

Toetsingskader Garantieregeling Scheepsnieuwbouwfinanciering

Inleiding

De Garantieregeling Scheepsnieuwbouwfinanciering (GSF) - uitgevoerd door RVO - biedt banken van in Nederland gevestigde scheepswerven de mogelijkheid om een garantie te verkrijgen op de financiering van de bouwfase van nieuwe schepen. De bank is de aanvrager van de staatsgarantie op de financieringsvraag, die door een scheepswerf aan de bank is voorgelegd. De maximale garantie, die de Staat kan verstrekken, bedraagt 80% van de gecontracteerde bouwsom. Bij het verlenen van de financiering worden de gebruikelijke bancaire spelregels in acht genomen, waarbij het risico tussen bank en staat paritair (20/80) verdeeld is. Als vergoeding voor de staatsgarantie ontvangt de Staat een marktconforme premie. Dit houdt in dat de garantieregeling op kostendekkende basis is opgezet.

Met deze garantieregeling wordt een 'level playing field' voor de Nederlandse scheepswerven in Europa voor de productie van nieuwe schepen gecreëerd. Andere Europese landen kennen voor hun nationale scheepsbouwproductiesector vergelijkbare nationale regelingen. De range van schepen waarop de huidige regeling met een maximale garantie van 80% van de bouwsom van toepassing is, ligt op een bouwsom per schip van minimaal € 3 tot maximaal € 100 miljoen.

Wijziging

Het voorstel is om de maximale bouwsom per schip los te laten en de maximumbouwperiode te verlengen van drie naar vier jaar, maar de maximumgarantie te handhaven op € 80 mln. Vanaf 2016 is een plafond beschikbaar van jaarlijks € 377 mln, waarbij één scheepswerf(groep) maximaal 30% van dit plafond mag benutten.

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

Aanleiding voor het beleid waren grote marktimperfecties in de maritieme sector, op zowel nationaal als Europees niveau, bij de financiering van nieuw te bouwen schepen. Dit probleem werd door de maritieme sector geagendeerd in het 'Leadership 2015' rapport (uit 2003), erkend door de Europese Commissie en de lidstaten, en omgezet in nationale instrumenten onder een specifiek en ruim Europees steunkader. Scheepswerven hadden onvoldoende toegang tot de kapitaalmarkt. De problematiek van de financiering van een nieuw te bouwen schip hangt samen met een aantal factoren. Ten eerste is de waarde van de jaarlijkse productie van een scheepswerf vele malen groter dan de bedrijfswaarde. Ten tweede wordt een onvoltooid schip door banken niet gezien als een volwaardig kapitaalgoed. Ten derde is de scheepswerf volledig aansprakelijk voor het gehele bouwproject. Verder dienen werven aan reders een bankgarantie af te geven voor gedane aanbestedingen tijdens de bouw van het schip en dienen derhalve de aldus verkregen liquiditeit meteen weer te blokkeren ten behoeve van de bankgarantie. Dit alles leidt ertoe dat banken onvoldoende mogelijkheden zien om voldoende zekerheden te krijgen voor de door hen verstrekte kredieten. Banken beoordelen het risico als te fors, zelfs bij een hogere prijsstelling. Dit maakt het voor een scheepswerf moeilijk om de financiering van een nieuw te bouwen schip rond te krijgen. De GSF, in de huidige vorm vanaf 2013 operationeel, greep aan op deze problematiek.

De GSF is sinds de introductie slechts beperkt gebruikt. In 2013 werden twee aanvragen gehonoreerd; in 2014 werden geen garanties toegekend; in 2015 werden opnieuw twee aanvragen toegekend. Het beperkte gebruik van de regeling was, naast neerwaartse bijstelling van het garantiemaximum per 2015, aanleiding voor overleg met de sector en de banken over de oorzaken van de geringe benutting en mogelijke maatregelen om tot een meer effectieve inzet te komen. Dit overleg werd ook toegezegd aan de Kamer naar aanleiding van hun vragen over het gebruik van de GSF. Het overleg met de maritieme sector en de banken leidde tot de conclusie dat het financieringsprobleem in de scheepsnieuwbouw nog steeds actueel is, maar wel behoorlijk van karakter veranderd. In de afgelopen jaren is de problematiek verschoven naar de nafa-financiering. De opdrachtgevers voor de scheepsnieuwbouw (m.n. reders) hebben moeite om langlopende kredieten voor nafa-financiering te krijgen. Voor de werven lijkt het inmiddels in de regel goed mogelijk om aanbouwfinanciering te verkrijgen, mits de nafa-financiering en de daaraan verbonden garanties aan de kant van de koper geregeld zijn. Op het punt van nafa-financiering wordt op dit moment bezien hoe initiatieven vanuit de sector zelf kunnen worden ondersteund.

Wijziging

Ondanks de verschuiving in de problematiek, zien de Nederlandse scheepswerven de GSF nog altijd als een nuttig en complementair financieringsinstrument, dat bovendien zorgt voor een sterkere propositie van Nederlandse werven bij de verwerving van opdrachten. Daarbij is de maritieme sector ervan overtuigd dat het gebruik van de GSF kan worden vergroot door de maximum bouwsom los te laten en de maximum bouwperiode te verlengen van 3 naar 4 jaar, zonder dat het risico voor de Rijksbegroting daarbij wordt vergroot (het maximum garantiebedrag blijft € 80 miljoen). Door de verlenging van de maximum bouwperiode kan het uitstaande obligo wel iets toenemen doordat garanties in sommige gevallen langer uitstaan. Daar staat in die gevallen ook een langere periode van premie-ontvangst tegenover. Met deze aanpassingen in de GSF kunnen we als overheid het gebruiksbereik van de regeling gedurende de looptijd vergroten zonder enig extra risico voor de Rijksbegroting. Anderzijds zal de evaluatie van de GSF, als gepland, in het najaar van 2016 plaatsvinden en begin 2017 worden afgerond, waarna zal worden gesproken en besloten over eventuele voortzetting van deze regeling.

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

Ruim 90% van de Europese wervensector kan gebruik maken van regelingen van de betreffende nationale overheden. Ook voor Nederland geldt dat met het beschikbaar houden van een financieringsfaciliteit onder staatsgarantie de Nederlandse werven hun financieringsproblematiek kunnen overbruggen en er min of meer gelijke concurrentieverhoudingen, op zijn minst in de Europese scheepsbouw, bestaan. Een dergelijke regeling dient op centraal rijksniveau te liggen.

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.

Ad 3a.

Ja. Voor die transacties waar financiering van werkkapitaal ten behoeve van de scheepswerf door de bankier nodig is, blijft het afdekken van het risico van belang voor het risicoraamwerk van de bank.

Ad 3b.

Eveneens ja. Voor de motivatie van de toepassing van de regeling geldt dat de risico's niet in de markt kunnen worden gedragen. De regeling is gebaseerd op kostendekkendheid. Dit betekent dat de prijs voor dit marktfalen, die de overheid in rekening brengt, gebaseerd is op een reële vergoeding voor de te lopen risico's, alsmede de uitvoeringslasten en de kapitaallasten van het Rijk.

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

De GSF is de enige regeling die ziet op de bouwfinanciering van schepen en het specifiek daaraan verbonden risico.

Andere regelingen zoals de GO (Garantieregeling Ondernemingsfinanciering, garantiestelling tot maximaal 50% op door banken verstrekte kredieten) en het instrumentarium van de exportkredietverzekering (EKV/EKG) zijn generiek.

Wel is het zo dat de maritieme sector geregeld gebruik maakt van EKV/EKG. Deze faciliteit van de Staat geeft een bedrijf de mogelijkheid zich te beschermen tegen het risico dat de buitenlandse afnemer niet betaalt. Het aangrijpingspunt is daarmee anders dan de GSF die de bankier beschermt tegen het te lopen bouwrisico van het schip. De EKV/EKG geeft de bank de zekerheid, dat de scheepswerf bij oplevering van het schip betaald krijgt voor het gebouwde schip. Het afnemersrisico is immers verzekerd. Atradius Dutch State Business, uitvoerder van de EKV, heeft daarbij de mogelijkheid om een zogenaamde werkkapitaaldekking (uitsluitend in combinatie met de EKV) te verstrekken. Deze werkkapitaaldekking biedt de bankier een verzekering tegen het fabricagerisico. Daarmee kan tussen de beide instrumenten GSF en Werkkapitaaldekking (abstraherend van de techniek) overlap ontstaan omdat zij in feite hetzelfde risico voor de bankier afdekken.

5. Wat zijn de risico's van de regeling

5a. Wat is het totaalrisico van de regeling op jaarbasis?

Ad 5a.

Bij een jaarlijks plafond van €377 miljoen en een maximale looptijd van 4 jaar is het maximale totaalrisico van de GSF € 1,5 miljard (er van uitgaande dat alle garantieruimte wordt benut tegen de maximale looptijd). Bij een verwachte gemiddelde looptijd van 2-3 jaar voor individuele garanties en onder de aanname dat het plafond jaarlijks benut wordt bedraagt het totaal aan uitstaande garanties in praktijk ongeveer € 750 mln - € 1,1 mld.

Om een inschatting te maken van de kans dat de garantie wordt ingeroepen, is een analyse gemaakt van de markt en is tevens gekeken naar de wijze waarop daarmee in ons omringende landen bij soortgelijke regelingen is omgegaan. De analyse van de markt heeft er uit bestaan, dat nagegaan is welke faillissementen zich in Nederland hebben voorgedaan bij relevante scheepswerven en wat de gevolgen zijn voor de positie van het onderhanden werk (schepen). In de kapitaalgoederensector is het veelal gebruikelijk dat curatoren zich er van vergewissen of de afbouw van een kapitaalgoed uiteindelijk meer opbrengsten genereert voor de afwikkeling van het faillissement. Uit de analyse van een periode van 15 jaar bleek dat er nagenoeg geen schade was ontstaan.

Feit is echter dat de regeling tot dusver zeer beperkt is gebruikt (4 gehonoreerde aanvragen waarvan 1 ingetrokken) en dat de gemiddelde omvang van de afgegeven garanties met gemiddeld circa 18 miljoen euro per toekenning ver beneden het maximale garantiebedrag van 80 miljoen euro ligt.

Desalniettemin, is de inschatting dat de kans dat de borgtocht daadwerkelijk zal worden

ingeroepen minimaal is; het risico is gewaardeerd op 1 procent. Uitgaande van het jaarlijks garantiëplafond van € 377 miljoen en het risico op inroepen van 1 procent wordt het uit te keren bedrag geraamd op ca. € 4 miljoen gemiddeld per jaar. De provisie die de staat over de garantie zal ontvangen bedraagt gemiddeld 1,5 procent. Bij het verzoek aan de Europese Commissie voor verkrijging van rechtszekerheid dat geen sprake was van staatsteun is het risico van deconfitures gebaseerd op ervaringsgegevens van een rating agency. De EC-goedkeuring op de regeling houdt derhalve ook in dat de risico's verbonden aan de kredietverlening in overeenstemming zijn met de te ontvangen provisies.

Een verdere beperking van het risico is expliciet in de regeling opgenomen door tevens als afwijzingsgrond op te nemen dat door de verlening van iedere nieuwe garantstelling het totaal van verleende garantstellingen ten behoeve van de scheepswerf of van de groep, waartoe deze scheepswerf behoort, niet meer zal bedragen dan 30 procent van het subsidieplafond.

5b. Hoe staan risico en rendement van de regeling tot elkaar in verhouding? Is bekend wat de mogelijke effectiviteit van de betreffende risicoregeling is?

Ad 5b.

De afweging tussen risico en rendement komt tot uitdrukking in de af te dragen provisie. Naar mate een bedrijf een risicovollere kredietclassificatie heeft (ratings worden gerelateerd aan de internationale standaarden van de rating-agencies) is een hogere provisie afdracht een vereiste. De verwachting is dat de Nederlandse scheepsbouwwerven zich kwalificeren in de range lopende van B-flat tot BBB-. Op dit onderdeel is uitvoerig met de Europese Commissie overleg gevoerd, waarbij het risico en het rendement bepaald wordt door de minimale provisie te relateren aan de risicogradatie van het betreffende bedrijf cq. project conform het Europese garantiëkader van 2008.

De effectiviteit van de GSF-regeling lijkt, gezien het beperkte gebruik sinds de start van de regeling in maart 2013, tot dusver beperkt. In 2013 was er sprake van € 44 miljoen aan toegekende garantië (6 schepen), waarvan in de loop van 2014 € 33 miljoen is ingetrokken vanwege het niet voldoen aan ontbindende voorwaarden (uiteindelijk faillissement van de aanvrager). In 2014 zijn geen garantië toegekend. In 2015 is voor € 42 miljoen aan garantië toegekend voor de bouw van 2 schepen. Vanwege het beperkte gebruik tot dusver is in de afgelopen periode intensief overleg gevoerd met de scheepsbouwsector, de bij de GSF betrokken banken en uitvoerder RVO. Zij zien de GSF nog altijd als een financieringsregeling met een grote meerwaarde voor de maritieme sector, maar geven ook aan dat de problematiek is verschoven richting nafaanciering aan de kant van de opdrachtgevers (meestal reders).

5c. Wat is de inschatting van het risico op de aspecten waarschijnlijkheid, impact, blootstellingduur en beheersingsmate?

Ad 5c.

De risico's zijn een weerspiegeling van sectorspecifieke ervaringen zowel landelijk als Europees. Het verstrekken van een garantie kan eerst plaatsvinden nadat de betrokken bankier zelf de bereidheid heeft om voor ten minste 20% een eigen risico te aanvaarden op de betreffende werf en een onafhankelijke kredietcommissie heeft geadviseerd over de aanvraag voor een staatsgarantie. De onafhankelijke kredietcommissie die RVO adviseert over het al dan niet toekennen van een garantie bestaat uit 4 personen. Voorzitter is een voormalig financieel directeur van een grote werf. Daarnaast neemt nog zitting een voormalige betrokkene uit de scheepsbouwsector met relevante ervaring. De commissie wordt gecompleteerd met 2 voormalige medewerkers van banken. De betrokken mensen hebben op een adequaat niveau hun ervaring opgedaan waaronder ook met financiering in de scheepsbouwsector. De looptijd van de garantie zal inclusief de wijziging beperkt zijn tot maximaal 4 jaar en heeft daarmee een korte tijdshorizon. Door het specifieke karakter van een kapitaalgoed en de verkrijging van hypothecaire inschrijving op het registergoed is ook de impact van een beroep op de garantie voor een deel afgeschermd.

6. Welke risicomitigerende maatregelen worden getroffen?

Het risico dat er oneigenlijk gebruik wordt gemaakt van de GSF faciliteit is laag. Banken zullen geen misbruik willen maken. Dit aangezien garantstellingen van de Staat voor overige door haar versterkte bankgarantië/leningen dan in gevaar zullen komen. Banken lopen ook altijd tenminste 20% eigen risico omdat de garantie van de staat 80% van de contractwaarde betreft met een

maximum van € 80 mln. Misbruikrisico door werven is ook klein. Dit omdat in eerste instantie de bank e.e.a. beoordeelt en in tweede instantie RVO. Een onafhankelijke kredietcommissie adviseert RVO over het al dan niet toekennen van de garantie. Toetsing van het beheer in geval van claims onder de regeling vormt het finale controlemiddel teneinde (potentieel) misbruik te voorkomen. Na verstrekking door de bank wordt het beheer van de faciliteit door de bank gedaan. Binnen de bank worden de posten jaarlijks gereviseerd. Telkens als er aanpassingen moeten worden gemaakt op de bankgarantie/lening, dient de bank vooraf aan RVO.nl om akkoord te vragen. Indien uiteindelijk de bankgarantie/lening tot verlies leidt voor de Bank en Staat, dan dient de bank in zijn verlies declaratie verslag te doen van haar beheersactiviteiten.

7. 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?

Ja. Het risico wordt in eerste instantie beoordeeld door de betrokken bank en ook de minister (RVO) maakt na advies van een onafhankelijke commissie een voorafgaande overweging ten aanzien van het te lopen risico. De beheersing van de risico's wordt naast de inrichting van de regeling, de voorafgaande toetsing ook bepaald door de professionaliteit van de uitvoering door banken en RVO.nl van de regeling.

8. Heeft de regeling een meerwaarde boven een kasstroom of subsidie?

De meerwaarde van de regeling komt tot uitdrukking in de vereiste kostendekkendheid ervan. De kostendekkendheid bestaat uit de ontvangst van een provisie, die opgebouwd is uit een marktconforme, reële premie voor het te lopen risico, een toereikende vergoeding voor de apparaatskosten van de overheid en de toerekening van de kapitaallasten die gemoeid zijn met de financiering door de overheid. Daarmee heeft deze financieringswijze een vergaande voorkeur boven een kasstroom en/of subsidie. De eis van kostendekkendheid is overigens mede ingegeven vanuit de Europese regelgeving. Eind 2010 kregen de Nederlandse autoriteiten van de Europese Commissie een mededeling, dat de betreffende regeling gezien kon worden als een maatregel zonder steun. Indien de regeling wordt aangepast op het punt van de maximum bouwsom (geen maximum bouwsom, wel maximum garantie van 80 miljoen euro) en de maximum bouwperiode (van 3 naar 4 jaar), zal dit moeten worden gemeld aan de Europese Commissie. In de goedkeuring van deze aanpassingen door de Europese Commissie worden geen problemen voorzien, aangezien andere landen (waaronder Frankrijk) over vergelijkbare – door de EC goedgekeurde - garantieregelingen beschikken die geen maximum bouwsom kennen en een maximale looptijd die langer is dan 3 jaar (5 jaar in Frankrijk).

9. Welke premie wordt voorgesteld en hoeveel wordt doorberekend aan de eindgebruiker? Hoe wordt de begrotingsreserve vormgegeven?

De te vragen premie is afhankelijk van de voorafgaande beoordeling van iedere financiering. Bij de beoordeling zal de risicoclassificatie een doorslaggevende rol spelen voor de hoogte van de provisie waarbij als randvoorwaarde geldt dat de provisie ten minste in overeenstemming moet zijn met de "geen steun" ondergrens zoals door de Europese Commissie is vastgesteld. De premie wordt volledig doorberekend aan de eindgebruiker.

Ondanks de lage kans op déconfiture, kan het inroepen van een garantie toch tot flinke schommelingen in de ramingen met betrekking tot de uitkering leiden. De Staat garandeert namelijk 80 procent van de contractwaarde, die kan variëren, waarbij de garantie is gemaximeerd op € 80 mln. Om deze schommelingen op te kunnen vangen zal, ingevolge artikel 5, vierde lid, van de Comptabiliteitswet 2001, gebruik worden gemaakt van het instrument 'interne begrotingsreserve'. De reserve wordt jaarlijks aangevuld met de ontvangen provisies verminderd met de uitgekeerde borgtochten en uitvoeringskosten. Ter afdekking van de risico's in de eerste jaren is een begrotingsreserve van € 10 mln beschikbaar.

10. Wordt een horizonbepaling gehanteerd (standaardtermijn is 5 jaar)

De GSF-regeling, gestart in maart 2013, kent in principe een looptijd tot en met 1 juli 2017.

11. Wat zijn de uitvoeringskosten van de regeling?

Bij volledige benutting ca. 0,05% van het plafond, oftewel € 0,2 mln op jaarbasis. Dit percentage is in het overleg met de Europese Commissie besproken. De EC gaat evenwel uit van een aanzienlijk hoger percentage aan uitvoeringskosten. Dit hogere percentage is derhalve ook opgenomen in het deel van de door de Staat te ontvangen provisie.

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

RVO.nl zal de feitelijke gegevens van de verstrekkingen bijhouden. Los van de verplichtingen in het kader van de Comptabiliteitswet om te rapporteren bestaat voorts als gevolg van de verkregen instemming van de Europese Commissie de verplichting om jaarlijks te rapporteren over de regeling ten einde vast te stellen of wordt voldaan aan de eis van "geen steun".