EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 3.8.2020
COM(2020) 349 final

JAARLIJKSE EVALUATIE DOOR DE COMMISSIE

van de jaarlijkse activiteitenverslagen van de lidstaten inzake exportkredieten in de zin van Verordening (EU) nr. 1233/2011

1. Inleiding:

Overeenkomstig bijlage I bij Verordening (EU) nr. 1233/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 november 2011 betreffende de toepassing van bepaalde richtsnoeren op het gebied van door de overheid gesteunde exportkredieten en tot intrekking van Beschikkingen 2001/76/EG en 2001/77/EG van de Raad[1] verstrekken de lidstaten de Commissie een jaarlijks activiteitenverslag met het oog op een grotere transparantie op Unieniveau. De Commissie moet aan de hand van deze informatie een jaarlijkse evaluatie voor het Europees Parlement maken.

De onderhavige jaarlijkse evaluatie heeft betrekking op het kalenderjaar 2018. De rapportage omvat exportkredietactiviteiten in de zin van Verordening (EU) nr. 1233/2011, te weten transacties voor de "middellange tot lange termijn" met een kredietttermijn van minstens twee jaar. Deze evaluatie heeft noch betrekking op exportkrediettransacties met een korte termijn[2] noch op activiteiten die worden verricht door bepaalde exportkredietinstellingen buiten het terrein van exportkredieten (zoals het verzekeren van investeringen). Verder zij opgemerkt dat in het geval van bepaalde lidstaten de functie van exportkredietinstelling wordt uitgeoefend door een verzekeringsmaatschappij of financiële instelling die handelt onder een publiek mandaat. Alleen de publieke exportkredietactiviteiten van voornoemde maatschappijen maken deel uit van onderhavige evaluatie.

De Commissie heeft nota genomen van de resolutie die op 2 juli 2013 werd aangenomen door het Europees Parlement inzake de eerste rapportageronde uit hoofde van Verordening (EU) nr. 1233/2011[3] en heeft de aandacht van de lidstaten in het bijzonder gevestigd op de aanbevelingen van deze resolutie — zoals de aanbeveling voor de Werkgroep van de Raad voor exportkredieten en de Commissie om overleg te plegen met de Europese Dienst voor extern optreden over het verder ontwikkelen van de rapportagemethode. Ten tijde van de opstelling van deze evaluatie lag een herziening van de rapportagemethode voor bij de lidstaten.

2. Jaarlijkse activiteitenverslagen ontvangen voor het kalenderjaar 2018:

Er zijn activiteitenverslagen ontvangen van de volgende lidstaten: België, Bulgarije, Denemarken, Duitsland, Finland, Frankrijk, Hongarije, Italië, Kroatië, Luxemburg, Nederland, Oostenrijk, Polen, Portugal, Roemenië, Slovenië, Slowakije, Spanje, Tsjechië, het Verenigd Koninkrijk en Zweden.

In de overige zeven lidstaten (Cyprus, Estland, Griekenland, Ierland, Letland, Litouwen en Malta) liep er in het verslagjaar geen actief exportkredietprogramma in de zin van Verordening (EU) nr. 1233/2011.

---

1 PB L 326 van 8.12.2011, blz. 45.

2 Voor dergelijke transacties geldt de mededeling van de Commissie ingevolge artikel 93, lid 1, van het EG-Verdrag inzake de toepassing van de artikelen 92 en 93 van het Verdrag op kortlopende exportkredietverzekering.

3 Resolutie van het Europees Parlement van 2 juli 2013 over het eerste jaarverslag van de Commissie aan het Europees Parlement over de activiteiten van de exportkredietinstellingen van de lidstaten (2012/2320(INI)).

3. Analyse van de jaarlijkse activiteitenverslagen:

a) Algemene en financiële informatie:

Het van toepassing zijnde regelgevingskader (Verordening (EU) nr. 1233/2011) bepaalt de algemene regels voor exportkrediettransacties en -programma's. Hoewel de meeste regeringen in de EU een exportkredietinstelling hebben opgericht, zijn er verschillen tussen de lidstaten inzake de reikwijdte en het soort van aangeboden exportkredietprogramma's en ook op het gebied van de organisatiestructuur van de exportkredietinstellingen.

In sommige lidstaten is de exportkredietinstelling een overheidsdepartement of -instelling. In andere lidstaten wordt deze functie, zoals hierboven reeds opgemerkt, onder overheidstoezicht verricht door een verzekeringsmaatschappij of een financiële instelling die handelt onder een publiek mandaat. Het is niet ongebruikelijk dat lidstaten die verschillende soorten exportkredietondersteuning bieden, meerdere exportkredietinstellingen hebben (bijvoorbeeld één instelling die overheidssteun biedt in de vorm van garanties of verzekeringen voor handelsleningen en een tweede instelling die bijvoorbeeld rechtstreeks kredieten verstrekt of rentecompensatieregelingen biedt).

In 2018 liepen er in 21 EU-lidstaten exportkredietprogramma's in de zin van Verordening (EU) nr. 1233/2011. Deze programma's werden beheerd door in totaal 29 verschillende instellingen en overheidsdepartementen.

De meeste lidstaten bieden een almaar breder gamma van exportkredietprogramma's aan. Wat betreft de soorten exportkredietondersteuning die door exportkredietinstellingen in de EU werden aangeboden, blijft de meest voorkomende vorm die van de "zuivere dekking" (d.w.z. de exporttransactie in kwestie wordt gefinancierd door een handelsbank, waarvoor de exportkredietinstelling dekking in de vorm van een garantie of een verzekering biedt). Alle 21 lidstaten die exportkredieten in de zin van Verordening (EU) nr. 1233/2011 verstrekken, boden tijdens de verslagperiode dit soort ondersteuning aan. De overgrote meerderheid van de lidstaten bood nog andere vormen van ondersteuning aan die onder Verordening (EU) nr. 1233/2011 en de OESO-regeling inzake door de overheid gesteunde exportkredieten[4] vallen, zoals rechtstreekse kredieten of financiering (waarbij de financiering rechtstreeks door de exportkredietinstelling en niet door een handelsbank wordt verstrekt) of herfinanciering[5]. Veel lidstaten bieden ook projectfinanciering en diverse vormen van gebonden hulp. Nagenoeg alle lidstaten hebben programma's die tegemoetkomen aan de specifieke behoeften van kmo's.

Over het algemeen lijken de praktijken en afsluitstandaarden van de lidstaten steeds meer op elkaar doordat de OESO-regeling inzake door de overheid gesteunde exportkredieten inmiddels een brede waaier aan onderwerpen omvat. Niettemin moet met de volgende verschillen rekening worden gehouden, aangezien deze het moeilijk maken om een volwaardige vergelijking op te stellen. Ten eerste hebben de lidstaten — binnen de algemene vormen van exportkredietondersteuning, vermeld in de vorige paragraaf — een breed gamma van exportkredietprogramma's uitgewerkt. Daarnaast kunnen de voorwaarden van de exportkredietprogramma's verschillen, zelfs als meerdere exportkredietinstellingen hetzelfde product aanbieden. Ten tweede hangt het effect van een exportkredietprogramma kennelijk

[4] De OESO-regeling inzake door de overheid gesteunde exportkredieten, zoals opgenomen in het recht van de Unie, is weergegeven in bijlage II bij de verordening.

[5] België, Denemarken, Hongarije, Italië, Polen, Slowakije, Spanje, Tsjechië, het Verenigd Koninkrijk en Zweden.

ook af van de karakteristieken van de nationale economie en van de capaciteiten van de particuliere financiële markten.

Met dit voorbehoud in gedachten geeft de volgende lijst van geaggregeerde nominale risicoblootstelling op 31 december 2018 ten minste een algemene indruk van de omvang van de grootste exportkredietregelingen van het type "zuivere dekking"[6].

Overheidssteun in de vorm van "zuivere dekking" in 2018 (in miljard EUR) **De grootste overheidssteun in de EU, gerangschikt op basis van geaggregeerde nominale risicoblootstelling**	
Duitsland	86,5
Frankrijk	65,1
Zweden	28,1
Italië	26,4
Nederland	24,4

Zoals hierboven reeds vermeld, zijn de exportkredietinstellingen in de EU actief in een groot aantal domeinen waarop de rapportageplicht uit hoofde van Verordening (EU) nr. 1233/2011 niet van toepassing is. Deze verordening betreft hoofdzakelijk exportkredietactiviteiten op middellange en lange termijn (zoals gedefinieerd in de regeling inzake door de overheid gesteunde exportkredieten). Veel exportkredietinstellingen in de EU bieden echter ook producten aan zoals kortlopende exportkredieten, kredietbriefgaranties, garanties tegen fabricagerisico's en investeringsverzekeringen. Een aantal lidstaten heeft ook sectorspecifieke exportkredietproducten ontwikkeld voor bijvoorbeeld vliegtuig- en scheepsbouw en spoorinfrastructuur. Dit kan het gevolg zijn van de aparte sectorovereenkomsten in de regeling inzake door de overheid gesteunde exportkredieten waarin bepaalde voorwaarden, in het bijzonder de maximale kredietermijn, aan de specifieke behoeften van bepaalde sectoren zijn aangepast.

Zie voor nadere informatie de punten II en IV van het rapportagesjabloon voor de jaarlijkse activiteitenverslagen, of de algemene jaarverslagen waarnaar veel lidstaten expliciet verwijzen.

In het algemeen bieden de jaarlijkse activiteitenverslagen relevante financiële informatie over de exportkredietprogramma's. Het moet evenwel worden benadrukt dat deze rapportage ingevolge Verordening (EU) nr. 1233/2011 dient te worden uitgevoerd overeenkomstig de nationale wetgeving van de betreffende lidstaat. Dit heeft enkele verschillen in de wijze van presentatie tot gevolg. Afgezien daarvan heeft de Commissie geen specifieke opmerkingen ten aanzien van de financiële aspecten van de jaarlijkse activiteitenverslagen[7].

[6] Merk op dat het Verenigd Koninkrijk geen geaggregeerde nominale risicoblootstelling meldt op 31 december 2018.

[7] Overeenkomstig bijlage I, punt 1, laat het onderhavige rapportageproces de prerogatieven van de instellingen van de lidstaten die toezicht op de nationale exportkredietprogramma's houden, onverlet.

b) Behandeling van "milieurisico's, waaraan andere belangrijke risico's verbonden kunnen zijn":

Overeenkomstig bijlage I, punt 2, bij Verordening (EU) nr. 1233/2011 geven de lidstaten in hun jaarlijkse activiteitenverslag *"aan hoe milieurisico's, waaraan andere belangrijke risico's verbonden kunnen zijn, worden meegewogen in de door de overheid gesteunde exportkredietactiviteiten van hun [exportkredietinstellingen]"*.

De lidstaten melden dat zij hun interne processen permanent verfijnen om de desbetreffende milieurisico's weer te geven en te beoordelen. In omstandigheden waar de betreffende risico's onaanvaardbaar of buitensporig worden geacht, is er geen dekking. Wanneer de risico's als aanvaardbaar worden beschouwd, is de exportkredietondersteuning gewoonlijk gebonden aan en afhankelijk van verzachtende maatregelen en de naleving van bepaalde normen[8]. Bovendien wordt het beleid van de lidstaten onderbouwd door internationale normen en het ruimere EU-acquis. Verwijzingen naar doelstellingen, normen en richtsnoeren van de EU in de verslagen tonen aan dat zowel zachte als harde rechtsinstrumenten in aanmerking worden genomen en dat de geest en de letter van de wet even belangrijk zijn.

Ook een voorbeeld van convergentie van de praktijken is de toepassing van verschillende beoordelingsprocedures afhankelijk van de soort en categorie van transactie, zoals expliciet beschreven door bepaalde lidstaten[9].

Punt 2 van bijlage I bij Verordening (EU) nr. 1233/2011 vermeldt zowel milieurisico's als "andere belangrijke risico's". Over het algemeen hebben de lidstaten, net als de voorbije jaren, ook dit jaar de milieu- en verwante risico's ruim geïnterpreteerd. Veel lidstaten melden, wanneer dit geboden is, ook dat zij de risicobeoordeling gedurende de looptijd van de transactie blijven opvolgen op basis van specifieke richtsnoeren.

Bij het beoordelen van de transacties wordt niet alleen rekening gehouden met milieukwesties, maar ook met veel andere factoren. Meerdere lidstaten verwijzen bijvoorbeeld expliciet naar sociale gevolgen[10] en mensenrechten[11]. Voor de beoordeling van deze risico's kan er een beroep worden gedaan op externe, onafhankelijke deskundigen[12] of — en dit gebeurt steeds vaker — op specialisten binnen elke exportkredietinstelling[13].

De lidstaten verwijzen ook in het bijzonder naar de procedures van de OESO-aanbeveling inzake een gemeenschappelijke aanpak van door de overheid gesteunde exportkredieten en de in acht te nemen zorgvuldigheid op milieu- en sociaal gebied (de "gemeenschappelijke aanpak") die in de OESO-landen een erkend en beproefd beoordelingsinstrument is en ook buiten de OESO normatieve waarde heeft.

Uit de verslagen blijkt dat veel lidstaten de gemeenschappelijke aanpak ook buiten de werkingssfeer ervan toepassen voor een betere toetsing van een nog groter gedeelte van de

[8] Bv. België, Denemarken, Frankrijk, Hongarije. Luxemburg, Polen, Portugal, Roemenië, Slovenië, Slowakije en Zweden.
[9] Bv. België, Denemarken, Duitsland, Slowakije en Zweden.
[10] België, Denemarken, Duitsland, Finland, Frankrijk, Nederland, Polen, Slovenië, Slowakije, Spanje, Tsjechië en Zweden.
[11] Duitsland, Oostenrijk, het Verenigd Koninkrijk en Zweden.
[12] Bv. Slowakije en Tsjechië.
[13] Bv. België.

transacties[14]. Sommige lidstaten richten zich ook op andere internationale normen naast deze gemeenschappelijke aanpak. Deze normen omvatten het beleid van beschermingsmaatregelen van de Wereldbank[15], de leidende beginselen van de VN inzake bedrijfsleven en mensenrechten[16], de beginselen van het Global Compact-initiatief van de VN[17], de verklaring van de Internationale Arbeidsorganisatie over de fundamentele beginselen en rechten op het werk[18], de Equator Principles[19], de normen voor milieu en sociale prestaties van de Internationale Financieringsmaatschappij[20] en de OESO-richtsnoeren voor multinationale ondernemingen[21]. Sommige lidstaten verwijzen ook naar klimaatveranderingsinitiatieven, onder meer naar het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering[22]. Tot slot vermelden sommige lidstaten hun voortdurende inzet voor het verbeteren en ontwikkelen van bestaande disciplines.

c) Overige informatie in de jaarlijkse activiteitenverslagen:

Naast de reeds in punt 3, onder a) en b), hierboven vermelde informatie blijkt uit de 21 jaarlijkse activiteitenverslagen ook dat de lidstaten hun beleid inzake exportkredieten meer algemeen hebben afgestemd op het milieu, de bestrijding van omkoping en duurzame leningen ten aanzien van lagelonenlanden. De drie desbetreffende OESO-aanbevelingen[23] spelen een belangrijke — maar niet exclusieve — rol. De drie lidstaten die niet bij de OESO zijn aangesloten — Bulgarije, Kroatië en Roemenië — passen deze instrumenten toe of zijn van plan dit te doen. Roemenië en Kroatië passen de gemeenschappelijke aanpak en de OESO-aanbeveling inzake omkoping toe, terwijl Bulgarije de OESO-aanbeveling inzake omkoping heeft toegepast.

Veel lidstaten wijzen erop dat de "gemeenschappelijke aanpak" wordt toegepast buiten de door de OESO omschreven werkingssfeer[24]. In het algemeen hebben de lidstaten blijk gegeven van grotere ambitie in de strijd tegen omkoping en corruptie door nieuwe handhavingsmaatregelen in te voeren met het oog op een strikter anti-omkoop- en anticorruptiebeleid. Veel lidstaten eisen een ondertekende anti-omkoopverklaring van de verzekerde voordat de steun wordt verleend, waarin uitdrukkelijk wordt gesteld dat de dekking automatisch vervalt bij vaststelling van omkoping. Steeds meer lidstaten vermelden ook het belang van toezicht en overleg met banken en financiële instellingen over beste praktijken in de beleidsvorming inzake de bestrijding van omkoping.

Bovendien citeren lidstaten steeds meer bijkomende beleidsdoelstellingen of -overwegingen die dan een aanvulling vormen op die welke vastgelegd zijn in de gemeenschappelijke

[14] Bv. Duitsland, Italië, Nederland en Zweden.
[15] Slowakije.
[16] Bv. Denemarken, Duitsland, Finland en Zweden.
[17] Zweden.
[18] Bv. Finland en Nederland.
[19] Het Verenigd Koninkrijk.
[20] Bv. Nederland en Slowakije.
[21] Zweden.
[22] Finland.
[23] 1. OESO-aanbeveling inzake een gemeenschappelijke aanpak van door de overheid gesteunde exportkredieten en de in acht te nemen zorgvuldigheid op milieu- en sociaal gebied (de zogenaamde "gemeenschappelijke aanpak"). 2. OESO-aanbeveling inzake omkoping en door de overheid gesteunde exportkredieten. 3. Beginselen en richtlijnen ter bevordering van praktijken voor duurzame leningen bij het verstrekken van door de overheid gesteunde exportkredieten aan lagelonenlanden.
[24] Duitsland, Frankrijk, Italië, Nederland, Slowakije en Zweden.

aanpak. Voorbeelden hiervan zijn sociale duurzaamheid[25] en voorkoming van belastingontduiking[26]. In heel wat gevallen hebben de betreffende exportkredietinstellingen zelf relevante instrumenten ontwikkeld. Een mogelijk voorbeeld hiervan is een beleid voor maatschappelijk verantwoord ondernemen[27] dat gewoonlijk niet alleen interne inspanningen impliceert, maar ook nauw overleg met de cliënten van de exportkredietinstellingen.

Wat betreft de bescherming van het milieu, wordt er bij de nieuwe tendensen onder meer de nadruk gelegd op duurzaamheid en emissiereductie. Zoals in de vorige rapportagerondes wijzen veel lidstaten met nadruk op het bijzondere belang van mensenrechten. Uit vrijwel alle verslagen blijkt dat verder steun wordt verleend voor de ontwikkeling van een mensenrechtendimensie in het kader van de nieuwe gemeenschappelijke aanpak.

Verschillende lidstaten hebben eigen, specifieke tools tegen omkoping en corruptie ontwikkeld, naast de naleving van de gemeenschappelijke aanpak, zoals maatregelen voor klokkenluiders[28]. Ook antiwitwasmaatregelen worden nog steeds als prioriteit aangevoerd[29], samen met de preventie van financiering van terrorisme[30].

De convergentie tussen het beleid van de lidstaten blijkt toe te nemen. Dit wordt bijvoorbeeld aangetoond door de strikte naleving van de vereisten van de Wereldbank en het Internationale Monetaire Fonds, die door veel lidstaten worden genoemd met betrekking tot duurzame praktijken voor kredietverlening aan lagelonenlanden.

De lidstaten zien ook toe op een zo transparant mogelijke werking van de exportkredietinstellingen, waarbij de voor handelstransacties vereiste vertrouwelijkheid in acht wordt genomen. Net als in de voorbije jaren wordt hieraan door sommige lidstaten ook in de jaarlijkse activiteitenverslagen voor 2018 bijzondere aandacht besteed[31].

Te oordelen naar hun verslagen lijken de lidstaten de gemeenschappelijke aanpak van de OESO te hebben opgenomen in hun exportkredietbeleid. Bovendien blijken lidstaten verder te gaan dan de gemeenschappelijke aanpak en onderling beste praktijken en beoordelingsmethoden uit te wisselen. De gemeenschappelijke aanpak wordt in toenemende mate als de minimumnorm beschouwd. In tal van domeinen passen lidstaten hun eigen, bijkomende maatregelen toe om te garanderen dat er enkel exportkredietondersteuning wordt geboden aan transacties die voldoen aan stringente normen, gaande van milieu- tot sociale aspecten.

d) Naleving door de exportkredietinstellingen van doelstellingen en verplichtingen van de Unie:

Met het oog op een grotere transparantie op EU-niveau moeten de lidstaten op grond van Verordening (EU) nr. 1233/2011 de Commissie een jaarlijks activiteitenverslag verstrekken dat, in overeenstemming met het nationaal wettelijk kader, bepaalde financiële en operationele informatie over hun exportkredietactiviteiten bevat, evenals informatie over de wijze waarop milieurisico's worden aangepakt.

[25] Denemarken, Duitsland, Roemenië, Slowakije en Spanje.
[26] Zweden.
[27] Italië, Nederland, Slovenië en Zweden.
[28] Slowakije en Zweden.
[29] Zweden.
[30] Zweden.
[31] België, Denemarken, Oostenrijk, Slowakije en Zweden.

Overeenkomstig bijlage I, punt 3, "*maakt de Commissie aan de hand van deze informatie een jaarlijkse evaluatie voor het Europees Parlement, waarin ook wordt nagegaan in hoeverre de exportkredietinstellingen zich houden aan de doelstellingen en verplichtingen van de Unie*".

In het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) worden de algemene doelstellingen van de Unie opgesomd in artikel 3[32] en de beginselen en doelstellingen van het externe optreden van de Unie in artikel 21.

Wat betreft de gemeenschappelijke handelspolitiek van de EU, wordt in artikel 206 en in artikel 207, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie verwezen naar de beginselen en doelstellingen van het externe optreden van de Unie.

Alle rapporterende lidstaten tonen aan dat zij flankerend beleid met betrekking tot het beheer van hun exportkredietprogramma's hebben ontwikkeld dat beantwoordt aan de doelstellingen van de EU. De specifiek op exportkrediet betrekking hebbende beleidsaanbevelingen van de OESO — tot dusver de enige internationale organisatie die specifieke regels voor dit beleidsgebied heeft opgesteld — worden algemeen gebruikt, maar de activiteiten van de lidstaten gaan doorgaans verder.

Om de Commissie beter in staat te stellen de activiteiten van de lidstaten te beoordelen, heeft de Commissie, in samenwerking met de Europese Dienst voor extern optreden en in overleg met verschillende belanghebbenden, aan de lidstaten voorgesteld om de reikwijdte en het detailleringsniveau van de informatie die in de jaarlijkse activiteitenverslagen moet worden opgenomen, uit te breiden. Een herzien en uitgebreid rapportagesjabloon wordt momenteel besproken met de lidstaten.

Het Europees Parlement heeft de Commissie verzocht om een verklaring over de vraag of de lidstaten zich houden aan de doelstellingen en verplichtingen van de Unie; de Europese Commissie heeft haar jaarlijkse evaluatie overeenkomstig bijlage I uitgevoerd. Derhalve is de evaluatie van de Commissie gebaseerd op de door de lidstaten ingediende jaarlijkse activiteitenverslagen en kan zij niet als definitief worden beschouwd. De Commissie is niettemin van mening dat de in de jaarlijkse activiteitenverslagen opgenomen informatie sterke aanwijzingen oplevert dat de exportkredietinstellingen aan de bepalingen van artikel 3 en 21 VEU beantwoorden en geen bewijs bevat dat een van de lidstaten deze niet naleeft. Uiteraard kunnen de Europese instellingen voor zichzelf gezamenlijk ambitieuzere politieke doelstellingen formuleren. De Commissie staat klaar om in dit verband een relevante interinstitutionele dialoog te faciliteren en te bevorderen, maar moet in de tussentijd haar beoordeling uitvoeren overeenkomstig punt 3 van bijlage I.

Wat betreft de naleving van internationale verplichtingen en verplichtingen op grond van het EU-mededingingsrecht, zijn er tijdens de verslagperiode op het niveau van de WTO geen geschillen geweest waarbij Europese exportkredietprogramma's in het geding waren. De Europese Commissie heeft in 2018 geen klachten ontvangen met betrekking tot potentiële overtredingen van EU-wetgeving waarbij exportkredietinstellingen waren betrokken.

[32] Onder meer in artikel 3, lid 5, VEU wordt bepaald dat in de betrekkingen met de rest van de wereld de Unie "[bijdraagt] tot [...] de duurzame ontwikkeling van de aarde, de solidariteit en het wederzijds respect tussen de volkeren, de vrije en eerlijke handel, de uitbanning van armoede en de bescherming van de mensenrechten, in het bijzonder de rechten van het kind, alsook tot de strikte eerbiediging en ontwikkeling van het internationaal recht, met inbegrip van de inachtneming van de beginselen van het Handvest van de Verenigde Naties".