EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 7.2.2017
COM(2017) 67 final

KOMISSION VUOSITTAINEN KATSAUS

jäsenvaltioiden vuosittaisiin vientiluotoista laadittuihin toimintakertomuksiin asetuksen (EU) N:o 1233/2011 mukaisesti

KOMISSION VUOSITTAINEN KATSAUS

jäsenvaltioiden vuosittaisiin vientiluotoista laadittuihin toimintakertomuksiin asetuksen (EU) N:o 1233/2011 mukaisesti

1. Johdanto

Tiettyjen suuntaviivojen soveltamisesta julkisesti tuettuihin vientiluottoihin 16. marraskuuta 2011 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1233/2011[1] liitteessä I säädetään, että jäsenvaltioiden on annettava komissiolle vuosittainen toimintakertomus vientiluottolaitostensa ohjelmista ja että komission on esitettävä näiden jäsenvaltioiden toimittamien kertomusten pohjalta Euroopan parlamentille vuosittainen katsaus.

Nyt esitettävä vuosittainen katsaus kattaa kalenterivuoden 2014. Katsaus koskee asetuksessa (EU) N:o 1233/2011 tarkoitettua vientiluottotoimintaa eli ”keskipitkän ja pitkän aikavälin” toimia, joissa takaisinmaksuaika on kaksi vuotta tai enemmän. Katsauksessa ei ole huomioitu lyhytaikaisia vientiluottotoimia[2] ja toimia, joita tietyt vientiluottolaitokset harjoittavat vientiluototuksen ulkopuolella (esim. investointitakuut). On myös huomattava, että joissakin jäsenvaltioissa vientiluottolaitoksen tehtäviä hoitaa vakuutusyhtiö, jolle on annettu julkinen tehtävä. Tällaisissa tapauksissa julkisen vientiluotto-ohjelman hoitaminen on pidettävä tiukasti erillään yksityisen sektorin toiminnasta (jota tämä katsaus ei luonnollisesti koske).

Komissio on ottanut huomioon päätöslauselman[3], jonka Euroopan parlamentti antoi 2. heinäkuuta 2013 ensimmäisestä asetuksen (EU) N:o 1233/2011 mukaisesta kertomuksesta.

Kuten aiemmissa kertomuksissa on todettu, komissio on pannut merkille mainitussa päätöslauselmassa esitetyt suositukset – kuten suosituksen, jonka mukaan neuvoston vientiluottotyöryhmän ja komission olisi kuultava Euroopan ulkosuhdehallintoa raportointimenetelmän kehittämisestä – ja pyytänyt jäsenvaltioita kiinnittämään erityistä huomiota kyseiseen päätöslauselmaan seuraavilla raportointikierroksilla.

2. Kalenterivuotta 2014 koskevat vuosittaiset toimintakertomukset

Vuotta 2014 koskeva vuosittainen katsaus perustuu 21 jäsenvaltion päivitettyihin vuosittaisiin toimintakertomuksiin. Komissio on saanut toimintakertomuksen Alankomailta, Belgialta, Bulgarialta, Espanjalta, Italialta, Itävallalta, Kroatialta, Luxemburgilta, Portugalilta, Puolalta, Ranskalta, Romanialta, Ruotsilta, Saksalta, Slovakialta, Slovenialta, Suomelta, Tanskalta, Tšekiltä, Unkarilta ja Yhdistyneeltä kuningaskunnalta.

Lopuilla seitsemällä jäsenvaltiolla – Irlannilla, Kreikalla, Kyproksella, Latvialla, Liettualla, Maltalla ja Virolla – ei ollut asetuksessa (EU) N:o 1233/2011 tarkoitettua aktiivista vientiluotto-ohjelmaa vuonna 2014.

3. Analyysi vuosittaisista toimintakertomuksista

---

1 EUVL L 326, 8.12.2011, s. 45.

2 Näihin sovelletaan Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 93 artiklan 1 kohdan mukaista komission tiedonantoa jäsenvaltioille perustamissopimuksen 92 ja 93 artiklan soveltamisesta lyhytaikaisiin vientiluottovakuutuksiin (EYVL C 281, 17.9.1997, s. 4).

3 Euroopan parlamentin päätöslauselma 2. heinäkuuta 2013 komission ensimmäisestä vuosikertomuksesta Euroopan parlamentille jäsenvaltioiden vientiluottolaitosten toiminnasta (EUVL C 75, 26.2.2016, s. 7).

a) Yleiset ja rahoitusta koskevat tiedot

Sovellettavassa sääntelykehyksessä (asetus (EU) N:o 1233/2011) vahvistetaan vientiluottotoimien ja -ohjelmien yleiset säännöt. Vaikka useimmat EU:n jäsenvaltiot ovat perustaneet vientiluottolaitoksen, niiden tarjoamien vientiluotto-ohjelmien soveltamisala ja tyyppi sekä organisaatiorakenne vaihtelevat eri jäsenvaltioissa.

Vientiluottolaitos on joko julkishallinnon yksikkö tai virasto taikka vakuutusyhtiö, joka hoitaa tätä julkisen palvelun tehtävää valtion valvonnassa. Joissakin jäsenvaltioissa, joissa tarjotaan julkista tukea takuiden lisäksi korkotukena, on perustettu kaksi erillistä organisaatiota. Muissa jäsenvaltioissa kummankin tyyppistä vientiluottotukea tarjoaa sama organisaatio.

Vuonna 2014 asetuksessa (EU) N:o 1233/2011 tarkoitettuja vientiluotto-ohjelmia oli 21:ssä EU:n jäsenvaltiossa. Näitä ohjelmia hallinnoi yhteensä 29 eri laitosta ja julkishallinnon yksikköä.

Yleisesti ottaen jäsenvaltiot ovat viime vuosina laajentaneet vientiluotto-ohjelmiensa keinovalikoimaa. Yleisin eurooppalaisten vientiluottolaitosten tarjoama vientiluottotuen tyyppi on *pure cover* (eli vientitoimi rahoitetaan liikepankin antamalla luotolla, jolle vientiluottolaitos antaa takuun tai vakuutuksen kaltaisen suojan). Kaikki 21 jäsenvaltiota, jotka antoivat raportointikaudella asetuksen (EU) N:o 1233/2011 mukaisia vientiluottoja, tarjoavat tämäntyyppistä tukea.

Suurin osa jäsenvaltioista tarjoaa asetuksen (EU) N:o 1233/2011 ja OECD:n julkisesti tuettuja vientiluottoja koskevan järjestelyn[4] soveltamisalaan kuuluvia muuntyyppisiä tukia, kuten suoraa luottoa tai rahoitusta (jossa rahoituksen tarjoaa suoraan vientiluottolaitos, ei liikepankki)[5], jälleenrahoitusta[6] tai korkotukea[7]. Useissa vuosittaisissa toimintakertomuksissa mainitaan erikseen myös hankerahoitus[8] ja sidottu apu[9].

Jäsenvaltioiden vientiluotto-ohjelmia koskevia säännöksiä ja ohjelmien käyttöä voidaan vertailla laajasti niin, että tuodaan esiin niiden suurimmat erot ja samankaltaisuudet. Täysimittaisen, kaikkia näkökohtia kuvastavan vertailun tekeminen on kuitenkin paljon vaikeampaa. Vientiluotto-ohjelmien ehdot voivat vaihdella eri jäsenvaltioissa, vaikka ohjelmat kuuluisivat samaan ohjelmaryhmään ja olisivat samaa sääntelykehystä noudattavien vientiluottolaitosten toteuttamia. Yleisesti ottaen viime vuosina on tapahtunut suurempaa lähentymistä, kun OECD:n julkisesti tuettuja vientiluottoja koskeva järjestely on kattanut laajemman joukon kysymyksiä.

Tällä varauksella tehty vertailu, joka koskee yhteenlaskettua vastuiden nimellismäärää vuoden 2014 lopussa, antaa ainakin yleiskuvan suurimpien *pure cover* -tyyppisten vientiluottojärjestelmien suuruusluokasta.

---

4 OECD:n julkisesti tuettuja vientiluottoja koskevan järjestelyn teksti on asetuksen liitteenä.
5 Espanja, Puola, Slovakia, Suomi, Tanska, Tšekki, Unkari ja Yhdistynyt kuningaskunta.
6 Ruotsi ja Slovakia.
7 Espanja, Puola, Ranska, Slovakia ja Suomi.
8 Alankomaat, Saksa ja Tanska.
9 Espanja, Itävalta, Puola, Tanska ja Unkari.

***Pure cover* -muodossa annettu julkinen tuki vuonna 2014 (miljardia euroa)** **EU:n suurimmat tuet yhteenlaskettujen vastuiden nimellismäärän mukaisessa järjestyksessä**	
Saksa	88,5
Ranska	65,3
Ruotsi	31,6
Italia	26,7
Alankomaat	20,2

Jäsenvaltiot toimivat vientiluottolaitostensa kautta aktiivisesti monella osa-alueella myös asetuksen (EU) N:o 1233/2011 raportointivelvoitteiden soveltamisalan ulkopuolella. Tietyille teollisuuden aloille – esimerkiksi lentokone- ja laivanrakennusteollisuudelle – ominaisten erityisten rahoitusedellytysten vuoksi monet jäsenvaltiot ovat kehittäneet myös alakohtaisia vientiluottotuotteita. Raportointivelvoitteet koskevat lähinnä keskipitkän ja pitkän aikavälin vientiluottotoimia (siten kuin ne on määritelty OECD:n julkisesti tuettuja vientiluottoja koskevassa järjestelyssä). Monet eurooppalaiset vientiluottolaitokset tarjoavat kuitenkin myös muita tuotteita, kuten lyhytaikaisia vientiluottoja ja remburssitakuita, valmistusriskit kattavia takauksia tai investointitakuita. Tämä kannattaa pitää mielessä, kun arvioidaan vientiluottolaitosten laajempaa taloudellista roolia.

Yksityiskohtaista tietoa on jäsenvaltioiden vuosittaisten toimintakertomusten laatimiseen käytetyn raportointimallin II ja IV jaksoissa sekä yleisissä vuosikertomuksissa, joihin useat jäsenvaltiot nimenomaisesti viittaavat.

Yleisesti ottaen vuosittaisissa toimintakertomuksissa on relevanttia tietoa vientiluotto-ohjelmien rahoituksesta vuonna 2014. On kuitenkin korostettava, että asetuksen (EU) N:o 1233/2011 mukaan tiedot esitetään kunkin jäsenvaltion kansallisen lainsäädäntökehyksen mukaisesti. Tämän vuoksi esitystavoissa on joitakin eroja. Komissiolla ei kuitenkaan ole mitään erityistä huomautettavaa vuosittaisten toimintakertomusten rahoitusnäkökohdista.[10]

Slovakian, Tšekin ja Yhdistyneen kuningaskunnan vuosittaisissa toimintakertomuksissa tuodaan esiin vastuusitoumukset, joista säädetään asetuksen (EU) N:o 1233/2011 liitteessä I olevan 1 kohdan viimeisessä virkkeessä.

b) Miten kohdellaan ”ympäristöriskejä, jotka voivat sisältää muita asian kannalta merkityksellisiä riskejä”

Asetuksen (EU) N:o 1233/2011 liitteessä I olevan 2 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on vuosittaisissa toimintakertomuksissaan *”kuvattava, miten ympäristöriskit, jotka voivat sisältää muita asian kannalta merkityksellisiä riskejä, otetaan huomioon niiden vientiluottolaitosten julkisesti tuetuissa vientiluottotoimissa”*.

[10] Liitteessä I olevan 1 kohdan mukaan tämä raportointi ei rajoita kansallisten vientiluottojen valvonnasta vastaavien jäsenvaltioiden elinten oikeuksia.

Kaikki jäsenvaltiot viittaavat nimenomaan tähän säännökseen. Liitteessä I olevassa 2 kohdassa mainitaan ainoastaan ympäristöriskit, mutta useat jäsenvaltiot mainitsevat niiden lisäksi sosiaalisia ja ihmisoikeuskysymyksiä. Lähes kaikki jäsenvaltiot toteavat noudattavansa OECD:n suositusta ympäristö- ja sosiaalisia asioita sekä julkisesti tuettuja vientiluottoja koskevista yhteisistä lähestymistavoista (”Common Approaches”), jotka koskevat ympäristöön ja ihmisoikeuksiin liittyviä riskejä. Sama koskee lahjonnan vastaista OECD:n suositusta.

Vientiluottolaitokset perustavat yhteisten lähestymistapojen mukaisesti vaiheittain ympäristö-, sosiaali- ja ihmisoikeusasioiden asiantuntijaryhmän. Toimien ympäristöön liittyviä, sosiaalisia ja ihmisoikeuksiin liittyviä riskejä ja mahdollisia vaikutuksia tarkastellaan yhteisten lähestymistapojen mukaisesti. Tarkasteluprosessi on entistä useammin yksi vientiluottolaitosten vakioarviointimenettelyistä.

Useat vientiluottolaitokset mainitsevat myös, että ympäristöön ja ihmisoikeuksiin liittyvien näkökohtien riskinarviointi tehdään usein tiiviissä yhteistyössä asiantuntijoiden ja pankkien kanssa. Viejiltä ja pankeilta pyydetään tarvittaessa lisätietoja sen varmistamiseksi, että riskinarviointi on perusteellinen.

Riskejä koskevissa arviointimenettelyissä on yleensä tavoitteena tehdä selvä päätös siitä, voidaanko hankkeelle myöntää vientiluottotukea (eli jos hankkeeseen liittyvät riskit ovat kohtuuttoman suuret, tuki evätään). Jos riskejä voidaan pitää hyväksyttävinä, vientiluottotuelle asetetaan tavallisesti tiettyjä ehtoja, joilla yleensä pyritään lieventämistoimenpiteiden toteuttamiseen ja asiaankuuluvien normien noudattamiseen.

Bulgaria ei ole OECD:n jäsen, eikä sen vientiluottolaitos ole pannut täytäntöön ympäristöön tai ihmisoikeuksiin liittyviä näkökohtia koskevia yhteisiä lähestymistapoja. Bulgaria kuitenkin soveltaa lahjonnan vastaista OECD:n suositusta ja OECD:n julkisesti tuettuja vientiluottoja koskevaa järjestelyä.

c) Muita vuosittaisiin toimintakertomuksiin sisältyviä tietoja

Tarkasteltavana olevista vuosittaisista toimintakertomuksista käy edellä 3 kohdan a ja b alakohdassa esitettyjen tietojen lisäksi ilmi, että jäsenvaltioilla on yleensä vientiluottoja sekä ympäristöä, lahjonnan torjuntaa ja alhaisen tulotason maiden kestävää luotonantoa koskevia säännöksiä. Kolmella OECD:n suosituksella[11] on tärkeä – muttei yksinomainen – rooli. Jopa sellaiset jäsenvaltiot, jotka eivät ole OECD:n jäseniä, soveltavat kyseisiä suosituksia tai aikovat periaatteessa tehdä niin.[12] Kaiken kaikkiaan jäsenvaltioiden kertomukset osoittavat, että jäsenvaltiot soveltavat samaa lähestymistapaa ympäristöön, ihmisoikeuksiin ja lahjontaan liittyvien kysymysten käsittelyyn. Jotkin jäsenvaltiot antavat kertomuksissaan tarkempia tietoja ja painottavat näiden asioiden merkitystä.

Monissa tapauksissa jäsenvaltiot soveltavat entistä useammin sääntöjä ja käytäntöjä, jotka ulottuvat laajemmalle kuin OECD:n järjestelyssä määritellyt, ja soveltavat samaa lähestymistapaa myös toimiin, jotka eivät kuulu yhteisten lähestymistapojen

[11] 1. OECD:n suositus ympäristö- ja sosiaalisia asioita sekä julkisesti tuettuja vientiluottoja koskevista yhteisistä lähestymistavoista (*”Common Approaches”*). 2. Lahjonnan vastainen OECD:n suositus. 3. Periaatteet ja ohjeet kestävien lainanantoperiaatteiden edistämisestä myönnettäessä julkisesti tuettuja vientiluottoja alhaisen tulotason maille.

[12] On kuitenkin selvää, että sellaiset vientiluottojen tarjoajat, joilla ei ole alhaisen tulotason maihin suuntautuvaa luotonantotoimintaa, eivät voi soveltaa OECD:n ohjeita ja periaatteita kestävästä lainanannosta.

soveltamisalaan. Kyseiset vientiluottolaitokset ovat monissa tapauksissa itse kehittäneet vastaavia välineitä (esim. yritysten yhteiskuntavastuuta koskevat säännöt tai eettiset säännöt).

Moni jäsenvaltio[13] pitää tärkeänä toimenpiteiden toteuttamista avoimuuden ja läpinäkyvyyden edistämiseksi antamalla kaikille sidosryhmille tietoja toimista ja rahoituksesta sekä ympäristöä koskevista ja sosiaalisista kysymyksistä. Sidosryhmien kanssa käydään säännöllisesti vuoropuhelua tietoisuuden lisäämiseksi ja avoimuuden ja läpinäkyvyyden edistämiseksi.

Kuten edellisenkin raportoinnin yhteydessä, monet jäsenvaltiot korostavat ihmisoikeuksien erityistä merkitystä. Käytännössä kaikissa kertomuksissa asetutaan nytkin tukemaan ihmisoikeusulottuvuuden kehittämistä uusien yhteisten lähestymistapojen puitteissa. Useiden jäsenvaltioiden hankearvioinnissa ihmisoikeusasioilla on erityinen asema. Joissakin tapauksissa aihe liittyy suoraan työelämän/työntekijöiden oikeuksiin.

Kaikki jäsenvaltiot kiinnittävät paljon huomiota myös lahjonnan ja korruption vastaisiin toimintalinjoihin. Monissa jäsenvaltioissa viejät ja pankit ovat velvollisia allekirjoittamaan lahjonnan vastaisen julistuksen osana tukihakemusta. Käytössä on monia muitakin eri välineitä (esim. kansallinen lainsäädäntö ja kansalliset hyvät käytänteet).

d) Miten vientiluottolaitokset noudattavat unionin tavoitteita ja velvoitteita

Avoimuuden lisäämiseksi EU:n tasolla jäsenvaltion on annettava komissiolle vuosittainen toimintakertomus, jossa se antaa kansallisen lainsäädäntökehyksensä mukaisesti tietyt vientiluottotoimintansa rahoitusta ja toimintaa koskevat tiedot, joihin kuuluvat myös tiedot siitä, miten ympäristöriskejä on käsitelty.

Liitteessä I olevan 3 kohdan mukaan *”komissio esittää näiden tietojen pohjalta Euroopan parlamentille vuosittaisen katsauksen, jossa arvioidaan myös, miten vientiluottolaitokset noudattavat unionin tavoitteita ja velvoitteita”*.

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 3 artiklassa luetellaan unionin yleiset tavoitteet ja 21 artiklassa unionin ulkoisen toiminnan periaatteet ja tavoitteet.

EU:n yhteisen kauppapolitiikan osalta unionin ulkoisen toiminnan periaatteet ja tavoitteet esitetään Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 206 artiklassa ja 207 artiklan ensimmäisessä kohdassa.

Komissio panee saamiensa tietojen perusteella merkille, että asetuksessa (EU) N:o 1233/2011 tarkoitettuja vientiluottotoimia toteuttavissa jäsenvaltioissa on otettu käyttöön vientiluotto-ohjelmiin liittyviä toimintatapoja, jotka ovat unionin tavoitteiden mukaisia. OECD:n – ainoa kansainvälinen järjestö, joka on tähän mennessä laatinut tätä toimintalohkoa koskevia sääntöjä – laatimat vientiluottoihin kytkeytyvät suositukset ovat yleisesti käytössä.

[13] Alankomaat, Ranska, Ruotsi, Saksa ja Tanska.

Kuten edellisissä vuosittaisissa katsauksissa on todettu, vastauksena uusien raportointikierrosten ohjeeksi tarkoitettuun suositukseen, joka sisältyi edellä mainittuun Euroopan parlamentin heinäkuussa 2013 antamaan päätöslauselmaan, komissio yksiköt ovat etenkin suositelleet kansainvälisten seurantalaitosten (YK mukaan lukien) työn hyödyntämistä, kun toimintatapoja edelleen kehitetään. Tällaisia kansainvälisiä välineitä käytetään jo jäsenvaltioiden kertomuksissa vaihtelevassa määrin viiteaineistona, ja komissio kehottaa lisäämään ponnisteluja tähän suuntaan. Olisi myös ensisijaisen tärkeää jatkaa Euroopan ulkosuhdehallinnon kanssa vuoropuhelua ihmisoikeuspolitiikasta.

Euroopan parlamentti on pyytänyt komissiota antamaan lausunnon siitä, ovatko jäsenvaltiot noudattaneet unionin tavoitteita ja velvoitteita. Euroopan komissio on laatinut vuosittaisen katsauksensa liitteen I mukaisesti. Komissio katsoo jäsenvaltioiden toimittamien vuosittaisten toimintakertomusten tietojen perusteella, että ne ovat johdonmukaisia Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 3 ja 21 artiklassa vahvistettujen unionin tavoitteiden kanssa. EU:n toimielimet voivat tulevaisuudessa asettaa itselleen tarkempia poliittisia tavoitteita yhdessä. Komissio on valmis helpottamaan ja edistämään asiaankuuluvaa toimielinten välistä vuoropuhelua tästä kysymyksestä, mutta sen on myös tehtävä liitteessä I olevan 3 kohdan mukainen arviointinsa.

Kansainvälisten velvoitteiden ja EU:n kilpailulainsäädännön mukaisten velvoitteiden noudattamisen tiimoilta WTO:n tasolla ei ole raportointikaudella ollut mitään kiistoja, jotka olisivat koskeneet eurooppalaisia vientiluotto-ohjelmia. Euroopan komissiolle ei ole vuonna 2014 tehty kanteluja mahdollisista EU:n oikeuden rikkomistapauksista, joissa olisi kyse vientiluottolaitoksista.