

Tilburg University

Investeringsgaranties

Albregts, A.H.M.

Published in:
Maandschrift Economie

Publication date:
1961

Document Version
Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

Citation for published version (APA):
Albregts, A. H. M. (1961). Investeringsgaranties. *Maandschrift Economie*, 25(12), 626-633.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

INVESTERINGSGARANTIES

door

Prof. Dr. A. H. M. ALBREGTS

Export en buitenlandse investeringen.

„Aan het na-oorlogse herstel en de uitbreiding van de buitenlandse economische betrekkingen heeft het Nederlandse bedrijfsleven in belangrijke mate bijgedragen door de vestiging van nieuwe steunpunten in het buitenland.”

Deze woorden van Minister Van den Brink in zijn Exportnota van 31 maart 1952 hebben thans — na een negental jaren — een nog grotere betekenis. Indien immers in de toenmalige, korter na de oorlog liggende periode de Regering — aldus de Minister van Economische Zaken — getracht heeft ondanks de behoefte aan kapitaalimport aan het verlangen van het bedrijfsleven tegemoet te komen om oude steunpunten te herstellen en nieuwe vestigingen te stichten, dan geldt dit in 1961 met meer kracht van argumenten.

Voor de industrie gaat het met name om uitbreiding van afzetmogelijkheden van Nederlandse goederen, ook langs andere weg dan de normale export van eindproducten, alsmede om een beschikbaarstelling van Nederlandse technische kennis en ervaring. Buitenlandse investeringen vinden soms ook een motivering in gunstige economische concurrentievoorwaarden in de betrokken landen. Vanwege het beeld dat de betalingsbalans en de kapitaalcracht thans vertonen vormt voorts de vestiging van Nederlandse industrieën elders een welkom tegenwicht tegen buitenlandse vestigingen hier te lande. Dreigt de Nederlandse industrie in bepaalde omstandigheden verdrongen te worden van exportmarkten met vaak traditionele verbindingen, dan kan de expansie door middel van buitenlandse investeringen een middel betekenen om dit in zekere mate te voorkomen. De export van kapitaalgoederen zal de export van eindproducten gedeeltelijk vervangen, daarnaast deze gedeeltelijk weer indirect stimuleren door gunstige afzetmogelijkheden te scheppen voor andere producten zoals halffabrikaten. Het exportpakket zal van samenstelling veranderen maar hoeft in omvang niet af te nemen.

Zo houden dus investeringen in het buitenland nauw verband met de exportbedrijvigheid. Deze betreft hier een land, dat voor de

aan export verbonden risico's bijzonder gevoelig is. Een enkel voorbeeld volgt hier om dit te illustreren. Nederland exporteert 50% van zijn nationaal product tegenover een industrieel land als de Bondsrepubliek 25% en de Verenigde Staten 5%. De mogelijkheid om door middel van buitenlandse investeringen de export direct en indirect in stand te houden en te vergroten wint voor een land, dat gekenmerkt wordt door internationale betrekkingen als Nederland, in betekenis.

Alvorens in te gaan op de garanties voor investeringen, die het eigenlijke thema zijn van deze beschouwing, wil ik wijzen op de betekenis van de credietverzekering, die aan de export is verbonden. Naarmate de landen, waarheen de export zich richt, minder kapitaalkrachtig zijn, en deze betrekking heeft op kapitaalgoederen met een langere gebruiksduur, wordt de omvang der verleende credieten en het aan de credietverlening bij export verbonden risico groter. Vandaar de aandrang van in ontwikkeling achtergebleven gebieden — de zogenaamde ontwikkelingslanden — om door de geïndustrialiseerde landen geholpen te worden met financieringsmiddelen op langere termijn. De ontwikkelde landen willen hierin zo ver mogelijk gaan om een krachtige positie ten opzichte van de toekomst te verwerven. Dit zal met name gelden voor landen als Nederland met een grote structurele afhankelijkheid van de import en export. De financiering vereist dan behalve de nodige middelen een verzekering van de commerciële en politieke risico's, die inhaerent zijn aan de transacties: exportcredietgaranties.

De buitenlandse concurrentie is te dien aanzien geleidelijk verscherpt, zodat de regelende functie van de Berner Unie, die de crediettermijn voor daarvoor in aanmerking komende kapitaalgoederen tot maximaal vijf jaar beperkt, geweld wordt aangedaan. De liberale gedragslijn die het „Export Credit Quarantee Department” in Engeland volgt, is daar een sprekend voorbeeld van. Leningen met een „gebonden” karakter, z.g. „tied loans”, in West-Duitsland door een wet gesteund, waarbij deze beperking van de termijn geen rol speelt, vormen een ander voorbeeld.

Langlopende leningen die — afgezien van de financiering van de infra-structuur — voor een industriële ontwikkeling de nodige middelen kunnen verschaffen en eventueel door garanties kunnen worden gedekt, brengen een effect teweeg dat vergelijkbaar is met het gevolg van particuliere investeringen. Alleen zal de zegg-

schap in het laatste geval gewoonlijk liggen bij de instantie die, om redenen als in de aanvang beknopt zijn aangeduid, de investeringen in het betrokken land doet. Deze investeringen vragen om garanties tegen met name politieke risico's.

Het zijn de investeringsgaranties, enigermate te vergelijken met exportcredietgaranties maar toch hiervan te onderscheiden, die het eigenlijke thema vormen van deze beschouwing.

Het plan der centrale werkgeversverbonden.

Einde van het vorig jaar is door de centrale werkgeversverbonden een rapport uitgebracht over „*Samenwerking met ontwikkelingslanden*”. De commissie, die het rapport heeft samengesteld, achtte het vraagstuk van „*Garanties voor investeringen in ontwikkelingslanden*” zó urgent, dat zij daaraan bij voorrang haar aandacht gaf en de resultaten van de studie neerlegde in een interim-nota, die op 22 augustus 1960 aan de Ministers van Financiën en Economische Zaken werd aangeboden, alsmede ter kennis werd gebracht van de Minister van Buitenlandse Zaken.

Dit plan der centrale werkgeversverbonden heeft, ondanks de belangstelling die het wist te trekken, nog niet tot concrete resultaten geleid.

Tot goed begrip van dergelijke voorstellen dient onderscheid te worden gemaakt tussen unilaterale, bilaterale en multilaterale maatregelen t.a.v. buitenlandse investeringen.

Het Nederlandse plan kan een eenzijdige of *unilaterale* regeling betekenen met betrekking tot garanties. Volgens de opzet worden de garanties gesteld voor buitenlandse investeringen en deelnemingen, voor leningen met een langere looptijd dan vijf jaar, alsmede voor contracten betreffende licenties, technische hulp en management. De garanties hebben betrekking op politieke risico's, waaronder ook belemmeringen van overheidswege van transfer e.d. Aanbevolen wordt om, in navolging van ons beconcurrerende landen als de Verenigde Staten en West-Duitsland, vriendschapsverdragen te sluiten, die clausules bevatten betreffende de behandeling van investeringen. In dat geval is de regeling *bilateraal* of tweezijdig, wat uiteraard een grotere zekerheid verschaft t.a.v. bedoelde risico's.

De verzekering wordt door de staat gegarandeerd, maar de kosten van dekking worden primair gedragen door het bedrijfsleven, *aanvullend* door de staat. Deze verleent evenwel volgens het Neder-

landse systeem geen rechtstreekse garanties zoals in Duitsland en de Verenigde Staten gelden, maar vangt slechts de verliezen op die na uitputting der gevormde reserves mochten overblijven.

Multilaterale of veelzijdige regelingen kunnen worden getroffen door een groep van landen. Alvorens in te gaan op het onlangs gepropageerde plan-Van Eeghen en het daaraan verwante plan van de Amerikanen Straus en Maffry, valt op te merken dat het plan der werkgeversverbonden voor een internationale regeling van deze materie geheel openstaat. Zolang deze er nog niet is dient de overheid een stimulerende taak te vervullen „door het scheppen van garanties tegen politieke en transfer-risico's en het ontplooiën van activiteiten, teneinde een non-discriminatoire behandeling te bevorderen" (rapport blz. 14). En in het interim-rapport wordt uitdrukkelijk gesteld:

„Hoewel in het hierboven gedane voorstel in de eerste plaats wordt gedacht aan een zuiver Nederlandse oplossing voor dit vraagstuk, wordt het belangrijk geacht een coördinatie met andere landen, met name de overige lid-staten der E.E.G., ter zake van deze activiteiten tot stand te brengen.

Gezien het grote directe belang van een goede regeling inzake garanties voor investeringen in ontwikkelingslanden, mag een dergelijke coördinatie echter niet worden afgewacht" (blz. 34).

Ik ben het daarmee eens, ondanks het bezwaar dat de repercussies dan beperkt blijven tot de beide betrokken landen en de werking zich kan uitstrekken over een groter gebied, maar wijs op het feit dat de opname van een nationale regeling in een bilateraal verdrag ook nog tijd zal kosten, dus niet aanstonds in werking zal treden. Toch valt een *bilaterale* regeling te prefereren boven eenzijdig verleende garanties voor risico's. De grotere zekerheid die zij verschaft hangt samen met het feit dat zij een selecterend optreden t.a.v. kapitaalbehoevende landen bevordert.

Het beroep op de staat accentueert de noodzaak om selecterend te werk te gaan. Het stelt bovendien de vraag, in hoever bij de primaire kostendekking rekening dient te worden gehouden met het risico-draagvlak der betrokken investerende ondernemingen. Dit draagvlak is voor internationale concerns bijvoorbeeld veel breder dan voor middelgrote ondernemingen en daarom zou deelname aan een regeling beperkt kunnen worden tot laatstgenoemde categorie. Tenslotte zal het voor de uitwerking nuttig zijn, zich van de praktische ervaring, elders opgedaan, bijv. met de Amerikaanse en

Duitse regelingen waarnaar het interim-rapport der werkgeversverbonden in een bijlage verwijst, nauwkeurig op de hoogte te stellen.

Ter verduidelijking van de onderlinge verhouding ussen de drieërlei maatregelen wijs ik op de verklaring van Prof. L'Huillier, vertegenwoordiger van de Internationale Kamer van Koophandel bij het Europese Bureau van de Verenigde Naties in de 30e zitting van de Economische en Sociale Raad (1960). Hij vraagt aandacht voor het gevaar om de „Code of Fair Treatment of Foreign Investments”, door de I.K.K. in 1949 gepubliceerd, te rangschikken onder de multilaterale regelingen. „De I.K.K. meent dat het probleem van de bescherming van buitenlandse investeringen te gecompliceerd is om langs slechts één weg te worden opgelost. Hoewel haar Code de vorm heeft van een internationaal verdrag, heeft de I.K.K. de opstelling van een internationale conventie slechts overwogen als een uiteindelijk doel, dat lange voorbereiding zou vragen. Zij heeft alleen bedoeld een model-conventie op te stellen ongeveer zoals bij de Verenigde Naties de model-conventie over dubbele belastingheffing; hierin zouden stelregels moeten worden neergelegd, waarnaar regeringen die unilateraal of bilateraal en in een later stadium multilateraal zouden optreden, kunnen teruggrijpen”. (Mededelingen van de Nederlandse Organisatie van de Internationale Kamer van Koophandel, No. 11 en 12, 1960).

Het plan-Van Eeghen e.a.

Na deze verduidelijking is het interessant het plan-Van Eeghen nader te bezien. Het betreft een internationale regeling waaraan de kapitaal-exporterende, dus investerende landen, alsook de kapitaal-importerende, dus investering behoevende landen, beide deelnemen. De ontwikkelingslanden behoren uiteraard tot de laatste categorie.

Nieuwe investeringen worden door het internationaal instituut gegarandeerd tegen politieke-, incl. transfer-risico's (en het risico van rampen — „Acts of God” —, voor zover niet particulier te verzekeren). Het dragen van het risico wordt geregeld op een wijze die analoog is aan het voorstel der werkgeversverbonden: primair dragen de investerenden het risico, aanvullend de regeringen der deelnemende staten, evenredig verdeeld tussen kapitaal-exporterende en kapitaalimporterende landen in verhouding tot hun belangen.

Ik noemde reeds het plan van de Amerikanen Straus en Maffry, dat veel gelijkenis vertoont met dat van Van Eeghen. Er wordt thans gewerkt aan een realisatie van deze denkbeelden in een voorstel tot oprichting van een „Mutual Investments Insurance Corporation” (M.I.I.C.).

Bedoeld plan werd, met veel sympathie, voor het eerst besproken op de conferentie van de Commissie voor Azië en het Verre Oosten van de I.K.K., te Karatsji in december j.l. gehouden, en daarna was het onderwerp van gedachtenwisseling „achter de coulissen” van het Congres, dat de I.K.K. in mei j.l. te Kopenhagen heeft gehouden. Thans wordt het zowel in de kringen van de I.K.K. als van de Bank voor Internationaal Herstel en Ontwikkeling (Wereldbank) nader in studie genomen.

Het plan heeft het grote voordeel dat het een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid schept bij alle deelnemers, zowel de kapitaal-exporterende als -importerende landen, voor het naleven van de na overleg aanvaarde gedragsregels. Het niet nakomen van de aanvaarde verplichtingen leidt tot algemene repercussies, want tegenover *alle* aangesloten deelnemers, die tesamen ook de kosten moeten dragen, wordt dan tekortgeschoten. En tenslotte betekent een dergelijke multilaterale regeling ook een grotere risico-spreiding, des te groter naarmate meer landen aan de overeenkomst meewerken. Indien daarom de werkgeversverbonden in hun rapport met name denken aan een coördinatie van deze activiteiten met de lid-staten der E.E.G., blijft het toch wenselijk naar een ruimer multilateraal verband te streven dan de E.E.G.

De geïnteresseerde kringen zullen het dus eens moeten worden over een plan, waarin naast de overheid het bedrijfsleven een functie heeft en dientengevolge naar mijn mening ook bij de voorbereiding en bij het uitvoeringsbeleid betrokken dient te zijn. Er zal daarom nog wel wat tijd verlopen alvorens een verdrag en de ratificatie ervan door de betrokken staten tot stand zijn gekomen. Zelfs al zou in de politieke sfeer met voortvarendheid worden gehandeld, kunnen de verwachtingen nog niet hooggespannen zijn.

Om in deze tijdsduur te berusten kan bezwaarlijk worden volgehouden dat de waarde van een investeringsgarantie wezenlijk afhankelijk is van zijn *multilaterale* grondslag. De behoefte van het Nederlandse bedrijfsleven aan een dergelijke garantie lijkt mij zó urgent dat niet gewacht mag worden op de realisatie van de be-

sproken *multilaterale* plannen. Ik denk dan aan bilaterale regelingen met inachtneming van bovengemaakte reserves (zie blz. 629).

De belangstelling der Regering mag daarom niet alleen worden verwacht voor de plannen, die in de kringen van de I.K.K. en van de Wereldbank thans nog in studie zijn, maar ook voor het met zoveel volhardingsvermogen bepleite nationaal garantiesysteem van de centrale werkgeversverbonden. Internationale lichamen zullen zeker niet méér Nederlands denken en handelen dan wij zelf in staat zijn op te brengen.

In dit verband wens ik nog een opmerking te maken over de hulpverlening die Nederland van Regeringswege verleent aan de onder-ontwikkelde gebieden ter financiering van de infra-structuur en andere algemene doeleinden.

Het bilaterale contact speelt bij deze hulpverlening een ondergeschikte rol. Slechts 2½ % van de hulpverlening aan ontwikkelingslanden (buiten het Koninkrijk) in 1961 is bilateraal.

Vastknopend aan de gedachte van het garantiefonds, dat primair door het bedrijfsleven zou worden gevormd om het risico, dat aan particuliere investeringen verbonden is, te dekken, en waarin naast de overheid ook het bedrijfsleven een functie vervult, lijkt het doelmatig bij de hulpverlening vanwege de overheid de bilaterale vorm in ruimere mate te bezigen. Het zou wenselijk zijn daarbij het bedrijfsleven meer actief te betrekken evenals thans reeds geschiedt bij de verzekering van het exportcredietrisico en bepleit wordt voor investeringsgaranties.

De investeringen van Nederlandse ondernemingen zouden dan in het kader van bilaterale regelingen inzake garanties kunnen gaan naar die landen, waar de overheid op grond van een wel-overwogen selectie bilateraal hulp verleent en — als in de lijn ligt — ook bij de werken die door de hulpverlening totstandkomen het eigen bedrijfsleven reeds voor een behoorlijk deel inschakelt.

Daarmee wordt niet gesteld — het zij ten overvloede opgemerkt — dat de multilaterale hulpverlening geen rol van grote betekenis meer zou dienen te vervullen.

Kennis van maatschappelijk economisch systeem en mentaliteit.

Het politieke risico, waartegen het bedrijfsleven zich wil verzekeren hangt samen met het *maatschappelijk economisch systeem* der betrokken ontwikkelingslanden en de daar heersende mentaliteit. Te dien aanzien zijn de nationalisaties het meest opvallend

gebeuren. Op de Conferentie van Karatsji in 1960, waar de reeds aangehaalde Code van 1949 in zijn strekking werd aanvaard, is gesteld dat nationalisaties behoren te geschieden op non-discriminatoire wijze en met een snelle effectieve adequate compensatie.

Hoewel een behoorlijke regeling van nationalisaties uiteraard gewenst is, o.m. ter beperking van het politieke risico, is kennis van het politieke, culturele en sociale klimaat een eerste vereiste. Hieraan behoort bij de voorbereiding van investeringen, of liever nog bij het aangaan van „joint ventures”, waarvan particuliere investeringen een belangrijk deel uitmaken, bijzondere aandacht te worden verleend. Uiteraard ontbreekt bij jonge nationale staten gemakkelijk de stabiliteit die gevestigde staten kenmerkt. Des te meer klemt de noodzaak om de structuur en de mentaliteit, die de jonge staten kenmerken, grondig te bestuderen. De economische en sociale aanpassing die zich daar zal moeten voltrekken zowel van de zijde der investerende ondernemingen als vanuit het nationale milieu der betrokken staten zelf, vormt een probleem dat niet met een algemene globale kennis kan worden opgelost. Vindt dit probleem de vereiste aandacht en wordt bij de opzet en uitvoering dezer investeringsplannen hiermede zo volledig mogelijk rekening gehouden, dan mag worden aangenomen dat de politieke risico's, die moeten worden genomen, zullen verminderen. Het is dit aspect van de investeringsgaranties, dat ik tot besluit in het kader van deze beschouwing wilde betrekken. De betekenis ervan gaat de verlaging van de verzekeringspremie, die de vermindering van het politieke risico teweegbrengt, ver te boven.