EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 3.8.2020
COM(2020) 348 final

KOMMISSIONENS ÅRLIGA ÖVERSIKT

av medlemsstaternas årliga verksamhetsrapporter om exportkrediter i den mening som avses i förordning (EU) nr 1233/2011

1. Inledning

Enligt bilaga I till Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1233/2011 av den 16 november 2011 om tillämpningen av vissa riktlinjer för statsstödda exportkrediter och om upphävande av rådets beslut 2001/76 EG och 2001/77/EG[1] ska medlemsstaterna lämna in en årlig verksamhetsrapport till kommissionen i syfte att öka insynen på unionsnivå. Kommissionen ska på grundval av denna information i sin tur utarbeta en årlig översikt åt Europaparlamentet.

Denna årliga översikt omfattar kalenderåret 2017. Den omfattar verksamhet rörande exportkrediter i den mening som avses i rådets förordning (EU) nr 1233/2011, dvs. transaktioner på medellång och lång sikt med en återbetalningsperiod på två år eller mer. Översikten omfattar varken transaktioner som rör kortfristiga exportkrediter[2] eller verksamhet som bedrivs av vissa exportkreditinstitut utanför området för exportkrediter (t.ex. investeringsförsäkringar). Det bör också påpekas att när det gäller vissa medlemsstater utförs ett exportkreditinstituts funktion av ett försäkringsbolag som bedriver verksamhet inom ramen för ett offentligt uppdrag. Endast sådana bolags verksamhet i den offentliga sektorn omfattas av denna översikt.

Kommissionen har noterat Europaparlamentets resolution om den första rapporteringen enligt förordning (EU) nr 1233/2011[3] som antogs den 2 juli 2013, och har särskilt uppmärksammat medlemsstaterna på rekommendationerna i resolutionen, bland annat rekommendationen till rådets arbetsgrupp för exportkrediter och kommissionen om att samråda med Europeiska utrikestjänsten för att vidareutveckla rapporteringsmetoden. Då denna rapport utarbetades höll medlemsstaterna på att granska en ny rapporteringsmetod.

2. Årliga verksamhetsrapporter som erhållits för kalenderåret 2017

Årliga verksamhetsrapporter har erhållits från följande medlemsstater: Belgien, Bulgarien, Tjeckien, Danmark, Tyskland, Spanien, Frankrike, Kroatien, Italien, Luxemburg, Ungern, Nederländerna, Österrike, Polen, Portugal, Rumänien, Slovenien, Slovakien, Finland, Sverige och Förenade kungariket.

De återstående sju medlemsstaterna (Estland, Irland, Grekland, Cypern, Lettland, Litauen och Malta) hade inte några aktiva exportkreditprogram i den mening som avses i förordning (EU) nr 1233/2011 under rapporteringsåret.

[1] EUT L 326, 8.12.2011, s. 45.
[2] På sådana transaktioner tillämpas kommissionens meddelande enligt artikel 93.1 i EG-fördraget om tillämpning av artiklarna 92 och 93 i fördraget på kortfristig exportkreditförsäkring.
[3] Europaparlamentets resolution av den 2 juli 2013 om den första årsrapporten från kommissionen till Europaparlamentet om verksamheten i medlemsstaternas exportkreditinstitut (2012/2320(INI)).

3. Analys av de årliga verksamhetsrapporterna

a) Allmänna och finansiella uppgifter:

I den tillämpliga rättsliga ramen (förordning (EU) nr 1233/2011) anges de allmänna bestämmelserna för exportkredittransaktioner och exportkreditprogram. Även om de flesta europeiska regeringar har inrättat ett exportkreditinstitut varierar exportkreditprogrammens omfattning och art liksom institutens organisatoriska strukturer mellan olika medlemsstater.

I vissa medlemsstater är exportkreditinstitutet en statlig myndighet eller ett statligt organ. I andra är det som sagt ett försäkringsbolag som har denna funktion inom ramen för ett offentligt uppdrag och under statlig tillsyn. Det är inte ovanligt att de medlemsstater som erbjuder flera olika kategorier av exportkreditstöd har fler än ett exportkreditorgan (t.ex. ett organ som lämnar statsstöd i form av garantier eller försäkring för kommersiella lån och ett annat som ger direkt kredit eller lämnar räntestöd).

Under 2017 drev 21 EU-medlemsstater exportkreditprogram i den mening som avses i förordning (EU) nr 1233/2011. Dessa program förvaltades av totalt 29 olika organ och myndigheter.

Medlemsstaterna utvidgar i allmänhet sitt utbud av exportkreditprogram. När det gäller de typer av exportkrediter som tillhandahålls av de europeiska exportkreditinstituten är den vanligaste formen fortfarande ”ren risktäckning” (dvs. exporttransaktionen i fråga finansieras av en affärsbank, för vilken ett exportkreditinstitut lämnar en garanti eller en risktäckning av försäkringstyp). Samtliga 21 medlemsstater som under rapporteringsperioden tillhandahöll exportkrediter i den mening som avses i förordning (EU) nr 1233/2011 erbjöd denna typ av stöd. De allra flesta medlemsstater erbjöd också andra typer av stöd som omfattas av förordning (EU) nr 1233/2011 och OECD-överenskommelsen om statsstödda exportkrediter,[4] såsom direkt kredit eller finansiering (där finansiering tillhandahålls direkt av exportkreditinstitutet och inte av en affärsbank)[5] eller refinansiering[6]. I flera årliga verksamhetsrapporter nämns också uttryckligen projektfinansiering[7], bundet bistånd[8] och/eller finansiering för små och medelstora företag[9].

Enhetligheten har allmänt sett ökat de senaste åren eftersom OECD-överenskommelsen om statsstödda exportkrediter har kommit att omfatta en mängd olika frågor. Följande skillnader bör emellertid noteras, eftersom de gör det svårt att göra en heltäckande jämförelse: För det första har medlemsstaterna – inom de allmänna former av exportkreditstöd som nämns i föregående stycke – utvecklat en mängd olika exportkreditprogram. Dessutom händer det att en och samma produkt erbjuds av flera exportkreditinstitut, men med olika villkor. För det andra beror ett exportkreditprograms effekter självklart också på den nationella ekonomins särdrag och den privata finansiella sektorns kapacitet.

[4] OECD-överenskommelsen om statsstödda exportkrediter, i den form den införlivats i unionsrätten, återges i bilaga II till förordningen.
[5] Belgien, Tjeckien, Danmark, Spanien, Italien, Ungern, Polen, Slovakien och Förenade kungariket.
[6] Ungern, Slovakien och Sverige.
[7] Danmark, Tyskland, Italien och Nederländerna.
[8] Danmark, Spanien, Ungern, Österrike och Polen.
[9] Bulgarien, Danmark och Rumänien.

Med dessa reservationer i åtanke ger tabellen nedan, som visar den aggregerade nominella riskexponeringen per den 31 december 2017, åtminstone en allmän uppfattning om storleken på de största exportkreditsystemen av typen ”ren risktäckning”.[10]

Statsstöd i form av ”ren risktäckning” under 2017 (miljarder euro) **De största i EU rangordnade efter aggregerad nominell riskexponering**	
Tyskland	85,8
Frankrike	69,2
Sverige	34,8
Italien	25,6
Nederländerna	24,4

Såsom redan nämnts är europeiska exportkreditinstitut aktiva inom en mängd olika områden som inte omfattas av rapporteringen enligt förordning (EU) nr 1233/2011. Denna rapportering täcker huvudsakligen exportkreditverksamhet på medellång och lång sikt (enligt definitionen i OECD-överenskommelsen om statsstödda exportkrediter). Många europeiska exportkreditinstitut erbjuder dock även sådana produkter som kortfristiga exportkrediter, rembursgarantier, tillverkningsriskgarantier eller försäkringsprodukter med investeringsinslag. Det bör också noteras att flera medlemsstater har utvecklat sektorsspecifika exportkreditprodukter för bland annat tillverkning av luftfartyg, varvsindustrin och järnvägsinfrastruktur. Detta bör hållas i minnet vid bedömningen av exportkreditinstitutens allmänna ekonomiska roll.

Närmare information finns i avsnitten II och IV i den rapporteringsmall som används för de årliga verksamhetsrapporterna och i de allmänna årliga rapporter som flera medlemsstater uttryckligen hänvisar till.

Överlag ger de årliga verksamhetsrapporterna relevant finansiell information om exportkreditprogrammen under 2017. Det måste emellertid understrykas att enligt förordning (EU) nr 1233/2011 sker denna rapportering i enlighet med varje medlemsstats nationella lagstiftning. Det leder till vissa skillnader i utförande. Kommissionen har emellertid inga särskilda synpunkter på de finansiella aspekterna av de årliga verksamhetsrapporterna[11].

b) Behandling av ”miljörisker, som kan medföra andra relevanta risker”:

Enligt punkt 2 i bilaga I till förordning (EU) nr 1233/2011 ska medlemsstaterna i sina årliga verksamhetsrapporter ”beskriva hur miljörisker, som kan medföra andra relevanta risker, beaktas i deras exportkreditinstituts verksamhet med statsstödda exportkrediter”.

[10] Observera att Förenade kungariket också rapporterade en aggregerad nominell riskexponering på 23,1 miljarder pund per den 31 mars 2018.

[11] Enligt punkt 1 i bilaga I ska det nuvarande rapporteringsförfarandet inte påverka befogenheterna för de institutioner i medlemsstaterna som utövar tillsyn över nationella exportkreditprogram.

Exportkreditinstituten fortsätter att bedöma miljöriskerna och medlemsstaterna har vidareutvecklat interna processer för att bedöma riskerna i fråga. När riskerna anses vara icke godtagbara eller oproportionerliga ges inget stöd.[12] Om riskerna däremot bedöms vara godtagbara ges vanligtvis villkorligt exportkreditstöd, som är beroende av riskminimeringsåtgärder och efterlevnad av vissa normer.[13] Det framgår att det förekommer konvergens i praktiken, bland annat genom tillämpning av olika bedömningsförfaranden som beror på transaktionernas typ och kategori, vilket beskrivs utförligen av vissa medlemsstater.[14]

I punkt 2 i bilaga I nämns både miljörisker och ”andra relevanta risker”. Som tidigare år har medlemsstaterna i allmänhet gjort en fortsatt bred tolkning av miljörisker och relaterade risker.

Transaktioner bedöms inte bara utifrån sin miljöpåverkan utan även utifrån ett flertal andra faktorer. Flera medlemsstater hänvisar exempelvis uttryckligen till social inverkan[15] samt mänskliga rättigheter[16]. Dessa risker kan bedömas av externa oberoende experter[17] eller, i allt högre grad, särskilt utsedda specialister inom varje exportkreditinstitut[18].

Nästan alla medlemsstater hänvisar dessutom särskilt till förfarandena i OECD:s rekommendation om gemensamma strategier för statsstödda exportkrediter och miljörelaterad och social noggrannhetskontroll (nedan kallade *de gemensamma strategierna*), vilka har blivit allt mer accepterade och normativa även i länder som inte är medlemmar i OECD.

Många medlemsstater uppger att de går längre i sin tillämpning av de gemensamma strategierna än vad som förespråkas i rekommendationen, genom att utöka sin granskning till att omfatta fler transaktionstyper.[19] Medlemsstaterna ser också bortom de gemensamma strategierna och tillämpar riktmärkning mot andra internationella standarder utöver de gemensamma strategierna. Dessa standarder omfattar Världsbankens skyddspolicyer[20], FN:s vägledande principer för företag och mänskliga rättigheter[21], principerna i FN:s globala överenskommelse,[22] ILO:s deklaration om grundläggande principer och rättigheter i arbetslivet[23], Ekvatorprinciperna[24] Internationella finansieringsbolagets miljömässiga och sociala standarder[25] samt OECD:s riktlinjer för multinationella företag[26]. En annan tendens på senare tid är att klimatinitiativ inkluderas i detta sammanhang, exempelvis genom hänvisningar till FN:s ramkonvention om klimatförändringar.[27] Vissa medlemsstater uppger

[12] Exempelvis Belgien, Tyskland, Luxemburg, Ungern, Österrike och Portugal.
[13] Exempelvis Belgien, Danmark, Frankrike, Luxemburg, Ungern, Polen, Portugal, Rumänien, Slovenien och Slovakien.
[14] Exempelvis Belgien, Danmark, Tyskland och Slovakien.
[15] Belgien, Tjeckien, Danmark, Tyskland, Spanien, Frankrike, Nederländerna, Polen, Slovenien, Slovakien, Finland och Sverige.
[16] Tyskland, Österrike, Sverige och Förenade kungariket.
[17] Exempelvis Tjeckien och Slovakien.
[18] Exempelvis Belgien.
[19] Tyskland, Spanien, Italien och Nederländerna.
[20] Slovakien.
[21] Danmark, Tyskland, Finland och Sverige.
[22] Sverige.
[23] Nederländerna och Finland.
[24] Förenade kungariket.
[25] Nederländerna och Slovakien.
[26] Sverige.
[27] Finland.

även att de arbetar aktivt för att förbättra och utveckla de befintliga bestämmelserna. Bland annat säger sig Finland delta aktivt i gemensamma arbetsgrupper för exportkreditinstitut som söker efter gemensamma sätt att gripa sig an miljöproblem och sociala problem, liksom i bredare internationellt samarbete i en strävan att skapa gemensamma regler som garanterar lika villkor.

c) Annan information i de årliga verksamhetsrapporterna:

Utöver de uppgifter som redan nämnts i avsnitten 3 a och 3 b visar också den information som återfinns i de 21 årliga verksamhetsrapporterna att medlemsstaterna har utarbetat mer allmänna bestämmelser för exportkrediter på områdena miljö, bekämpning av mutor och hållbar kreditgivning till låginkomstländer. De tre OECD-rekommendationerna[28] spelar en viktig – men inte avgörande – roll. Även medlemsstater som inte är OECD-medlemmar tillämpar dessa instrument eller har i princip för avsikt att göra det. Bulgarien tillämpar exempelvis OECD-rekommendationen om mutor. Många medlemsstater angav särskilt att de s.k. gemensamma strategierna tillämpas i större utsträckning än vad OECD rekommenderat.[29] Medlemsstaternas politik bygger också på internationella standarder[30] och EU:s regelverk i bredare mening. Hänvisningar till EU:s ”mål”, ”standarder” och ”riktlinjer” visar att mjuka såväl som hårda rättsliga instrument beaktas och att lagens anda är lika viktig som dess bokstav.

Medlemsstaterna säger sig också allt oftare ha ytterligare politiska mål eller hänsyn som kompletterar de som ingår i de gemensamma strategierna. Det gäller till exempel social hållbarhet[31] och kampen mot skatteundandragande[32]. I flera fall har exportkreditinstituten i fråga själva utvecklat relevanta instrument. Ett exempel på detta är en policy för företagens sociala ansvar,[33] som ofta omfattar både interna åtgärder och en nära dialog med exportkreditinstitutets kunder[34].

På området miljöskydd kan nya tendenser urskiljas, däribland en tonvikt på hållbarhet[35] och utsläppsminskningar[36]. Precis som i tidigare rapporteringsomgångar betonar många medlemsstater särskilt vikten av mänskliga rättigheter. Nästan alla rapporter stöder utvecklingen av en människorättsdimension i de nya gemensamma strategierna.

I allmänhet ses en tendens till konvergens när det gäller medlemsstaternas politik i fråga om exportkreditinstitut. Ett exempel på detta är åtgärderna för bekämpning av mutor. Många medlemsstater kräver att berörda parter ska skriva under en deklaration mot mutor och anger uttryckligen att stödet automatiskt ogiltigförklaras om det upptäcks att mutor förekommit.[37]

[28] 1. OECD:s rekommendation om gemensamma strategier för statsstödda exportkrediter och miljörelaterad och social noggrannhetskontroll (de s.k. gemensamma strategierna) 2. OECD:s rekommendation om mutor och statsstödda exportkrediter. 3. Principer och riktlinjer för att främja hållbar kreditgivning vid tillhandahållandet av officiella exportkrediter till låginkomstländer.
[29] Tyskland, Frankrike, Italien, Nederländerna, Slovakien och Sverige.
[30] Ytterligare information finns i ovanstående förteckning, avsnitt 3b.
[31] Danmark, Tyskland, Spanien, Rumänien och Slovakien.
[32] Sverige.
[33] Italien, Nederländerna, Slovenien och Sverige.
[34] Exempelvis Belgien.
[35] Exempelvis Tjeckien, Spanien, Italien, Polen och Rumänien.
[36] Belgien och Danmark.
[37] Exempelvis Bulgarien, Danmark, Tyskland, Frankrike, Luxemburg, Portugal och Rumänien.

Allt fler medlemsstater nämner också hur viktig övervakning är[38] och försöker aktivt uppmuntra banker och exportörer att ta fram egna åtgärder för bekämpning av mutor[39].

Många medlemsstater har utvecklat egna verktyg för bekämpning av mutor och korruption utöver sin efterlevnad av de gemensamma strategierna, bland annat visselblåsaråtgärder.[40] Insatser mot penningtvätt nämns även fortsättningsvis som en prioritering[41], vid sidan om åtgärder för att hindra finansiering av terrorism[42].

Andra tecken på konvergens är den stränga efterlevnaden av Världsbankens och IMF:s krav, som många medlemsstater hänvisar till i samband med hållbar kreditgivning till låginkomstländer.[43]

Medlemsstaterna är också noggranna med att säkerställa att kreditexportinstitutens verksamhet är så öppen som möjligt, samtidigt som den sekretess som kan krävas för kommersiella transaktioner respekteras. Denna fråga uppmärksammas särskilt av flera medlemsstater i deras årliga verksamhetsrapport för 2017.[44]

Medlemsstaternas rapportering tyder på att de har integrerat OECD:s gemensamma strategier i sina bestämmelser för exportkrediter. Såsom framgår av diskussionen ovan betraktas de gemensamma strategierna ofta som en *minimistandard*. På många områden tillämpar medlemsstaterna egna ytterligare åtgärder för att se till att exportkreditstöd enbart ges till transaktioner som uppfyller ett antal strikta normer på bland annat miljöområdet och det sociala området.

d) Exportkreditinstitutens efterlevnad av unionens mål och förpliktelser:

För att öka öppenheten på EU-nivå ska medlemsstaterna enligt förordning (EU) nr 1233/2011 lämna en årlig verksamhetsrapport till kommissionen, där de i enlighet med sin nationella rättsliga ram lämnar viss finansiell och operativ information om sin exportkreditverksamhet, och detta omfattar även information om hur miljörisker hanteras.

Enligt punkt 3 i bilaga I ska kommissionen ”på grundval av denna information utarbeta en årlig översikt för Europaparlamentet, inbegripet en utvärdering av exportkreditinstituts efterlevnad av unionens mål och förpliktelser”.

I fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget) anges de allmänna målen för unionen i artikel 3[45] och principerna och målen för unionens yttre åtgärder i artikel 21.

När det gäller EU:s gemensamma handelspolitik hänvisas det till principerna och målen för unionens yttre åtgärder i artikel 206 och i artikel 207 första stycket i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

[38] Belgien, Italien och Förenade kungariket.
[39] Belgien, Danmark och Tyskland.
[40] Slovakien och Sverige.
[41] Sverige.
[42] Sverige.
[43] Exempelvis Italien, Ungern och Nederländerna.
[44] Belgien, Danmark, Österrike, Slovakien och Sverige.
[45] Bland annat enligt artikel 3.5 i EU-fördraget ska unionen, i sina förbindelser med den övriga världen, ”bidra till [...] hållbar utveckling av vår jord, solidaritet och ömsesidig respekt mellan folken, fri och rättvis handel, utrotning av fattigdomen och skydd för de mänskliga rättigheterna, särskilt barnets rättigheter, samt till strikt efterlevnad och utveckling av internationell rätt, inklusive respekt för principerna i Förenta nationernas stadga”.

Alla rapporterande medlemsstater lämnar information som visar att de har infört bestämmelser för förvaltningen av sina exportkreditprogram som är i linje med EU:s mål. De exportkreditspecifika rekommendationer som utarbetats av OECD – den enda internationella organisation som hittills har utarbetat specialiserade bestämmelser för detta politikområde – används allmänt, och i de flesta fall är medlemsstaternas åtgärder mer långtgående.

För att öka kommissionens förmåga att ytterligare bedöma medlemsstaternas verksamhet har kommissionen, i samarbete med Europeiska utrikestjänsten och i samråd med flera intressenter, föreslagit att medlemsstaterna ska utvidga omfattningen och detaljnivån på informationen i de årliga verksamhetsrapporterna. En omarbetad och utvidgad rapporteringsmall diskuteras för närvarande med medlemsstaterna.

Europaparlamentet har begärt att kommissionen ska fastställa om medlemsstaterna uppfyller unionens syften och skyldigheter. Europeiska kommissionen har gjort sin årliga översikt i enlighet med bilaga I. Kommissionens översikt bygger därmed på medlemsstaternas årliga verksamhetsrapporter och kan inte betraktas som slutgiltig. Kommissionen anser likväl att informationen i de årliga verksamhetsrapporterna ger starkt stöd för antagandet att exportkreditinstituten är förenliga med artiklarna 3 och 21 i EU-fördraget och inte pekar på bristande förenlighet i någon medlemsstat. De europeiska institutionerna kan självklart gemensamt vilja anta mer långtgående politiska mål. Kommissionen är beredd att underlätta och främja en interinstitutionell dialog på detta område, men måste i mellantiden göra sin utvärdering enligt punkt 3 i bilaga I.

När det gäller fullgörandet av internationella skyldigheter och skyldigheter enligt EU:s konkurrenslagstiftning har det inte funnits några tvister inom Världshandelsorganisationen om europeiska exportkreditprogram under rapporteringsperioden. Europeiska kommissionen har inte mottagit några klagomål om potentiella överträdelser av EU-lagstiftningen rörande exportkreditinstituten under 2017.