3 van de Algemene wet bestuursrecht geen beroep bij de bestuursrechter openstaat. Dit strookt ook met de contractsvrijheid van de Staat bij de EKV, en het feit dat hij geen contractsplicht heeft.

² Brief aan de Tweede Kamer d.d. 22 oktober 2007, Kamerstukken II 2007/08, 31 200 IXB, nr. 6.

leiden dat onder vollopende landenplafonds ruimte beschikbaar komt voor Nederlandse exporteurs. Bij het sluiten van dienstverleningsovereenkomsten ten behoeve van de uitvoering van de faciliteit worden de relevante Europese aanbestedingsregels nageleefd.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel I, onderdeel A

Het gewijzigde eerste lid strekt ertoe dat de Staat¹ risico's in verband met Nederlandse exporttransacties, inclusief die transacties die door buitenlandse banken worden gefinancierd, in *verzekering* neemt (in plaats van in *herverzekering*). Hiermee wordt feitelijk het herverzekeringstelsel ingeruild voor een stelsel waarbij staatspolissen worden afgegeven. Ook in het tweede en vierde lid is herverzekeren vervangen door verzekeren. Daarnaast is de verwijzing in het tweede lid van de oude tekst naar aangevoerde landen geschrapt, omdat het aanwijzen van landen sinds het in werking treden van de Tijdelijke Regeling herverzekering investeringen 2004 in onbruik is geraakt en vervangen is door de beoordeling van ter (her)verzekering aangeboden investeringsrisico's.

Het gewijzigde derde lid strekt ertoe de Staat in de gelegenheid te stellen om door de Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA) afgesloten verzekeringen van Nederlandse investeringen, onder de met dat onderdeel van de Wereld Bank Groep door de Staat afgesloten overeenkomst in herverzekering te nemen. Hierdoor worden de mogelijkheden van Nederlandse investeerders om gebruik te maken van de MIGA uitgebreid. Door invoering van het vierde lid wordt beoogd een wettelijke basis te creëren voor het inzetten van instrumenten ter spreiding van het landen- en debiteurenrisico, zoals obligoswaps, herverzekering en kredietderivaten. Het vijfde lid strekt er naar analogie van het huidige derde lid toe, het bepaalde in de EU-richtlijnen 98/29/EG en 84/568/EEG² om te zetten in Nederlands recht. In het nieuwe stelsel verzekert de Staat zelf en is er derhalve geen ruimte meer voor de toelating van een verzekeraar. Daarom zal te gelegener tijd het Toelatingsbesluit worden ingetrokken en vervangen door een nieuwe regeling waarin genoemde richtlijnen worden omgezet. Hiervan zal dan tevens melding aan de Europese Commissie worden gedaan.

Artikel I, onderdeel B

Artikel 5 van de Kaderwet vervalt omdat de daarin vermelde activiteiten sinds enkele jaren worden uitgevoerd in het kader van het Besluit particuliere participatiemaatschappijen van de Minister van Economische Zaken, dat gebaseerd is op artikel 3 van de Kaderwet EZ-subsidies.

Artikel II

Er is voor gekozen de overgang van het huidige herverzekeringstelsel naar het nieuwe stelsel in één keer te laten plaatsvinden. Hierdoor wordt duidelijkheid geschapen voor alle betrokkenen. Indien voor een geleidelijke overgang zou zijn gekozen, zou gedurende geruime tijd twee partijen optreden als kredietverzekeraar, totdat de polissen gesloten door Atradius zijn beëindigd. Daarom wordt voorgesteld ook bestaande polissen onder te brengen bij de Staat. Daarvoor is nodig dat de huidige exportkredietverzekeringssportefeuille wordt overgedragen aan de Staat. Hierbij behoren ook enkele technische voorzieningen en de daar tegenover staande activa. In het onderhavige artikel is een aparte bepaling voor overdracht van de portefeuille opgenomen, omdat de bepalingen over de portefeuilleoverdracht van de Wet financieel toezicht (Wft) in dit geval niet van

¹ Voor de juiste weergave van de bevoegdheidsverdeling tussen de Ministers van Financiën en Economische Zaken en omwille van consistentie van de wettekst is aansluiting gezocht bij de bestaande formulering. Het zij evenwel benadrukt dat de minister handelt als vertegenwoordiger van de Staat op grond van artikel 32 Comptabiliteitswet.

² Richtlijn 98/29/EG betreffende de harmonisatie van de voornaamste bepalingen inzake exportkredietverzekering op middellange en lange termijn (PbEG L 148) en richtlijn 84/568/EEG van de Raad van 27 november 1984 betreffende de wederzijdse verplichtingen van de voor rekening of met steun van de overheid handelende instellingen voor exportkredietverzekering van de Lid-Staten, of de in de plaats van dergelijke instellingen optredende overheidsdiensten, bij gezamenlijke verzekering van een transactie die een of meer onderleveranties uit een of meer Lid-Staten van de Europese Gemeenschappen omvat (PbEG L 314/24).

toepassing zijn. Artikel 3:114 van de Wft is immers alleen van toepassing op een overdracht tussen schadeverzekeraars. De Staat is geen schadeverzekeraar in de zin van de Wft. De bepaling regelt dat de portefeuilleoverdracht kan plaatsvinden zonder instemming van degenen die rechten kunnen ontlene n aan de verzekeringen.

De minister van Financiën,
W. J. Bos