

Vergaderjaar 2020–2021

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)

F

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN – FISCALITEIT

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 november 2020

Dit voorjaar heeft de Staat maatregelen genomen met betrekking tot de markt voor de verzekering van leverancierskredieten in het kader van het bestrijden van de gevolgen van de uitbraak van het coronavirus. Tijdens het Wetgevingsoverleg in uw Kamer en in de Tweede Kamer heb ik toegezegd in het najaar met een brief te komen waarin ik inga op de effecten van de maatregel en een beschouwing geef van de baten en lasten. In deze brief zal ik daarnaast stilstaan bij de noodzaak die ik zie tot verlenging van de herverzekering voor in elk geval de eerste zes maanden van 2021.

De herverzekering is onderdeel van een uitgebreid steunpakket

De uitbraak van het coronavirus heeft grote gevolgen voor de economie en de samenleving. De economische situatie is ingrijpend veranderd: van een situatie van economische hoogconjunctuur met historisch lage werkloosheid is Nederland terechtgekomen in een periode van economische neergang. Vanwege de grillige ontwikkeling van het virus is de economische situatie uiterst onzeker. Economische ramingen moeten nu, meer dan ooit, met enige terughoudend tegemoet worden getreden. Volgens het basisscenario in de Macro Economische Verkenning 2021 van het CPB krimpt de economie dit jaar met 5%. Voor 2021 wordt een economische groei van ruim 3% verwacht, maar de verdere ontwikkeling van de virusuitbraak is daarbij een belangrijke risicofactor. Door de huidige ervaring van het virus zal de economische situatie naar verwachting echter verder verslechteren. De economische ontwikkeling in de komende periode hangt onder andere af van de ontwikkeling van het virus in Nederland en in Europa / de rest van de wereld, de mate en duur van contactbeperkende maatregelen en van de ontwikkeling van een vaccin. Eind november komt het CPB met een nieuwe economische raming met een actueel economisch beeld.

Om de economische gevolgen van de virusuitbraak te mitigeren, heeft het kabinet een uitgebreid pakket met steunmaatregelen geïntroduceerd. Het deel van het steunpakket dat het kabinet daarbij heeft ingericht voor het bedrijfsleven is historisch ongekend. Naast directe steun¹ aan bedrijven zijn er ook garantieregelingen ingesteld. De herverzekering van leverancierskredieten is een van de voorbeelden hiervan, naast bijvoorbeeld de (verruimde) BMKB en GO van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. Zo biedt de BMKB-C 75%-dekking in plaats van de gebruikelijke 50% en loopt deze vier in plaats van twee jaar, en biedt de GO-C voor mkb-bedrijven 90%-dekking voor maximaal zes jaar. In een recente brief van het kabinet (2020D42452) zijn aanvullende steunmaatregelen aangekondigd, waaronder regelingen voor sectoren die door de recente maatregelen een onevenredige klap hebben gekregen.

Bij een langere economische terugval is het niet haalbaar of wenselijk om de economie te bevriezen. Door de noodpakketten en het steun- en herstellepakket heeft de coronacrisis daarnaast een groot effect op de overheidsfinanciën. Doordat de schuld de laatste jaren was afgebouwd is er ruimte gecreëerd om deze schok voor de overheidsfinanciën op te vangen. Door deze ruimte nu in te zetten om de economie te ondersteunen, ook met de herverzekering van leverancierskredieten, draagt de overheid bij aan stabiliteit en continuïteit. Tegelijkertijd zullen de overheidsfinanciën bij een langere en/of diepere crisis verder verslechteren en leiden tot een hogere staatsschuld, omdat de overheid minder belasting ontvangt en meer uitgeeft aan de steunmaatregelen en aan werkloosheidsuitkeringen. De buffer die nu wordt aangesproken, is dan ook niet onbeperkt en zal op termijn weer opgebouwd moeten worden. De vorige crisis leert dat dit niet te acuut moet gebeuren, zodat de economie zich goed kan herstellen.

Werking en voorwaarden herverzekering leverancierskredieten

Met kortlopende leverancierskredieten wordt in Nederland op jaarbasis door commerciële kredietverzekeraars meer dan 200 miljard euro aan handel mogelijk gemaakt. De verzekerde bedrijven leveren op afbetaling aan hun klanten in binnen- en buitenland. Deze klanten krijgen doorgaans dertig tot negentig dagen de tijd om de ingekochte goederen terug te betalen. In deze tijd kunnen zij omzet genereren waardoor ze aan hun betalingsverplichtingen kunnen voldoen. Dit leveren op afbetaling wordt mogelijk gemaakt doordat de betalingsrisico's kunnen worden verzekerd bij de genoemde commerciële verzekeraars. Na het uitbreken van de coronacrisis en het invoeren van contactbeperkende maatregelen in Nederland en de omliggende landen dreigde deze handel op afbetalingen deels tot stilstand te komen doordat verzekeraars de risico's niet goed meer konden inschatten en dus moesten afbouwen. Dit is voorkomen door de herverzekering door de Staat voor alle leveringen in 2020. De herverzekering is van groot belang voor met name de kredietverlening aan kleine bedrijven, maar ook de grotere bedrijven uit het mkb-segment hebben er baat bij.² Het in stand houden van leverancierskredieten is een tweesnijdend zwaard. Aan de ene kant kunnen de klanten van de verzekerde bedrijven – variërend van kleine bloemenwinkels op de hoek tot grote supermarkketens – gebruik blijven maken van levering op afbetaling. Dit is zeker voor de kleinste bedrijven een belangrijke vorm van kredietverlening. Aan de andere kant kunnen de verzekerde bedrijven zelf hun omzet zo veel mogelijk in stand houden, doordat hun klanten dit krediet kunnen blijven gebruiken. Bovendien kunnen verzekerde bedrijven

¹ Zoals de Noodmaatregel Overbrugging voor Werkgelegenheid (NOW), de Tijdelijke Overbruggingsregeling Zelfstandig Ondernemers (TOZO) en het geven van belastinguitstel.

² Zoals bekend worden niet alleen leverancierskredieten aan Nederlandse bedrijven verzekerd, maar aan klanten wereldwijd.

op hun beurt bij hun bank de beschikking krijgen over het benodigde werkkapitaal doordat de uitstaande facturen verzekerd zijn. De herverzekering van leverancierskredieten biedt aan de verzekeraars net als de GO-C aan mkb-bedrijven een dekking van 90%³, in lijn met het tijdelijk Staatssteunkader van de Europese Commissie. Aanvankelijk was het voornemen om 100%-dekking te verlenen om zo maximaal veilig te stellen dat risico's niet zouden worden afgebouwd, maar zoals ik in mijn brief⁴ van 29 mei heb uiteengezet is dit aangepast naar een dekking van 90% om het in lijn te brengen met het Staatssteunkader en toestemming te krijgen van de Europese Commissie. Bovendien heeft elke verzekerde een eigen risico van minimaal 10%, zodat de Staat in feite maximaal 81% van de schades dekt bij leverancierskredieten. De looptijd van een risico is daarbij normaal dertig dagen, in sommige gevallen zestig en in enkele gevallen negentig dagen. Deze risico's rollen overigens door, dus nadat een betaling is ontvangen kan weer opnieuw op afbetaling geleverd worden en ontstaat het risico wederom. Door de gedekte percentages worden de kosten van faillissementen gedeeld tussen de Staat, de verzekeraars en de verzekerden. De herverzekering door de Staat, met een maximale garantie van 12 miljard euro, heeft voorkomen dat deze vorm van kredietverlening – in een normaal jaar in Nederland optellend tot 200 miljard euro – voor een belangrijk deel tot stilstand kwam. Bedrijven die tijdelijk gesloten waren tijdens de eerste lockdown of die een belangrijk deel van hun omzet zagen wegvallen, konden doordat de leverancierskredieten beschikbaar bleven weer open gaan en met de nieuw geleverde voorraad opnieuw omzet draaien om daarmee de bestaande en de nieuwe betalingsverplichtingen voldoen. Het is aannemelijk dat hierdoor onnodige faillissementen hierdoor zijn voorkomen. De tweede golf en de recente verscherping van de contactbeperkende maatregelen zorgt weer voor een toename van de onzekerheid en brengt bedrijven die een goede zomer achter de rug hebben mogelijk opnieuw in de problemen.

Kenmerken markt verzekering leverancierskredieten

In Nederland nemen zeven verzekeraars deel aan de herverzekering: de drie grote internationale spelers (Atradius, Euler Hermes en Coface), twee gevolmachtigde agenten (Mercury en Nexus) die in Nederland opereren namens grote internationale verzekeringssyndicaten en twee buitenlandse verzekeraars (Credendo en Zürich) die in Nederland een portefeuille aan verzekeringen hebben lopen. De markt voor kortlopende kredietverzekeringen is, zoals uit deze opsomming blijkt, bij uitstek een internationaal georganiseerde markt. De partijen waarmee een herverzekeringsovereenkomst is gesloten staan niet in Nederland maar in een andere EU-lidstaat onder prudentieel toezicht. Nederlandse bedrijven hebben zich niet altijd bij een Nederlandse vestiging van een verzekeraar aangesloten. Gezien het oogmerk van de herverzekering, namelijk het in standhouden van kredietverlening en leveranties door Nederlandse leveranciers, heb ik daarom toegestaan dat Nederlandse bedrijven die zich verzekerd hadden bij een buitenlandse vestiging van een van de aangesloten verzekeraars «gemigreerd» werden naar de Nederlandse vestiging. Nederland was immers een van de eerste landen die een herverzekering sloot en bovendien bieden niet alle Europese landen dezelfde veelomvattende dekking. Voor deze bedrijven gelden dan wel de – voor de verzekeraar iets strengere – voorwaarden voor nieuwe polishouders. De mogelijkheid om nieuwe polissen te sluiten is beperkt tot bedrijven (groepen) die overwegend Nederlands zijn.

³ Totdat een totale schade van 1 miljard euro is bereikt, de zogeheten *first shared loss*. Daarboven dekt de Staat 100% van de schade. De totale bruto schade – voor incasso's – is geraamd op 1,4 miljard euro.

⁴ Kamerstukken II 2019–2020 35 433 nr. 9, ook verstuurd aan de Eerste Kamer.

Het is dus een pan-Europese markt, waarbij de actieve verzekeraars onder de EU lidstaat van vestiging onder toezicht staan op grond van Solvency II. Indien een lidstaat maatregelen neemt in deze markt moet men alert zijn op effecten in andere lidstaten. Dit brengt met zich mee dat het opleggen van heffingen of het vormen van een reserve om de kosten van overheidsingrijpen te verhalen op partijen die betrokken zijn bij de herverzekeringsfaciliteit door een lidstaat, of dat nu de verzekeraars zijn, de verzekerden of de klanten van de verzekerden, mogelijk ineffectief zijn: de markt in die lidstaat kan immers ook bediend worden vanuit het buitenland.

Financiële gevolgen tot op heden

In de Nederlandse herverzekering dragen de herverzekeraars maandelijks alle ontvangen premies⁵ af aan de Staat en krijgen ze de daadwerkelijke operationele kosten vergoed, door middel van een voorschot in 2020 met een eindafrekening na accountantscontrole in 2021. Daar staat tegenover dat de Staat 90% van de schades vergoedt en vervolgens weer 90% ontvangt van eventuele incasso's. Tot en met september waren de faillissementen en daarmee de schades significant *lager* dan in de voorgaande jaren terwijl verwacht was dat deze historisch hoog zouden zijn als gevolg van de economische krimp. De schades lopen sinds de zomer weliswaar iets op, maar blijven laag als gevolg van het uitblijven van faillissementen. De onverwachte uitkomst daarvan is dat de herverzekering in elk geval tot en met het derde kwartaal en waarschijnlijk voor heel 2020 per saldo inkomsten genereert voor de Staat. Hierover zal uw Kamer verder geïnformeerd worden bij de tweede supplettoire begroting 2020. In heel Europa zijn de verwachte faillissementen om een aantal redenen op grote schaal uitgebleven. De belangrijkste verklaring is waarschijnlijk het al genoemde overheidsingrijpen op ongekende schaal, gericht op het steunen van bedrijven en het voorkomen van faillissementen als gevolg van lockdowns en andere overheidsmaatregelen. Daarnaast speelt naar verluidt in een aantal lidstaten ook mee dat faillissementsregels zijn aangepast met een (tijdelijk) drukkend effect op de faillissementen. Ook zit het in de aard van de herverzekering zelf, zoals hierboven beschreven, om faillissementen te voorkomen.

Tussentijdse evaluatie

Sinds de herverzekering in juni formeel van start is gegaan ontvangt de Staat maandelijks uitgebreide rapportages van de verzekeraars. Uit deze rapportages kan afgeleid worden dat de herverzekering het beoogde effect heeft bereikt. De acceptatiegraden voor limietaanvragen zijn terug op pre-corona-niveaus, en de totale omvang van de portefeuilles eveneens. Het op grote schaal verlagen en intrekken van kredietlimieten vanwege toegenomen risico (zogenoeten *mass actions*⁶) is dus voorkomen met de herverzekering.

De markt voor verzekering van leverancierskredieten bestaat al lange tijd. Na de kredietcrisis is dit de tweede keer dat de Staat moet ingrijpen in deze markt. De maatregel die ten tijde van de kredietcrisis werd getroffen, de TASK, werkte om een aantal redenen niet. Een belangrijke reden was dat per individuele limiet een aanvraag moest worden ingediend voor een *top-up*-dekking door de Staat, terwijl de benodigde financiële informatie juist in verslechterende omstandigheden gebrekkig is en dus leidt tot risico-avers gedrag van verzekeraars. Bovendien werd door de *top-up*-structuur waarbij limieten van verzekeraars door de Staat (maximaal) werden verdubbeld niet voorzien in de situatie dat een verzekeraar op een

⁵ Met uitzondering van 10% van de premies afkomstig van nieuwe polishouders.

⁶ Dit gebeurde onder andere tijdens de kredietcrisis op grote schaal.

bedrijf helemaal geen limiet meer wenste af te geven. De huidige herverzekering is eenvoudiger en voorziet beter in het oplossen van marktfalen dat ontstaat door het gebrek aan informatie, doordat niemand weet welke bedrijven de crisis gaan overleven. Verzekeraars hoeven niet in te grijpen op basis van gebrekkige informatie. Daarmee kunnen ze door de herverzekering wachten totdat duidelijk is dat een bedrijf echt niet meer tot betalen in staat is en dat ook niet meer wordt. Bedrijven hebben door het niet intrekken van limieten de kans gekregen om met nieuwe omzet op basis van nieuwe, verzekerde leveringen alsnog aan hun verplichtingen te voldoen. Door de gehele portefeuilles te herverzekeren is bovendien voorkomen dat de Staat alleen de slechte risico's (en bijbehorende niet-kostendekkende premies) voor zijn rekening neemt. De *mass actions* die in 2008/2009 veelvuldig zijn genomen hebben zich nu niet voorgedaan.

Vooruitblik

Het is de algemene verwachting dat de golf faillissementen alsnog gaat komen.⁷ De recente aanscherping van contactbeperkende maatregelen in Nederland en veel andere Europese lidstaten maakt dit alleen maar waarschijnlijker. Zo lang dit risico op faillissementen boven de markt hangt blijft overheidsingrijpen in de markt voor leverancierskredieten noodzakelijk. Indien verzekeraars per 1 januari niet langer herverzekerd zouden zijn, zouden ze genoodzaakt zijn alsnog op grote schaal – zij het minder dan in maart/april 2020 omdat inmiddels meer informatie beschikbaar is – in te grijpen in hun uitstaande risico's. Dat zou onzekerheid creëren en kunnen leiden tot economische schade. Tegelijkertijd moet voorkomen worden dat de Staat langer en meer ingrijpt in deze markt dan nodig is. Het is echter de verwachting dat verzekeraars zodra dit weer haalbaar is de verzekering weer op zich zullen nemen, aangezien de herverzekering in de huidige vorm per definitie financieel verlieslatend is voor de verzekeraars: de vergoeding van operationele kosten vormt de enige bron van inkomsten, terwijl de verzekeraars naast de operationele kosten ook een deel van de schades dragen. Daarnaast is een verbod op het uitkeren van dividenden en bonussen onderdeel van de herverzekering.

De Europese Commissie heeft inmiddels het tijdelijk staatssteunkader en de zogeheten Mededeling Kort verlengd tot en met 30 juni 2021.⁸ Dat betekent dat lidstaten in overleg met de Commissie kunnen treden over de formele verlenging voor 2021. Zoals ik u eerder heb bericht heb ik de optie voor drie maanden verlenging ingeroepen, in afwachting van goedkeuring van een definitieve verlenging.⁹ Ik wil deze definitieve verlenging in elk geval tot en met 30 juni aanbieden aan de verzekeraars, in lijn met het tijdelijk staatssteunkader. Het is mogelijk dat deze verlenging van de herverzekering tegen iets andere voorwaarden zal plaatsvinden om de regeling te laten aansluiten bij de actuele situatie. Verlenging heeft budgettaire gevolgen voor artikel 5 van begroting IX. Gedurende de looptijd van de herverzekering zal de Staat immers premies blijven incasseren enerzijds en aan de verzekeraars hun operationele kosten moeten vergoeden anderzijds. De verwachte schades, die zich zoals beschreven in 2020 nauwelijks hebben voorgedaan, verschuiven in tijd. De huidige inschatting is dat deze zich in het eerste en tweede kwartaal van 2021 gaan materialiseren, maar de verwachtingen zijn onzeker. Op basis van huidige inschatting is een verlenging van een half jaar budgettair inpasbaar in de huidige raming. Bij definitieve besluitvorming over de verlenging kunnen de budgettaire effecten inzichtelijk

⁷ Zie bijvoorbeeld de Marco Economische Verkenningen 2021.

⁸ Zie: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1872

⁹ 2020Z17505

worden gemaakt middels een nota van wijziging op de begroting 2021 en zal ik uw Kamer per brief en met een nieuw toetsingskader risicoregelingen verder informeren.

Kortom, ik beschouw de herverzekering van leverancierskredieten, gegeven de tot nu toe gebleken werkzaamheid, als een terechte ingreep in deze markt en als een nuttige toevoeging aan het potentiële instrumentarium van de Staat voor een toekomstige crisis. Het is aannemelijk dat door dit overheidsingrijpen en de rust die daardoor in de markt is gebracht onnodige economische schade is voorkomen. Om deze rust te bewaren heb ik verlenging voor in elk geval de eerste zes maanden van 2021 voorgesteld aan de verzekeraars. Ik informeer u binnenkort nader over de precieze voorwaarden waaronder.

Ik hoop u hiermee voldoende geïnformeerd te hebben.

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