



Prop. 34 S

(2011–2012)

Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak)

Eksportfinansiering

*Tilråding fra Nærings- og handelsdepartementet 18. november 2011,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Stoltenberg II)*

1 Innledning

I kjølvannet av finanskrisen i 2008 ble det satt i gang et omfattende internasjonalt arbeid for å styrke finansinstitusjoners soliditet. Som en del av dette arbeidet er regelverket for store engasjementer for kredittinstitusjoner skjerpet. Hvis Eksportfinans skal tilfredsstille dette regelverket må foretaket oppkapitaliseres for å kunne fortsette med samme størrelse på utlån som ikke er garantert av GIEK. Det har ikke lyktes Eksportfinans og de største eierne å komme frem til en oppkapitaliseringsplan som vil sikre en eksportfinansieringsordning som etter Regjeringens syn på en tilstrekkelig robust måte vil møte kundenes behov og fremtidige krav til soliditet.

For å sikre videreføringen av et konkurransedyktig eksportfinansieringstilbud til norsk eksportnæring, foreslår Regjeringen i denne proposisjonen å opprette en eksportfinansieringsordning i statlig regi. I en overgangsperiode vil det også være behov for en midlertidig eksportfinansieringsordning (overgangsordning) i samarbeid med Eksportfinans. Den midlertidige ordningen innebærer at Eksportfinans fungerer som tilrettelegger for eksportfinansieringstilbudet i Norge på vegne av staten, mens staten er motpart i låneavtalene. Den midlertidige eksportfinansieringsord-

ningen vil fungere inntil en ny, permanent, statlig ordning er på plass senest 1. juli 2012.

2 Dagens tilbud

Ordningen med subsidierte fastrentelån (CIRR-lån), den såkalte 108-ordningen, ble opprettet i 1978. Utgangspunktet for ordningen er den OECD-tilknyttede avtalen «Arrangement on Officially Supported Export Credits». Avtalen regulerer konkurransen mellom OECD-landene bl.a. når det gjelder rente- og avdragsvilkår for offentlig støttede lån ved kapitalvareeksport. Ordningen skal bidra til at norske eksportører av kapitalvarer kan konkurrere på like vilkår med andre eksportører med nasjonale eksportkredittordninger. 108-ordningen har vært administrert av Eksportfinans så lenge den har eksistert.

Eksportfinans har som formål å utvikle og tilby konkurransedyktige finanstjenester til norsk eksportindustri. I tillegg til CIRR-lån gjennom 108-ordningen tilbyr Eksportfinans også lån med markedsrente til prosjekter som kvalifiserer til CIRR-rente. Selskapet yter også andre lån til markedsrente mot bankgaranti.

CIRR-lån er et fastrentelån med rente lik statsobligasjonsrenten i den aktuelle valutaen pluss ett prosentpoeng. Rentesatsen fastsettes ved tids-

punktet for kontrakt mellom norsk leverandør og kjøper, mens lånet gjerne utbetales noe senere. Låntaker kan, før den begynner å trekke på lånet, velge å benytte seg av den tidligere fastsatte CIRR-renten eller de gjeldende markedsrentene. Dette tilbudet fra Eksportfinans innebærer at innehaveren av tilsagnet får en gratis renteopsjon. CIRR-renten blir mer attraktiv hvis markedsrenten stiger før lånet kommer til utbetaling.

CIRR-lån kan utgjøre inntil 85 prosent av verdien av eksportkontrakten for kapitalvarer og -tjenester. For skipskontrakter kan CIRR-lån dekke inntil 80 prosent av kontraktsverdien. Utenlandsk andel av varer og tjenester i eksportkontrakten kan utgjøre inntil 50 prosent av verdien av kontrakten, men i særlige tilfeller aksepteres høyere andel. Maksimalt 30 prosent av kontraktsverdien kan være fra kjøperlandet (lokal andel). Korteste tillatte løpetid på CIRR-lån er to år. Lengste tillatte løpetid er fem år for høyinntektsland og normalt inntil ti år for lavinntektsland. OECD kan notifiseres om løpetid på inntil 8,5 år for leveranser til høyinntektsland. For skipslån og lån til fornybar energi/vannkraft er lengste tillatte løpetid hhv. 12 år og 18 år.

Eksportfinans får kompensasjon for å forvalte 108-ordningen gjennom en margin på hvert enkelt utestående CIRR-lån. Bevilgningsbehovet over statsbudsjettet fremkommer når rentesatsene på utlånene ikke fullt ut dekker innlåns- og administrasjonskostnadene ved ordningen. Bevilgningen vil dermed avhenge av rentebetingelser på nye og eksisterende utlån under ordningen, det samlede volumet av utestående kreditter i ulike valutaer, rentesatsene på innlånene og valutabevegelser. Staten bærer følgelig en risiko knyttet til ordningens økonomiske resultat.

På grunnlag av Stortingets årlige fullmaktsvedtak gis Eksportfinans tilsagn om statlig dekning av fremtidige underskudd knyttet til nye lånetilsagn i vedkommende år. Underskuddet i ett år dekkes av en bevilgning på statsbudsjettet to år senere, under kap. 934 Internasjonaliserings tiltak, post 73 Støtte ved kapitalvareeksport. I tillegg dekkes rentegodtgjørelse til Eksportfinans for den mellomværende perioden frem til utbetalingstidspunktet. Det vises til nærmere omtale av ordningen i Prop. 1 S (2011-2012) Nærings- og handelsdepartementet, under kap. 934, post 73.

3 Den aktuelle situasjonen for Eksportfinans ASA

I tråd med formålet med EØS-avtalen blir EUs nye finansmarkedsregler som hovedregel tatt inn i EØS-avtalen og gjennomført i norsk rett. EUs kapitalkravsdirektiv, direktiv 2006/48/EF («Capital Requirements Directive», CRD), ble endret 16. september 2009 ved endringsdirektiv 2009/111/EF («CRD II»). Regelverket skulle gjennomføres i EU med ikrafttredelse 1. januar 2011. Som oppfølging fastsatte Finansdepartementet 20. desember 2010 endringer i forskrift 22. desember 2006 nr. 1615 om store engasjementer, med virkning fra 1. januar 2011. En av endringene innebærer at engasjementer med andre finansinstitusjoner nå skal vektas 100 pst. i beregningen av samlet engasjement, dvs. med samme vekt som engasjementer med de fleste andre motparter. Etter de tidligere reglene kunne engasjementer med finansinstitusjoner vektas 20 pst. Begrunnelsen for denne regelendringen fra EUs side er at erfaringene fra finanskrisen tilsier at engasjementer med finansinstitusjoner bør behandles på samme måte som engasjementer med andre typer motparter, fordi risikoen prinsipielt sett kan være lik. Virkningen av innstramningen i regelverket – at finansinstitusjoner må svare mer kapital for engasjementer med hverandre enn under tidligere regelverk – er tilsiktet fra EUs side. Som kjent er soliditeten til bankene svekket, sett i et mer internasjonalt perspektiv.

For at Eksportfinans skal tilfredsstille de nye reglene må maksimal eksponering mot enkeltkunder eller finansinstitusjoner ved bankgaranti vil bli redusert fra om lag 7 mrd. kroner til om lag 1,4 mrd. kroner gitt dagens ansvarlige kapital i selskapet. I brev til Finansdepartementet 1. desember 2010 ga Eksportfinans uttrykk for at selskapet ville få store utfordringer med de nye reglene. På grunnlag av innspillene fra Eksportfinans fastsatte Finansdepartementet en overgangsregel for Eksportfinans i forskriften om store engasjementer, slik at selskapet kunne benytte de tidligere reglene om store engasjementer fram til 31. desember 2011, jf. forskriften § 15 annet ledd. Eksportfinans ble i brev 19. oktober 2011 fra Finansdepartementet informert om at overgangsregelen ville bli forlenget fram til og med 31. desember 2012, og at Eksportfinans ikke kunne få permanent unntak fra de nye reglene.

Eksportfinans' tilknytning til staten gjennom forvaltningen av 108-ordningen og statens eierandel på 15 pst. har trolig bidratt til selskapets høye kredittrating. Høy rating har gjort det mulig for

selskapet å få innlån til gunstige betingelser i det internasjonale kapitalmarkedet, noe som har satt selskapet i stand til også å tilby markedslån på konkurransedyktige vilkår. Da Eksportfinans ble nedgradert to nivåer av ratingbyrået Moody's 28. oktober 2011, mistet selskapet et av sine viktigste konkurransefortrinn.

Som følge av de nye reglene og markedets reaksjoner er Eksportfinans' evne til å yte et konkurransedyktig eksportfinansieringstilbud til norsk industri sterkt redusert. Eksportfinans har i samarbeid med sine største eiere, inkludert staten, vurdert ulike oppkapitaliseringsmodeller, slik at tilbudet til næringslivet kan videreføres. Det har ikke lyktes i denne dialogen å komme frem til et tilfredsstillende forslag. Det er også usikkerhet knyttet til om de løsninger som er diskutert, vil gi en tilstrekkelig robust løsning mot fremtidige, nye kapitalkrav som forventes implementert fra EUs side i løpet av få år.

4 Permanent statlig ordning med CIRR-lån og CIRR-kvalifiserte markedslån

Eksportfinans utsteder obligasjonslån i de internasjonale kapitalmarkedene for å finansiere lån til eksportnæringen. Konkurransefortrinnene til norsk industri på finansieringssiden har vært at Eksportfinans har hatt en svært god rating, og således fått svært gode innlånsbetingelser. I tillegg har industrien fått tilbud om lån med CIRR-rente og markedsrente fra samme institusjon. Dette har vært en fordel spesielt for små- og mellomstore bedrifter.

Dersom Eksportfinans ikke er i stand til å videreføre sitt nåværende tilbud, vil eksportfinansieringstilbudet til norsk eksportnæring bli forverret. Nærings- og handelsdepartementet har vurdert en rekke løsninger på denne utfordringen, basert på kriterier om at tilbudet til kundene skal være like godt, at løsningen skal være kostnadseffektiv og at den må være innenfor gjeldende lover og regler, slik som kapitaldekningskrav, anskaffelsesregelverket og statsstøttereguleringen.

Basert på disse kriteriene mener Regjeringen at en ordning i statlig regi med innlån fra statskassen vil være den beste løsningen. En ordning i statlig regi vil være mer robust mot svingninger i finansmarkedene enn dagens ordning og vil ikke berøres av kapitalkrav. Kundene vil oppleve det samme tilbudet både i gode og dårlige tider. Det vil heller ikke være noen øvre engasjements-

grense. En forutsetning for en slik ordning er at markedslånene må gis slik at de ikke innebærer statstøtte. Ordningen vil kunne innebære kostnadsbesparelser for staten ved at staten ikke må betale en margin på utestående saldo og at et eventuelt overskudd på ordningen vil tilfalle staten.

Ordningen vil også ha noen utfordringer, først og fremst i oppstartsfasen. Det er viktig at staten i tilstrekkelig grad greier å sikre seg nødvendig kompetanse. En annen utfordring er å sikre en utlånsrente på markedslånene som er tilstrekkelig fleksibel og samtidig i overensstemmelse med EØS-avtalens statsstøtteregler.

Det fremstår som mest hensiktsmessig å opprette et statlig organ som står for det CIRR-kvalifiserte eksportfinansieringstilbudet i Norge. Med et statlig organ vil ikke oppkapitalisering være nødvendig ettersom kapitalkravene ikke kommer til anvendelse. Et statlig organ kan både være en etat eller et særlovsselskap. Departementet vil fremme forslag til Stortinget om endelig organisasjonsform.

Det legges opp til at det statlige organet for eksportfinansiering skal ha et eget styre. Styrets fullmakter må spesifiseres nærmere i vedtekter. Det legges opp til at styret fatter vedtak i alle enkeltsaker og ansetter adm. direktør. Departementets styring vil skje gjennom fastsettelse av mål og rammer, og departementets instruksjonsmyndighet i enkeltsaker bør avskjæres i vedtektene.

Det legges opp til at organet skal videreføre det CIRR-kvalifiserte eksportfinansieringstilbudet som Eksportfinans har i dag. Det settes ingen grense på engasjementenes størrelse og innlån gis fra statskassen. Organet skal tilby både CIRR-lån og CIRR-kvalifiserte lån til markedsrenter.

Dersom opprettelsen av et nytt organ skulle bli definert som en virksomhetsoverdragelse, kan ansatte få rettigheter knyttet til overføringen av arbeidsoppgaver. En videreføring av deler av virksomheten i Eksportfinans i et statlig organ, vil kunne medføre at enkelte ansatte får rett til å videreføre arbeidsforholdet med ny arbeidsgiver. Nærings- og handelsdepartementet vil i samarbeid med berørte parter utrede spørsmålet om virksomhetsoverdragelse nærmere, og komme tilbake med informasjon til ansatte og til den praktiske gjennomføringen i denne forbindelse. Det vil bli opprettet et interimsstyre som kan håndtere organisatorisk arbeid knyttet til oppstarten av den permanente ordningen, så raskt som mulig. Det er viktig å videreføre relevant kompetanse i et nytt organ.

5 Overgangsordning

Inntil en permanent ordning er operativ, vil det bli organisert en overgangsordning i samarbeid med Eksportfinans. Overgangsordningen skal sørge for fortsatt utbetaling av lån med CIRR-rente og CIRR-kvalifiserte lån med markedsrente, der Eksportfinans allerede har gitt tilsagn men ikke utbetalt lånene. I tillegg skal ordningen sørge for tilsagn om nye CIRR-kvalifiserte lån og eventuell utbetaling av disse. Fra det tidspunktet overgangsordningen er operativ, vil staten ta fordring direkte på låntaker ved utbetaling av lån. Når den permanente statlige ordningen er operativ, vil fordringene overtas av denne. Tilsagn om nye lån skal gis på vegne av staten etter samme kriterier som i dag. Staten vil da være motpart i kontraktene. Når den permanente statlige ordningen er operativ, vil den videre behandlingen av lånetilsagnene overtas av denne. Det er en forutsetning at lån på markedsmessige vilkår må tilfredsstille statsstøtteregelverket. Utover dette må rentene på markedslån være så markedsnære som mulig.

En overgangsordning vil inneholde flere av de samme elementene som en permanent ordning i statlig regi. Forskjellen vil være at Eksportfinans vil ivareta oppgaver på vegne av staten i overgangsfasen. Vilkårene vil bli nærmere konkretisert i en avtale mellom staten og Eksportfinans. En slik avtale er under utarbeidelse. Som et hovedprinsipp kan det legges til grunn at statens profil som långiver, hva angår risiko, marginbinding, løpetider etc., skal være den samme som Eksportfinans har hatt frem til i dag. Det kan ikke forventes at Eksportfinans vil ta særskilt risiko som tilrettelegger for staten i en overgangsordning. Det betyr at arbeidet i overgangsfasen må utføres på statens risiko og regning. Vederlaget til Eksportfinans for overgangsordningen vil bli spesifisert nærmere i overgangsavtalen. Vederlaget må fastsettes slik at Eksportfinans ikke får en fordel i strid med statsstøttereglene. Det etableres en kontrollfunksjon i forbindelse med tilrettelegging og undertegning. Som et utgangspunkt legges det til grunn at en overgangsfase vil vare om lag seks måneder.

Overgangsordningen vil være operativ fra det tidspunkt Stortinget samtykker i at Nærings- og handelsdepartementet kan inngå avtale med Eksportfinans i henhold til forslagene som fremmes i denne proposisjonen, og styret i Eksportfinans godkjenner avtalen. Overgangsordningen må anses som ledd i avviklingen av 108-avtalen mellom staten og Eksportfinans.

Eksportfinans har tatt opp at det fremover vil dukke opp engasjementer som må utbetales før en overgangsordning er på plass, men som Eksportfinans ikke ønsker å utbetale fordi selskapet da vil komme i brudd med de nye kapitalkravene eller på grunn av manglende funding. I det tilfellet at en slik praksis fra Eksportfinans skulle medføre reell stopp i tilbudet til næringslivet, bør staten etter en konkret vurdering i hver enkelt sak kunne akseptere at Eksportfinans utbetaler lånene, og at staten, med forbehold om Stortingets samtykke, gir Eksportfinans sikkerhet for at disse lånene vil bli overført til overgangsordningen eller den permanente statlige ordningen når den er operativ.

6 Avtalen og EØS-avtalens forbud mot statsstøtte

EØS-avtalen inneholder et generelt forbud mot statsstøtte (artikkel 61(1)). Kompetansen til å håndheve EØS-avtalens regler om offentlig støtte er tillagt EFTAs overvåkingsorgan (ESA). CIRR-lån er basert på en internasjonal avtale (OECD) og vil være forenlig med statsstøtteregelverket. For markedslånene i en overgangsordning legges det opp til å benytte ESAs referanserenter som gulv. Dersom långiver benytter referanserenten som grunnlag for sine utlån, indikerer det at lånet er gitt på markedsmessige vilkår, og dermed ikke innebærer en fordel (støtte) for lånetaker. For markedsrentesatsene i en permanent ordning vil staten gå i dialog med ESA med mål om å bruke mer fleksible renter.

7 Departementets vurderinger

Statlig støttede eksportkreditter spiller en meget sentral rolle i finansieringen av norsk kapitalvareeksport, spesielt i tider med uro i finansmarkedene og få alternative kilder til eksportfinansiering. I en slik situasjon er det viktig at staten sørger for stabile rammebetingelser for norske eksportører. Eksportfinans har siden 1978 forvaltet den norske ordningen for CIRR-lån for staten. Eksportfinans er nå ikke i stand til å videreføre det tidligere tilbudet til norsk eksportindustri. Det er derfor departementets vurdering at eksportbedriftenes muligheter best kan sikres ved å opprette en eksportfinansieringsordning i statlig regi som skal tilby CIRR-lån og CIRR-kvalifiserte markedslån. En statlig ordning vil være robust, pålitelig og kostnadseffektiv, og bidra til å sikre norsk

industri et fortsatt konkurransedyktig finansieringstilbud. Ordningen må være kundevennlig og fleksibel i forhold til næringslivets behov.

8 Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslaget vil innebære noe økte administrative utgifter for Nærings- og handelsdepartementet. Det vil påløpe utgifter til Eksportfinans for vederlag som tilrettelegger. Vederlaget må være markedsmessig og ikke innebære statsstøtte til Eksportfinans. I tillegg vil det påløpe utgifter i forbindelse med opprettelse av en kontrollfunksjon. Departementet vil komme tilbake til Stortinget med forslag til opprettelse av et nytt organ som skal håndtere CIR-kvalifiserte lån på permanent basis, herunder bevilgningsmessige konsekvenser.

9 Budsjettforslag

Forslaget om overgangsordning innebærer at staten skal kunne gi tilsagn om CIR-kvalifiserte lån fra statskassen i 2011 og 2012. Lånene vil bli utbetalt i 2011 og senere. I CIR-kvalifiserte prosjekter hvor den kommersielle kontrakten er signert mellom leverandør og kjøper, har Eksportfinans gitt tilsagn for et lånevolum på 38,5 mrd. kroner, hvorav 18,2 mrd. kroner forventes å komme til utbetaling. På bakgrunn av usikkerheten i kapitalmarkedene og at alternative finansieringskilder vil kunne tørke opp, må man ta høyde for at lånebeløpet som forventes å komme til utbetaling vil bli høyere enn 18,2 mrd. kroner. Behovet for CIR-kvalifiserte lån i overgangsordningen er anslått til ikke å overstige 30 mrd. kroner. Ettersom det er stor usikkerhet om når utbetalingene vil skje, foreslår Regjeringen at bevilgningen gjøres overførbar.

Lån fra statskassen budsjetteres under kap. 934, mens avdrag/tilbakebetaling og renteinntekter blir ført i statsregnskapet under kap. 3934. Det

er usikkerhet knyttet til om staten vil motta avdrag eller renteinntekter i løpet av overgangsperioden. Dette skyldes at overgangsordningen er anslått til å vare i om lag seks måneder, og lånene avdras i halvårlige like store avdrag, med første avdrag seks måneder etter siste utbetaling. Lån og avdrag bruttoføres, dvs. at beløpene utgifts- og inntektsføres hver gang staten gir eller mottar tilbakebetaling av et lån. Størrelsen på eventuelle renteinntekter er svært usikker. Det er derfor ikke foreslått noen inntektsbevilgning. Regjeringen vil komme tilbake til Stortinget med beløp i forbindelse med endring av statsbudsjettet våren 2012.

Størrelsen på vederlag til Eksportfinans, samt utgifter i forbindelse kontrollfunksjonen og interimsstyre er ikke fastsatt på nåværende tidspunkt. Det foreslås derfor at Nærings- og handelsdepartementet får fullmakt til å utgiftsføre uten bevilgning. Regjeringen vil komme tilbake til Stortinget med beløp i forbindelse med endring av statsbudsjettet våren 2012.

Kap. 934 Internasjonaliseringstiltak

Post 90 Lån til midlertidig statlig eksportfinansieringsordning for CIR-kvalifiserte lån, kan overføres

Det foreslås en bevilgning på 30 mrd. kroner som skal dekke utbetaling av lån med CIR-rente og CIR-kvalifiserte lån med markedsrente i 2011 og senere. Bevilgningsanslaget er beheftet med usikkerhet, og Regjeringen vil om nødvendig foreslå bevilgningsendring i forbindelse med endring av statsbudsjettet våren 2012.

Nærings- og handelsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et fremlagt forslag til proposisjon til Stortinget om eksportfinansiering.

Vi HARALD, Norges Konge,

st a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak om eksportfinansiering i 2011 og 2012, i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag til vedtak om eksportfinansiering

I

I statsbudsjettet for 2011 gjøres følgende endringer:

Utgifter:

Kap.	Post	Formål	Kroner
934		Internasjonaliseringstiltak	
	90 (ny)	Lån til midlertidig statlig eksportfinansieringsordning for CIRR-kvalifiserte lån, <i>kan overføres</i> , blir bevilget med	30 000 000 000

II

Fullmakt til å inngå avtale

Stortinget samtykker i at Nærings- og handelsdepartementet gis fullmakt til å inngå en avtale med Eksportfinans om en overgangsordning for CIRR-kvalifiserte lån hvor Eksportfinans fungerer som tilrettelegger.

III

Fullmakt til å utgifts- og inntektsføre uten bevilgning

Stortinget samtykker i at Nærings- og handelsdepartementet i 2011 og 2012 uten bevilgning kan:

1. utgiftsføre utgifter til en kontrollfunksjon ved tilrettelegging og undertegning av låneavtaler under kap. 900 Nærings- og handelsdepartementet, ny post 22 *Utgifter til kontrollfunksjoner*.
2. utgiftsføre vederlag til Eksportfinans ASA for de tjenester selskapet utfører for staten som følge av overgangsordningen for CIRR-kvalifiserte lån, under kap. 934 Internasjonalise-

ringstiltak, ny post 74 *Tilrettelegging av overgangsordning for CIRR-kvalifiserte lån*.

3. inntektsføre renteinntekter som følge av overgangsordningen for CIRR-kvalifiserte lån, under nytt kap. 3934 Internasjonaliseringstiltak, ny post 80 *Renter fra overgangsordning for CIRR-kvalifiserte lån*.
4. inntektsføre avdrag på utestående fordringer som følge av overgangsordningen for CIRR-kvalifiserte lån, under nytt kap. 3934 Internasjonaliseringstiltak, ny post 90 *Avdrag fra overgangsordning for CIRR-kvalifiserte lån*.
5. utgiftsføre utgifter til et interimsstyre, som ledd i arbeidet med å opprette et statlig organ som skal stå for det CIRR-kvalifiserte eksportfinansieringstilbudet i Norge under kap 934, ny post 22 *Interimsstyre for statlig eksportfinansieringsordning*.

IV

Fullmakt til å gi tilsagn og utbetale lån

Stortinget samtykker i at Nærings- og handelsdepartementet i 2011 og 2012 kan gi tilsagn om og utbetale lån til CIRR-kvalifiserte prosjekter innenfor en ramme på 30 mrd. kroner.

V

Fullmakt til å overta lån

Stortinget samtykker i at Nærings- og handelsdepartementet kan overta enkelte lån som er hono-

ret fra Eksportfinans ASA fra 18. november 2011 og frem til en overgangsordning er operativ.

