

Vergaderjaar 2019–2020

35 433

Wijziging van de begrotingsstaat van het Ministerie van Financiën (IXB) voor het jaar 2020 (Tweede incidentele suppletoire begroting inzake COVID-19 crisismaatregel herverzekering leverancierskredieten)

B

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 20 april 2020

Een drietal fracties heeft vragen gesteld over de ISB Herverzekeringen leverancierskredieten. Onder dankzegging aan vraagstellers worden onderstaand de vragen beantwoord in de volgorde van het schriftelijk overleg.

De leden van de fractie van GroenLinks hebben met grote belangstelling kennis genomen van de tweede suppletoire begroting van het Ministerie van Financiën. Het belang van de interventie in de leverancierskredietmarkt is helder, dat laat evenwel nog vragen open over de uiteindelijke publiek-private verdeling van lasten. In het debat in de Tweede Kamer hierover gaf de Staatssecretaris aan hier later op terug te komen. Dat is ongemakkelijk, aangezien dit vraagstuk van grote betekenis is, zowel budgettair als vanuit het oogpunt van rechtvaardigheid. Het stellen van goede condities en randvoorwaarden dient tijdig te gebeuren. De leden van de GroenLinks fractie kunnen er begrip voor opbrengen dat in de urgentie van dit moment die vraag nog niet beantwoord is. Zulks vraagt ook zorgvuldige overweging. Toch vragen zij hier meer scherpheid. Langs welke lijnen en uitgangspunten wil het kabinet hier opereren? Deelt zij de positie dat de kosten voor deze garantie uiteindelijk bij de markt zullen moeten neergelegd? Zo ja, aan welke opties denkt het kabinet?

De condities en randvoorwaarden zullen op nauwkeurige wijze in de overeenkomsten met de verzekeraars worden vastgelegd. Hoe deze er precies uit komen te zien zal pas bekend zijn als toestemming van de Europese Commissie is verkregen, die moet instemmen met de voorwaarden voor de herverzekering. Het belangrijkste uitgangspunt is voor mij dat het vaststellen van limieten op een dusdanige wijze gebeurt dat allereerst voorkomen wordt dat als gevolg van COVID19 de leverancierskredieten wegvallen voor de betrokken bedrijven. De afspraken die hierover met de verzekeraars worden gemaakt zijn inmiddels uitgewerkt. Een ander belangrijk uitgangspunt is dat de verzekeraars de verzekeringen gedurende de looptijd van de herverzekering op kostendekkende basis

aanbieden en geen dividenden en bonussen uitkeren voor de activiteiten gedurende het gebruik van de regeling voor die activiteiten die aan de Nederlandse portefeuille kunnen worden toegerekend.

Tijdens het wetgevingsoverleg in de Tweede Kamer heb ik aangekondigd dat ik in het najaar met een nadere beschouwing van de herverzekering zal komen met daarin ook een eerste evaluatie waarin ik nader zal ingaan op de baten en lasten van de herverzekering en ook zal ingaan op manieren om de kosten te verrekenen. Als het ergste deel van deze crisis voorbij is kan een dergelijke nadere beschouwing en evaluatie nuttige informatie opleveren over wie baat heeft bij dergelijk overheidsingrijpen, hoe het gaat met gebruik onder de polissen en het verstrekken van leverancierskredieten. Dit kan helpen bij het beter begrijpen van de markt, de rol van de overheid hierbij in deze crisistijd en eventuele beleidsopties naar de toekomst en hoe de kosten van het overheidsingrijpen, ook gezien vanuit de breder getroffen maatregelen, verrekend kunnen worden.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel 35433 Tweede incidentele suppletoire begroting Financiën 2020 inzake COVID-19 crisismaatregel herverzekering leverancierskredieten. Graag maken zij gebruik van de gelegenheid de regering hierover een aantal vragen te stellen.

Deze leden vragen graag bijzondere aandacht voor de eerdere verruiming van de exportkredietverzekering tezamen met de herverzekering van leverancierskredieten. Aangaande beide (her)verzekeringen ontvangen de leden van de PvdA-fractie graag van de regering uitvoerig inzicht in de risico-verdeling tussen bedrijven, banken en overheid. Is de constatering juist dat het risico wel voor een deel bij de bank blijft, maar die het weer kan verhalen op de overheid via het algemene vangnet? Dan wel dat de bank dit verlegt naar de exporteur.

De verruiming van de exportkredietverzekering en de herverzekering van leverancierskredieten staan los van elkaar. Voor de herverzekering van leverancierskredieten geldt dat zodra de herverzekering in werking treedt de risico's voor de verzekering bij de overheid liggen (met terugwerkende kracht per 1 januari) en dat daarnaast de verzekerden (leveranciers dus) hun gebruikelijke eigen risico van ten minste 10% houden. Banken zijn hier niet bij betrokken.

Voor de exportkredietverzekering is niets veranderd aan de risicoverdeling. Dat betekent dat er altijd een eigen risico blijft liggen bij de verzekerde partij, hetzij de exporteur hetzij de financierende bank. De bank kan dit niet verleggen naar de exporteur – die is immers geen partij bij een exportkrediet, dat wordt gesloten tussen de bank en de buitenlandse debiteur – maar in zijn algemeenheid zal een bank net als een exporteur bij de prijsstelling voor de buitenlandse koper altijd rekening houden met het eigen risico.

Aangaande beide (her)verzekeringen vernemen de leden van de fractie van de PvdA graag van de regering onder welke continuïteitsvoorwaarden deze aangeboden worden. En voorts ontvangen zij graag een berekening van de omvang van de aanvullende risico's die de overheid als gevolg van deze maatregelen onder haar hoede neemt.

De verruimde maatregelen voor de exportkredietverzekeringen¹ gelden in ieder geval tot 31 december 2020. Tegen het einde van dit jaar zal worden geëvalueerd of verlenging noodzakelijk is. Dit hangt onder andere af van de ontwikkeling van de pandemie en de economische omstandigheden. Uiterlijk drie maanden voor jaareinde zal er in onderling overleg besloten worden of de herverzekering verlengd zal worden, indien overheidsingrijpen als gevolg van de COVID-19 crisis langer nodig wordt geacht.

De genomen verruimende noodmaatregelen voor de exportkredietverzekeringen hebben naar verwachting geen budgettaire effecten. Aangezien de maatregelen binnen de kaders vallen blijven de premie's die de Staat verlangt van de afnemers kostendekkend en worden (extra) aan te gane verplichtingen gelimiteerd tot het jaarlijkse verplichtingenplafond van 10 mld.

Inzake de herverzekering leverancierskredieten heb ik tijdens het WGO op 15 april 2020 toegezegd een brief aan de Tweede Kamer te sturen waarin nader wordt ingegaan op de totstandkoming van de ramingen bij deze incidentele suppletoire begroting. Dit doe ik op het moment dat wij het oordeel van de Europese Commissie hebben.

Ik kan hier wel vast verwijzen naar het risicokader garantieregelingen dat gelijktijdig met de ISB is verstuurd. Hierin is aangegeven dat Atradius op verzoek van de Staat een *worst case* en een *best estimate* heeft uitgerekend van de te verwachten uitgaven op de EUR 12 mrd garantie. Veiligheidshalve is de budgettaire raming daarbij op de worst case gebaseerd. In het worst case scenario bedragen de verwachte schades € 1,4 mld., de uitvoeringskosten € 70 mln., de recuperaties € 300 mln. en de premies € 200 mln. Het resulterende effect op de Rijksbegroting zou daarmee circa € 970 miljoen aan kosten in de worst case zijn (ongeveer € 780 miljoen in het basisscenario). Deze gebruikte scenario's en de daaruit volgende budgettaire ramingen zijn met grote onzekerheden omgeven en worden op dit moment door externe financiële adviseurs gecheckt.

Is de regering het met de leden van de PvdA-fractie eens dat het wenselijk is dat bedrijven meer met eigen vermogen worden gefinancierd? Echter, de huidige vennootschapsbelasting stimuleert de financiering van ondernemingen met vreemd vermogen omdat rente aftrekbaar is en dividend niet. In de op 2 maart 2016 door de Tweede Kamer aangenomen motie verzoeken de leden Koolmees en Nijboer de regering met voorstellen te komen voor het meer gelijktrekken van de fiscale behandeling van eigen en vreemd vermogen. Wat is er met die motie gedaan en wat mogen deze leden op dit terrein nog van de regering verwachten?

Dit kabinet wenst het ondernemen met meer eigen vermogen te bevorderen en de belastingvoordelen voor vreemd vermogen te beperken. Dat levert stabielere bedrijven en gezondere economische verhoudingen op, wat van grote waarde is bij tegenslag. Om de belastingvoordelen voor vreemd vermogen te beperken heeft dit kabinet generieke renteaftrekbeperking ingevoerd, namelijk de earningsstrippingmaatregel. De earningsstrippingmaatregel vloeit voort uit eerste EU-richtlijn antibelastingontwijking (ATAD1)² en is een generieke renteaftrekbeperking

¹ Zie Kamerbrief van 7 april 2020 (kenmerk DGBI/20094755)

² Richtlijn (EU) 2016/1164 van de Raad van 12 juli 2016 tot vaststelling van regels ter bestrijding van belastingontwijkingpraktijken welke rechtstreeks van invloed zijn op de werking van de interne markt (PbEU 2016, L 234/26).

die met ingang van 1 januari 2019 in werking is getreden. De earningsstrippingmaatregel uit ATAD1 is in zoverre gericht tegen belastingontwijking. De Nederlandse implementatie van de earningsstrippingmaatregel uit ATAD1 is echter, in het regeerakkoord, voorzien van een aanvullend doel. Nederland wil dat de earningsstrippingmaatregel eveneens en bovendien tot doel heeft dat een meer gelijke fiscale behandeling van eigen vermogen en vreemd vermogen wordt bereikt. Om die reden is de earningsstrippingmaatregel aanzienlijk strenger vormgegeven dan hetgeen ATAD1 (als minimum) vereist. Zo is de drempel verlaagd van € 3 miljoen naar € 1 miljoen en is de earningsstrippingmaatregel niet voorzien van een zogenoemde groepsuitzondering of een uitzondering voor zogenoemde «stand alone»-entiteiten. Een ongelimiteerde fiscale stimulans om ondernemingsactiviteiten met vreemd vermogen te financieren leidt naar de mening van het kabinet onder meer tot grotere faillissementsrisico's. Met een robuuste earningsstrippingmaatregel wordt dit bestreden en wordt de schokbestendigheid van de Nederlandse economie groter. Dat levert stabilere bedrijven en gezondere economische verhoudingen op, wat zeker van grote waarde is bij tegenslag. Het streven naar een meer gelijke fiscale behandeling van eigen vermogen en vreemd vermogen is bovendien vaker bepleit in de Eerste Kamer en Tweede Kamer, bijvoorbeeld in eerdere moties van de Tweede Kamerleden Koolmees, Schouten, Nijboer en Van Weyenberg.³ Dit uitgangspunt geldt conform het regeerakkoord voor alle sectoren. In dat kader is er ook een minimumkapitaalregel voor banken en verzekeraars ingevoerd, omdat deze sectoren niet door een earningsstrippingmaatregel worden geraakt. De Adviescommissie belastingheffing van multinationals besteedt ook aandacht aan de ongelijke behandeling van eigen vermogen en vreemd vermogen (Adviescommissie). In dat kader komt het verder aanscherpen van de earningsstrippingmaatregel aan de orde. Het kabinet zal de aanbevelingen van de Adviescommissie bestuderen en verwacht deze zomer met een beleidsreactie te komen.

Graag vragen de leden van de PvdA-fractie hoe de regering de rol van de financiële sector in de huidige coronacrisis beoordeelt. Is de regering het met deze leden eens dat de financiële sector pro-cyclisch werkt? Immers, in goede economische tijden worden risico's onderschat en te weinig eigen vermogen aangehouden. In slechte economische tijden worden risico's overschat en is eigen vermogen nodig. Welke lessen trekt de regering hieruit voor het eigen vermogen dat door banken en verzekeraars aangehouden moet worden?

Op het moment dat verschillende bedrijven en consumenten betalingsachterstanden van hun leningen oplopen, omdat de economie gedeeltelijk stil ligt, verslechtert ook de financiële positie van de financiële sector. Dat is een cyclisch effect. Het wordt pas procyclisch, wanneer de financiële sector dusdanig in de problemen komt, dat ze de economie niet meer goed kan financieren. Dit is thans niet aan de orde. De financiële sector ondersteunt ook in deze moeilijke tijd de reële economie.

Een langdurige financiële en economische onzekerheid zal ook zijn weerslag hebben op de financiële sector. Het is daarom goed om te zien dat de financiële sector er goed voor staat. Zo hebben banken de afgelopen jaren veel extra buffers opgebouwd, mede door de strengere kapitaal- en liquiditeitseisen die zijn opgelegd sinds de financiële crisis. Deze buffers hebben de schokbestendigheid van banken vergroot.

³ Kamerstukken II 2015/16, 34 300, nr. 56 (motie Koolmees/Schouten), Kamerstukken II 2015/16, 32 013, nr. 121 (motie Koolmees/Nijboer) en Kamerstukken II 2016/17, 25 087, nr. 144 (motie Schouten en Van Weyenberg).

Hierdoor zijn ze beter in staat om de gevolgen van de uitbraak van het coronavirus op te vangen. Zo kunnen banken bij oplopende verliezen interen op hun bufferkapitaal. Van deze mogelijkheid kunnen banken ook in de huidige situatie gebruikmaken, precies volgens de les dat buffers opgebouwd in goede tijden ingezet kunnen worden in slechte tijden. Het is daarbij belangrijk te benadrukken dat verlaging van de buffereisen die DNB heeft doorgevoerd tijdelijk van aard is. DNB heeft aangegeven dat de kapitaaleisen op termijn terug zullen keren naar het huidige niveau, een niveau dat DNB op de lange termijn passend vindt⁴.

Meer in het algemeen vragen deze leden om de toezegging een evaluatie van de verruiming van de exportkredietverzekering tezamen met de herverzekering van leverancierskredieten over een maand met deze kamer te delen. Is de regering bereid deze voorzieningen een horizonbepaling van bijvoorbeeld drie maanden te geven, zodat bij een eventuele verlenging de regeling nader kan worden gespecificeerd om ongewenste effecten te voorkomen?

De herverzekering leverancierskredieten loopt tot en met het einde van dit jaar. De mogelijkheid om de looptijd te verlengen wordt ingebouwd. Verlenging is enerzijds afhankelijk van de omstandigheden op de markt en anderzijds van de toestemming van de Europese Commissie. Een eventuele verlenging zal altijd voor een beperkte tijd zijn en de herverzekering zal niet langer lopen dan nodig. Tijdens het wetgevingsoverleg in de Tweede Kamer heb ik – zoals ook boven aangegeven – aangekondigd dat ik in het najaar met een nadere beschouwing van de herverzekering zal komen met daarin ook een eerste evaluatie waarin ik nader zal ingaan op de baten en lasten en ook zal ingaan op manieren om de kosten te verrekenen

De verruiming van de exportkredietverzekering loopt tot einde van het jaar, omdat voor een deel van de maatregelen geldt dat hiervoor het tijdelijke staatssteunkader van de Europese Commissie noodzakelijk is. Gezien de complexiteit van de transacties die met de exportkredietverzekering worden verzekerd is de doorlooptijd van de te verzekeren transacties en projecten vaak lang. De crisismaatregelen voor de exportkredietverzekering die zijn aangekondigd passen binnen de internationale regels en binnen het risicobeleid. Er worden geen budgettaire effecten verwacht. Het risicokader voor de exportkredietverzekering wordt voortdurend beschouwd en indien nodig aangepast. In 2022 zal de exportkredietverzekering onderwerp zijn van een beleidsdoorlichting.

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij constateren met het kabinet dat het verzekeren van leverancierskredieten een essentiële (nuts)functie vervult voor onze economie maar constateren ook dat deze functie tot nog toe vervuld is door private verzekeraars die tot nog toe flinke winsten maakten. Net als eerder met de banken lijkt hier dus opnieuw sprake te zijn van een situatie waarin met het vervullen van een nutsfunctie grote private winsten gemaakt worden maar de staat vervolgens de (potentiele) verliezen socialiseert. Dit roept bij de leden van de SP-fractie fundamentele vragen op. Gegeven de economische nood die door de COVID-19 maatregelen is ontstaan is het duidelijk dat de overheid in verschillende sectoren fors moet ingrijpen en feitelijk de markt moet

⁴ Voor meer toelichting zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/03/27/beantwoording-kamervragen-over-mogelijke-liquiditeitsproblemen-in-de-financiele-sector-als-gevolg-van-covid-19>

overnemen om werkgelegenheidsverlies zo veel mogelijk te beperken. De vraag is dan wel waar de rekening vervolgens wordt neergelegd. In dit geval zou het volgens de leden van de SP-fractie niet meer dan logisch zijn de kosten uiteindelijk op het bedrijfsleven te verhalen. In het licht hiervan vragen de voornoemde leden de regering waarom – gegeven de uitkomst van het wetgevingsoverleg in de Tweede Kamer – deze logica kennelijk niet deelt? Wat zijn de precieze overwegingen op basis waarvan de regering hier niet nu al voor wil kiezen?

De noodzaak om tot overheidsingrijpen over te gaan is groot. Dit moet snel en effectief in werking treden. De Staat zal hier optreden als herverzekeraar van de kredietverzekeraars. De verzekeraars moeten alle premies afstaan en krijgen alleen een kostendekkende vergoeding voor de uitvoeringskosten. De verzekeringsvoorwaarden – waaronder de premies – zijn vastgelegd in de overeenkomsten tussen verzekeraars en hun klanten en blijven in stand zoals ze waren. De overheid is geen partij in deze overeenkomsten. De premies worden dus niet aangepast. Ik heb toegezegd aan de Tweede Kamer om in het najaar met een beschouwing van de baten en lasten en eerste evaluatie van de herverzekering te komen. Indien ik niet over zou gaan tot herverzekering zouden de maatschappelijke kosten in de vorm van verlies van werkgelegenheid groot zijn. Tijdens het wetgevingsoverleg in de Tweede Kamer heb ik – zoals ook boven aangegeven – aangekondigd dat ik in het najaar met een nadere beschouwing van de herverzekering zal komen met daarin ook een eerste evaluatie waarin ik nader zal ingaan op de baten en lasten en ook zal ingaan op manieren om de kosten te verrekenen.

Voorts vragen de leden van de SP-fractie om een betere onderbouwing van de stelling dat kredietverzekeraars nu grote betalingsrisico's zullen lopen, met de suggestie dat dit de financiële positie van de verzekeraars dusdanig hard raakt dat de afgesloten verzekeringen niet meer te dragen zouden zijn zonder de toegekende verzekeringslimieten op bedrijven te verlagen of in te trekken. Alhoewel het voor de hand ligt dat op dit moment, als gevolg van de economische stilstand, de betalingsrisico's die de kredietverzekeraars verzekeren verslechterd zijn, is het voor de leden van de SP-fractie niet duidelijk hoe groot de potentiële impact daarvan is op de financiële positie van de verzekeraars. Heeft de regering, zo vragen de voornoemde leden, hier wel zicht op, en zo ja waar is dit dan op gebaseerd? In hoeverre kunnen mogelijke verliezen ten gevolge van de verslechterde betalingspositie niet door de verzekeraars opgevangen worden door de winsten die ze met hen herverzekeringsactiviteiten de afgelopen jaren gemaakt hebben?

Op basis van de gesprekken met de private verzekeraars heb ik moeten concluderen dat de verzekeraars zonder herverzekering van de Staat genoodzaakt zijn om limieten op bedrijven te verleggen of te beëindigen. Indien zij dit niet doen zullen de verliezen snel hoog oplopen. Ik kan niet zeggen in hoeverre mogelijke verliezen ten gevolge van de verslechterde betalingspositie door de verzekeraars opgevangen kunnen worden door de winsten die ze met hen herverzekeringsactiviteiten de afgelopen jaren gemaakt hebben. Bovendien staat het de verzekeraars vrij limieten te verlagen of te beëindigen. Het doel van de herverzekering is het voorkomen dat de kortlopende omzetmarkt stilvalt met het onnodig faillissement van vele bedrijven en verlies van banen tot gevolg, en niet het overeind houden van de private verzekeraars.

Ook vragen de leden van de SP-fractie zich af in hoeverre de kredietverzekeraars altijd de contractuele vrijheid hebben om limieten te verlagen of in te trekken? Met andere woorden, kunnen betalingsrisico's altijd en volledig door de verzekeraars zelf vermeden c.q. tot nul gereduceerd worden? Zo nee, waarom stelt de regering dan in antwoord op een vraag van de Tweede Kamer (vraag 23, zie conceptverslag) dat «de private verzekeraars geen directe voordelen [hebben] van de herverzekering door de staat»? Het niet geringe voordeel bestaat er toch uit dat de verzekeraars de eerdergenoemde betalingsrisico's niet langer zullen lopen? Kan de regering dit nader toelichten.

De mate waarin kredietverzekeraars de ruimte hebben om limieten te verlagen of in te trekken, hangt af van de voorwaarden die zij gesteld hebben aan het verlenen van dergelijke limieten. Dit is dus aan de verzekeraars zelf. Het is niet onlogisch dat deze mogelijkheid wordt ingebouwd, anders zou een bedrijf van een limiet gebruik kunnen blijven maken terwijl alle omstandigheden erop wijzen dat het bedrijf deze niet terug kan betalen, bijvoorbeeld doordat er sprake is van een aankomend faillissement. Het klopt dat de verzekeraars niet langer het betalingsrisico dragen voor het deel van de limieten dat de staat herverzekert. Dit levert geen voordeel op voor de verzekeraars, omdat alle premie-inkomsten aan de staat worden afgedragen. De verzekeraars krijgen alleen een kostenvergoeding voor het uitvoeren van de verzekering, maar zij verdienen er niet meer aan. Indien de staat deze herverzekering niet aan zou bieden, zouden de limieten worden verlaagd of ingetrokken waarmee betalingsrisico's beperkt worden en de (overgebleven) premie-inkomsten voor de verzekeraars behouden zouden blijven.

Ten slotte, vragen de leden van de SP-fractie welke afspraken over beperkingen ten aanzien van het uitkeren van dividenden en het toekennen van bonussen aan het management in Nederland met de betreffende verzekeraars op dit moment precies met de betreffende kredietverzekeraars gemaakt worden. Hoe zien deze afspraken er precies uit en in hoeverre vormen zij harde voorwaarden? Wat gebeurt als de verzekeraars zich niet aan deze afspraken houden?

De afspraken over de beperkingen over het uitkeren van dividenden en het toekennen van bonussen zijn onderdeel van de overeenkomsten die de staat sluit met de private kredietverzekeraars. De afspraken houden in dat de private verzekeraars geen dividenden of bonussen over het jaar 2020 -het jaar waarin staatssteun verleend wordt -mogen uitkeren voor het Nederlandse deel van het bedrijf. Indien later dit jaar besloten wordt tot verlenging van de herverzekering, zal ook het dividend- en bonusverbod verlengd worden. Op deze wijze geldt dit verbod te allen tijde gedurende de duur van de overeenkomst. Indien een verzekeraar zich niet aan deze voorwaarde houdt, kan de Staat de gebruikelijke stappen ondernemen om nakoming van de overeenkomst af te dwingen. Als dit geen soelaas biedt, kan als ultimum remedium de overeenkomst worden opgezegd.

Mede namens de Minister van Financiën,

De Staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst,
J.A. Vijlbrief