EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 3.8.2020
COM(2020) 349 final

KOMMISSIONENS ÅRLIGE OVERSIGT

over medlemsstaternes årlige aktivitetsrapporter om eksportkreditter som omhandlet i forordning (EU) nr. 1233/2011

1. Indledning:

Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1233/2011 af 16. november 2011 om anvendelse af visse retningslinjer for offentligt støttede eksportkreditter og om ophævelse af Rådets afgørelse 2001/76/EF og 2001/77/EF[1] bestemmer i bilag I, at medlemsstaterne forelægger Kommissionen en årlig aktivitetsrapport for at øge gennemsigtigheden på EU-plan. Kommissionen er for sit vedkommende forpligtet til at udarbejde en årlig oversigt til Europa-Parlamentet på grundlag af disse oplysninger.

Nærværende årlige oversigt dækker kalenderåret 2018. Den vedrører eksportkredit som omhandlet i forordning (EU) nr. 1233/2011, dvs. "mellem- og langsigtede" transaktioner med en tilbagebetalingsperiode på 2 år eller derover. Oversigten dækker hverken kortvarige eksportkredittransaktioner[2] eller aktiviteter, som udføres af bestemte eksportkreditinstitutter (EKI'er) uden for eksportkreditområdet (f.eks. investeringsforsikring). Det skal også bemærkes, at funktionen som EKI i visse medlemsstater varetages af et forsikringsselskab eller et finansieringsinstitut som en offentlig opgave. Det er kun sådanne virksomheders aktiviteter i den offentlige sektor, der er omfattet af denne oversigt.

Kommissionen har noteret sig den beslutning, som Europa-Parlamentet vedtog den 2. juli 2013, om den første rapport i henhold til forordning (EU) nr. 1233/2011[3] og har især gjort medlemsstaterne opmærksomme på anbefalingerne i nævnte beslutning — såsom anbefalingen om, at Rådets Arbejdsgruppe om Eksportkreditter og Kommissionen konsulterer Tjenesten for EU's Optræden Udadtil om en videreudvikling af rapporteringsmetoden. I skrivende stund gennemgår medlemsstaterne en opdatering af rapporteringsmetoden.

2. Årlige aktivitetsrapporter for kalenderåret 2018:

Der er modtaget årlige aktivitetsrapporter fra følgende medlemsstater: Belgien, Bulgarien, Danmark, Finland, Det Forenede Kongerige, Frankrig, Italien, Kroatien, Luxembourg, Nederlandene, Polen, Portugal, Rumænien, Slovenien, Slovakiet, Spanien, Sverige, Tjekkiet, Tyskland, Ungarn og Østrig.

De resterende syv medlemsstater — Cypern, Estland, Grækenland, Irland, Letland, Litauen og Malta — ydede ikke eksportkreditprogrammer som omhandlet i forordning (EU) nr. 1233/2011 i rapporteringsperioden.

[1] EUT L 326 af 8.12.2011, s. 45.
[2] I sådanne tilfælde gælder Kommissionens meddelelse i henhold til artikel 93, stk. 1, i EF-traktaten om anvendelse af traktatens artikel 92 og 93 på kortfristet eksportkreditforsikring.
[3] Europa-Parlamentets beslutning af 2. juli 2013 om den første årsrapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet om aktiviteterne i medlemsstaternes eksportkreditinstitutter (2012/2320(INI)).

3. Analyse af de årlige aktivitetsrapporter:

a) Almindelige og finansielle oplysninger:

De gældende regler (forordning (EU) nr. 1233/2011) fastsætter de generelle regler for eksportkredittransaktioner og -programmer. Selv om de fleste regeringer i EU har oprettet et EKI, varierer omfanget og typen af eksportkreditprogrammerne samt den organisatoriske struktur i organet blandt medlemsstaterne.

I nogle medlemsstater er EKI'et en offentlig myndighed eller et organ. Som anført ovenfor udøves denne funktion i andre medlemsstater af et forsikringsselskab eller et finansieringsinstitut i henhold til et offentligt mandat og under offentligt tilsyn. Det er ikke ualmindeligt, at medlemsstater, som tilbyder forskellige kategorier af eksportkreditstøtte, har mere end et EKI (f.eks. et organ, der yder offentlig støtte i form af garantier eller forsikring for kommercielle lån, og et andet, der f.eks. udlåner direkte eller yder rentesammensætningsordninger).

I 2018 havde 21 EU-medlemsstater eksportkreditprogrammer som omhandlet i forordning (EU) nr. 1233/2011. Disse programmer blev forvaltet af i alt 29 forskellige organer og offentlige tjenester.

De fleste medlemsstater tilbyder en stadig bredere vifte af eksportkreditprogrammer. For så vidt angår de typer eksportkreditstøtte, som EKI'er i EU yder, er den hyppigst forekommende form stadig "pure cover" (dvs. at eksporttransaktionen finansieres af en forretningsbank, som et EKI stiller en garanti eller forsikringsdækning for). Alle 21 medlemsstater, der ydede eksportkreditstøtte som omhandlet i forordning (EU) nr. 1233/2011, tilbød denne form for støtte i rapporteringsperioden. Langt de fleste medlemsstater tilbød også andre former for støtte, der er omfattet af forordning (EU) nr. 1233/2011, og som er omfattet af OECD's arrangement vedrørende retningslinjer for offentligt støttede eksportkreditter[4], såsom direkte långivning eller finansiering (hvor finansieringen ydes direkte af EKI'et og ikke af en forretningsbank) eller refinansiering[5]. Mange medlemsstater yder også projektfinansiering og forskellige former for bunden bistand. Næsten alle medlemsstater tilbyder programmer, der er udformet med henblik på at imødekomme SMV'ernes specifikke behov.

Generelt bliver praksis og bevillingsstandarder mere og mere ens blandt medlemsstaterne, da arrangementet vedrørende retningslinjer for offentligt støttede eksportkreditter har udviklet sig til at omfatte et stigende antal emner. Følgende afvigelser bør dog tages i betragtning, da de gør det vanskeligt at fremlægge en fuldt udbygget sammenligning. For det første har medlemsstaterne — inden for de generelle former for eksportkreditstøtte jf. ovenfor — udviklet en række forskellige eksportkreditprogrammer. Selv om et bestemt produkt endvidere måtte være udbredt blandt flere EKI'er, er vilkårene og betingelserne ikke nødvendigvis de samme. For det andet afhænger virkningen af et eksportkreditprogram naturligvis også af den nationale økonomis sammensætning og de private finansielle markeders kapacitet.

[4] Arrangementet vedrørende retningslinjer for offentligt støttede eksportkreditter, som er indarbejdet i EU-retten, er gengivet i bilag II til forordningen.

[5] Belgien, Danmark, Det Forenede Kongerige, Italien, Polen, Slovakiet, Spanien, Sverige, Tjekkiet og Ungarn.

Med disse forbehold giver tabellen nedenfor over den samlede nominelle risikoeksponering pr. 31. december 2018 i hvert fald en generel idé om omfanget af de største "pure cover" eksportkreditprogrammer.[6]

Offentlig støtte i form af "pure cover" i 2018 (mia. EUR) **De største i EU set i forhold til den samlede nominelle risikoeksponering**	
Tyskland	86,5
Frankrig	65,1
Sverige	28,1
Italien	26,4
Nederlandene	24,4

EKI'erne i EU er som allerede nævnt ovenfor aktive på en lang række områder, som ikke hører under rapporteringsforpligtelsens anvendelsesområde i henhold til forordning (EU) nr. 1233/2011. Sidstnævnte omfatter hovedsagelig mellem- og langsigtede eksportkreditaktiviteter (defineret af arrangementet vedrørende retningslinjer for offentligt støttede eksportkreditter). Mange EKI'er i EU tilbyder imidlertid også produkter som f.eks. kortsigtede eksportkreditter, rembursgarantier, fabrikationsrisikogarantier og investeringsforsikringsprodukter. Det bør også bemærkes, at flere medlemsstater har udviklet sektorspecifikke eksportkreditprodukter, f.eks. til fremstilling af luftfartøjer, skibsbygning og jernbaneinfrastruktur. Dette kan afspejle de særskilte sektoraftaler i arrangementet vedrørende retningslinjer for offentligt støttede eksportkreditter, hvor nogle udtryk, navnlig vedrørende den maksimale løbetid, er tilpasset bestemte industriers specifikke behov.

Detaljerede oplysninger kan findes i afsnit II og IV i det indberetningsskema, der anvendes til de årlige aktivitetsrapporter, og i de almindelige årlige rapporter, som mange medlemsstater direkte henviser til.

De årlige aktivitetsrapporter indeholder overordnet set relevante finansielle oplysninger om eksportkreditprogrammer. Det skal imidlertid understreges, at disse rapporter i henhold til forordning (EU) nr. 1233/2011 udarbejdes i overensstemmelse med den pågældende medlemsstats nationale lovgivning. Dette medfører, at der er visse forskelle ved fremstillingerne. Kommissionen har ingen særlige bemærkninger til de finansielle aspekter ved de årlige aktivitetsrapporter[7].

b) Behandling af "miljørisici, der kan indebære andre relevante risici":

[6] Bemærk, at Det Forenede Kongerige ikke angiver et tal for den samlede nominelle risikoeksponering pr. 31. december
2018.

[7] I henhold til punkt 1 i bilag I gennemføres den nuværende rapporteringsproces med forbehold af de beføjelser, der er tillagt de institutioner i medlemsstaterne, der fører tilsyn med de nationale eksportkreditprogrammer.

I henhold til punkt 2 i bilag I til forordning (EU) nr. 1233/2011 skal medlemsstaterne i den årlige aktivitetsrapport beskrive *"hvordan der i den offentligt støttede eksportkreditvirksomhed, som deres eksportkreditinstitutter udøver, tages hensyn til miljømæssige risici, der kan indebære andre relevante risici".*

Medlemsstaterne oplyser, at de løbende finjusterer deres interne processer for at tage højde for og evaluere de foreliggende miljømæssige risici. Hvis de relevante risici anses for at være uacceptable eller uforholdsmæssigt store, ydes der ikke dækning. Hvis risiciene anses for at være acceptable, er eksportkreditstøtte typisk betinget og afhængig af begrænsningsforanstaltninger og overholdelse af visse standarder.[8] Desuden tager medlemsstaternes politikker udgangspunkt i internationale standarder og den bredere gældende EU-ret. Henvisninger til EU's mål, standarder og retningslinjer i rapporterne vidner om, at der tages hensyn til bløde såvel som hårde lovgivningsinstrumenter, og at lovens ånd er lige så vigtig som lovens bogstav.

Konvergerende praksis demonstreres eksempelvis gennem anvendelsen af forskellige vurderingsprocedurer afhængigt af typen og kategorien af de transaktioner, som eksplicit er beskrevet af nogle medlemsstater.[9]

I punkt 2 i bilag I til forordning (EU) nr. 1233/2011 nævnes både miljømæssige risici og "andre relevante risici". Som i de foregående år har medlemsstaterne generelt set fortsat fortolket miljømæssige og dermed forbundne risici bredt. Mange medlemsstater rapporterer også, når det anses for at være berettiget, at de følger op på vurderingen af risikoen i løbet af transaktionens løbetid i overensstemmelse med de specifikke retningslinjer.

Transaktioner vurderes ikke blot ud fra miljøhensyn, men også mange andre hensyn. For eksempel henviser flere medlemsstater udtrykkeligt til sociale virkninger[10] og menneskerettigheder[11]. Disse risici kan vurderes af uafhængige eksterne eksperter[12] eller, som det i stigende omfang er tilfældet, af dedikerede specialister inden for hvert enkelt EKI[13].

Medlemsstaterne henviser især også til de procedurer, der skitseres i OECD's henstilling om fælles tilgange for offentligt støttede eksportkreditter og miljømæssig og social forsvarlighed ("fælles tilgange"), som er et accepteret og veletableret vurderingsværktøj inden for OECD og har normativ indvirkning uden for OECD.

Det fremgår af rapporteringen, at mange medlemsstater går videre end anvendelsesområdet for de fælles tilgange for at sikre en øget kontrol over en endnu større del af transaktionerne.[14] Medlemsstaterne anvender også andre internationale standarder i tilgift til de fælles tilgange som benchmark. Disse standarder omfatter Verdensbankens beskyttelsesforanstaltninger[15], FN's vejledende principper om erhvervslivet og menneskerettigheder[16], principperne i FN's

[8] F.eks. Belgien, Danmark, Frankrig, Luxembourg, Polen, Portugal, Rumænien, Slovakiet, Slovenien, Sverige og Ungarn.
[9] F.eks. Belgien, Danmark, Slovakiet, Sverige og Tyskland.
[10] Belgien, Danmark, Finland, Frankrig, Nederlandene, Polen, Slovakiet, Slovenien, Spanien, Sverige, Tjekkiet og Tyskland.
[11] Det Forenede Kongerige, Sverige, Tyskland og Østrig.
[12] F.eks. Slovakiet og Tjekkiet.
[13] F.eks. Belgien.
[14] F.eks. Italien, Nederlandene, Sverige og Tyskland.
[15] Slovakiet.
[16] F.eks. Danmark, Finland, Sverige og Tyskland.

Global Compact-initiativ,[17] Den Internationale Arbejdsorganisations erklæring om grundlæggende principper og rettigheder på arbejdspladsen[18], Ækvatorprincipperne[19], Den Internationale Finansieringsinstitutions standarder om miljø og sociale resultater[20] og OECD's retningslinjer for multinationale virksomheder.[21] Nogle medlemsstater henviser også til klimainitiativer, herunder henvisning til FN's rammekonvention om klimaændringer[22]. Endelig nævner nogle medlemsstater også deres vedvarende engagement i forbedringen og udviklingen af eksisterende discipliner.

c) Andre oplysninger i de årlige aktivitetsrapporter

Ud over de oplysninger, der allerede fremgår af afsnit 3a) og b) ovenfor, viser de 21 årlige aktivitetsrapporter også, at medlemsstaterne har udviklet eksportkreditpolitikker, der mere generelt vedrører miljøet, bekæmpelse af bestikkelse og bæredygtig långivning til lavindkomstlande. De tre relevante OECD-henstillinger[23] spiller en vigtig — men ikke altafgørende — rolle. De tre medlemsstater, Bulgarien, Kroatien og Rumænien, der ikke er OECD-medlemmer, anvender disse instrumenter eller agter at gøre det. Rumænien og Kroatien anvender de fælles tilgange og OECD's henstilling om bestikkelse, mens Bulgarien har gennemført OECD's henstilling om bestikkelse.

Mange medlemsstater anfører, at de "fælles tilgange" anvendes ud over det anvendelsesområde, som OECD har fastlagt.[24] Generelt ser det ud til, at medlemsstaterne har øget deres ambitioner om at bekæmpe bestikkelse og korruption ved at indføre nye overholdelsesforanstaltninger for at stramme politikken for bekæmpelse af bestikkelse og korruption. Mange medlemsstater kræver en erklæring om ikke-bestikkelse fra den forsikrede, før de yder støtte, som udtrykkeligt angiver, at dækningen automatisk gøres ugyldig ved forekomsten af bestikkelse. Et stigende antal medlemsstater nævner også vigtigheden af at overvåge og at indlede dialoger med banker og finansielle institutioner om bedste praksis for politikker for foranstaltninger til bekæmpelse af bestikkelse.

Medlemsstaterne nævner endvidere i stigende grad yderligere politiske mål eller overvejelser, som supplerer dem, der er fastsat i de fælles tilgange. Eksempler omfatter social bæredygtighed[25] og forhindring af skatteunddragelse.[26] I flere tilfælde har EKI'erne selv udviklet relevante instrumenter. Et eksempel herpå ville være en politik om virksomhedernes sociale ansvar,[27] hvilket typisk ikke blot indebærer interne bestræbelser, men også en tæt dialog med EKI'ets klienter.

For så vidt angår miljøbeskyttelse lægger nye tendenser vægt på bæredygtighed og emissionsreduktion. Som i de foregående rapporteringsrunder understreger mange

[17] Sverige.
[18] F.eks. Finland og Nederlandene.
[19] Det Forenede Kongerige.
[20] F.eks. Nederlandene og Slovakiet.
[21] Sverige.
[22] Finland.
[23] 1. OECD's henstilling om fælles tilgange for offentligt støttede eksportkreditter og miljømæssig og social forsvarlighed (også kaldet *"fælles tilgange"*). 2. OECD's henstilling om bestikkelse og offentligt støttede eksportkreditter. 3. Principper og retningslinjer for at fremme bæredygtig udlånspraksis for officielle eksportkreditter til lavindkomstlande.
[24] Frankrig, Italien, Nederlandene, Slovakiet, Sverige og Tyskland.
[25] Danmark, Rumænien, Slovakiet, Spanien og Tyskland.
[26] Sverige.
[27] Italien, Nederlandene, Slovenien og Sverige.

medlemsstater den særlige betydning af menneskerettigheder. Næsten alle rapporter afspejler fortsat støtte til udviklingen af en menneskerettighedsdimension under de nye fælles tilgange.

Foruden overholdelse af de fælles tilgange har mange medlemsstater udviklet deres egne specifikke værktøjer til bekæmpelse af bestikkelse og korruption, såsom whistleblowing-foranstaltninger.[28] Foranstaltninger til bekæmpelse af hvidvaskning af penge nævnes fortsat som en prioritet[29] sammen med forebyggelse af finansiering af terrorisme.[30]

Medlemsstaternes politikker synes også at konvergere, hvilket bl.a. demonstreres gennem den nøje overholdelse af kravene fra Verdensbanken og Den Internationale Valutafond, som mange medlemsstater henviser til med henblik på bæredygtig udlånspraksis for lavindkomstlande.

Medlemsstaterne vil også påtage sig at sikre, at EKI'er opererer så gennemsigtigt som muligt under hensyntagen til den fortrolighed, der kan være nødvendig til kommercielle transaktioner. Som tidligere år er medlemsstaterne særligt opmærksomme på dette spørgsmål i de årlige aktivitetsrapporter for 2018.[31]

Medlemsstaterne synes på grundlag af deres rapportering at have integreret OECD's fælles tilgange i deres eksportkreditpolitikker. Desuden ser det ud til, at medlemsstaterne går ud over de fælles tilgange ved at udveksle bedste praksis og vurderingsmetoder indbyrdes. De fælles tilgange betragtes i stadig højere grad som en minimumsstandard. På mange områder anvender medlemsstaterne deres egne supplerende foranstaltninger for at sikre, at eksportkreditstøtte kun er tilgængelig for transaktioner, der overholder et stringent sæt af standarder, som spænder fra miljømæssige til sociale aspekter.

d) EKI'ernes overholdelse af EU's mål og forpligtelser:

For at øge gennemsigtigheden på EU-niveau er medlemsstaterne i henhold til forordning (EU) nr. 1233/2011 forpligtet til at fremsende Kommissionen en årlig aktivitetsrapport, som er en rapport i overensstemmelse med de nationale lovgivningsrammer om visse finansielle og operationelle oplysninger om deres eksportkreditvirksomhed, og som også indeholder oplysninger om, hvordan miljømæssige risici håndteres.

Det fastslås i bilag I, punkt 3, at "*Kommissionen udarbejder en årlig oversigt til Europa-Parlamentet på grundlag af disse oplysninger, herunder en vurdering af eksportkreditinstitutternes overholdelse af Unionens mål og forpligtelser"*.

Traktaten om Den Europæiske Union (TEU) indeholder en liste over de generelle mål i artikel 3[32] og principperne og målene for Unionens optræden udadtil i artikel 21.

For så vidt angår EU's fælles handelspolitik, henvises der til principperne og målene for Unionens optræden udadtil i artikel 206 og i artikel 207, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde.

[28] Slovakiet og Sverige.
[29] Sverige.
[30] Sverige.
[31] Belgien, Danmark, Slovakiet, Sverige og Østrig.
[32] Ifølge artikel 3, stk. 5, i TEU bidrager Unionen i sine forbindelser med den øvrige verden bl.a. til "[...] bæredygtig udvikling af jorden, solidaritet og gensidig respekt folkene imellem, fri og fair handel, udryddelse af fattigdom og beskyttelse af menneskerettighederne, især børns rettigheder, samt nøje overholdelse og udvikling af folkeretten, herunder overholdelse af principperne i De Forenede Nationers pagt".

Alle de rapporterende medlemsstater fremlægger dokumentation for, at de har indført politikker i forbindelse med forvaltningen af deres eksportkreditprogrammer, der er i overensstemmelse med EU's mål. De specifikke politiske henstillinger for eksportkredit er udarbejdet i OECD — den eneste internationale organisation, som hidtil har udviklet særlige regler på dette politikområde — og er i almindelig brug, og i de fleste tilfælde er medlemsstaternes aktiviteter mere vidtgående.

For at gøre Kommissionen bedre i stand til at foretage en yderligere vurdering af medlemsstaternes aktiviteter har Kommissionen i samarbejde med Tjenesten for EU's Optræden Udadtil og i samråd med flere interessenter foreslået medlemsstaterne at udvide omfanget og detaljeringsgraden af de oplysninger, der skal medtages i de årlige aktivitetsrapporter. En revideret og udvidet model for rapporteringen drøftes i øjeblikket med medlemsstaterne.

Europa-Parlamentet har opfordret Kommissionen til at fremsætte en erklæring om, hvorvidt medlemsstaterne overholder EU's mål og forpligtelser. Europa-Kommissionen har udarbejdet sin årlige oversigt i overensstemmelse med bilag I. Kommissionens revision er som sådan baseret på de årlige aktivitetsrapporter, som medlemsstaterne har indsendt, og kan ikke betragtes som endelige. Ikke desto mindre mener Kommissionen, at oplysningerne i de årlige aktivitetsrapporter indeholder stærke beviser for, at EKI'erne er i overensstemmelse med artikel 3 og 21 i TEU, og at de ikke indeholder beviser for nogen medlemsstats manglende overholdelse. De europæiske institutioner kan naturligvis i fællesskab ønske at opstille mere ambitiøse politiske mål. Kommissionen er klar til at fremme en interinstitutionel dialog på dette område, men skal i mellemtiden foretage sin vurdering i henhold til punkt 3 i bilag I.

For så vidt angår overholdelse af internationale forpligtelser og forpligtelserne i EU's konkurrencelovgivning, har der ikke været tilfælde af tvister i WTO-regi, som involverede europæiske eksportkreditprogrammer i rapporteringsperioden. I 2018 modtog Europa-Kommissionen ingen klager over potentielle overtrædelser af den EU-lovgivning, der vedrører eksportkreditinstitutter.