EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 7.2.2017
COM(2017) 67 final

JAARLIJKSE EVALUATIE DOOR DE COMMISSIE

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

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

In 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[1] is bepaald dat de lidstaten de Commissie een jaarlijks activiteitenverslag van de programma's van hun nationale exportkredietinstellingen (Export Credit Agencies; ECA's) beschikbaar stellen en dat de Commissie op basis van een onderzoek van de door de lidstaten ingediende rapporten een jaarlijkse evaluatie opstelt voor het Europees Parlement.

De onderhavige jaarlijkse evaluatie heeft betrekking op het kalenderjaar 2014. 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 ten minste twee jaar. Deze evaluatie heeft noch betrekking op exportkrediettransacties met een korte termijn[2], noch op transacties die door bepaalde exportkredietinstellingen buiten het terrein van exportkredieten (zoals het verzekeren van investeringen) worden verricht. Verder zij opgemerkt dat in het geval van bepaalde lidstaten de functie van exportkredietinstelling wordt uitgeoefend door een verzekeringsmaatschappij die handelt onder een publiek mandaat. In dergelijke gevallen is het beheer van het publieke exportkredietprogramma strikt gescheiden van de activiteiten in de particuliere sector (die laatste maken uiteraard geen deel uit van de onderhavige evaluatie).

De Commissie heeft nota genomen van de resolutie die is aangenomen door het Europees Parlement op 2 juli 2013 inzake de eerste rapportageronde uit hoofde van Verordening (EU) nr. 1233/2011[3].

Zoals in voorgaande rapporten vermeld, heeft de Europese Commissie, rekening houdend met de aanbevelingen in die resolutie, zoals de aanbeveling van de Groep exportkredieten van de Raad en de Commissie om overleg te plegen met de Europese Dienst voor extern optreden over het verder ontwikkelen van de rapportagemethode, ook de aandacht van de lidstaten op die resolutie gevestigd met het oog op latere rapportagerondes.

2. Jaarlijkse activiteitenverslagen ontvangen voor het kalenderjaar 2014

De jaarlijkse evaluatie van 2014 is gebaseerd op geactualiseerde jaarlijkse activiteitenverslagen uit 21 lidstaten. De Commissie heeft verslagen ontvangen van België, Bulgarije, Denemarken, Duitsland, Finland, Frankrijk, Hongarije, Italië, Kroatië, Luxemburg, Nederland, Oostenrijk, Polen, Portugal, Roemenië, Slovenië, Slowakije, Spanje, Tsjechië, het Verenigd Koninkrijk en Zweden.

---

1 PB L 326 van 8.12.2011, blz. 45.

2 Dergelijke transacties vallen onder 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 (PB C 281 van 17.9.1997, blz. 4).

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 (PB C 75 van 26.2.2016, blz. 7).

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

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 Europese regeringen een exportkredietinstelling hebben opgericht, zijn er verschillen tussen de lidstaten voor wat betreft de reikwijdte en het soort van aangeboden exportkredietprogramma's, alsook de organisatiestructuren van de exportkredietinstellingen.

De exportkredietinstelling is een overheidsdepartement of -agentschap of een verzekeringsmaatschappij die onder een publiek mandaat en onder overheidstoezicht deze taak verricht. In sommige lidstaten waar naast garanties ook overheidssteun in de vorm van rentesubsidie wordt aangeboden, zijn twee afzonderlijke organisaties opgericht. In andere lidstaten worden de twee soorten exportkredietondersteuning beheerd door dezelfde organisatie.

In 2014 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.

Over het algemeen hebben de lidstaten in de afgelopen jaren hun instrumentarium van exportkredietprogramma's uitgebreid. De meest voorkomende vorm van exportkredietondersteuning die door Europese exportkredietinstellingen wordt aangeboden, valt onder de categorie van de "zuivere dekking" (d.w.z. de exporttransactie in kwestie wordt feitelijk gefinancierd met een krediet van een handelsbank, waarvoor de exportkredietinstelling dekking in de vorm van een garantie of een verzekering biedt). Alle 21 lidstaten die tijdens de verslagperiode exportkredieten in de zin van Verordening (EU) nr. 1233/2011 verstrekten, bieden dit soort ondersteuning aan.

Een meerderheid van lidstaten biedt 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)[5], herfinanciering[6] of rentesubsidie[7]. In verschillende jaarlijkse activiteitenverslagen wordt ook uitdrukkelijk melding gemaakt van projectfinanciering[8] en gebonden hulp[9].

Het is mogelijk om een globale vergelijking te maken van de bepalingen en het gebruik van exportkredietprogramma's door de lidstaten, met een overzicht van de belangrijkste

[4] De tekst van de OESO-regeling inzake door de overheid gesteunde exportkredieten is als bijlage bij de verordening gevoegd.
[5] Denemarken, Finland, Hongarije, Polen, Slowakije, Spanje, Tsjechië en het Verenigd Koninkrijk.
[6] Slowakije en Zweden.
[7] Finland, Frankrijk, Polen, Slowakije en Spanje.
[8] Denemarken, Duitsland en Nederland.
[9] Denemarken, Hongarije, Oostenrijk, Polen en Spanje.

verschillen en overeenkomsten. Een volledige vergelijking maken met inachtneming van alle aspecten is echter veel moeilijker. De voorwaarden van exportkredietprogramma's kunnen van lidstaat tot lidstaat variëren, zelfs als ze deel uitmaken van dezelfde categorie programma's en beheerd worden door exportkredietinstellingen die aan hetzelfde regelgevende kader voldoen. Over het algemeen is de convergentie in de afgelopen jaren toegenomen doordat de OESO-regeling inzake door de overheid gesteunde exportkredieten inmiddels een brede waaier aan onderwerpen omvat.

Met dit voorbehoud geeft een vergelijking van de geaggregeerde nominale risicoblootstelling eind 2014 ten minste een algemene indruk van de omvang van de grootste exportkredietregelingen van het type "zuivere dekking":

Overheidssteun in de vorm van "zuivere dekking" in 2014 (in miljard EUR) **De grootste overheidssteun in de EU, gerangschikt op basis van geaggregeerde nominale risicoblootstelling**	
Duitsland	88,5
Frankrijk	65,3
Zweden	31,6
Italië	26,7
Nederland	20,2

Via hun exportkredietinstellingen zijn de lidstaten actief op een groot aantal gebieden die buiten het toepassingsgebied van de rapportage uit hoofde van Verordening (EU) nr. 1233/2011 vallen. Rekening houdend met het feit dat in bepaalde bedrijfstakken — bijvoorbeeld vliegtuigbouw en scheepsbouw — specifieke financieringsvoorwaarden gelden, hebben verschillende lidstaten ook sectorspecifieke exportkredietproducten ontwikkeld. Deze betreffen hoofdzakelijk exportkredietactiviteiten op middellange en lange termijn (zoals gedefinieerd in de OESO-regeling inzake door de overheid gesteunde exportkredieten). Veel Europese exportkredietinstellingen bieden echter ook producten aan zoals kortlopende exportkredieten en kredietbriefgaranties, garanties tegen fabricagerisico's of investeringsverzekeringen. Het is zinvol dit voor ogen te houden bij de beoordeling van de bredere economische rol van exportkredietinstellingen.

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

Over het algemeen kan worden geconcludeerd dat de jaarlijkse activiteitenverslagen relevante financiële informatie over de exportkredietprogramma's in 2014 verstrekken. Het moet evenwel worden benadrukt dat deze rapportage ingevolge Verordening (EU) nr. 1233/2011 moet plaatsvinden overeenkomstig het nationale wetgevende kader 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[10].

De jaarlijkse activiteitenverslagen van Slowakije, Tsjechië en het Verenigd Koninkrijk specificeren voorwaardelijke verplichtingen als bedoeld in bijlage I, punt 1, laatste zin, van Verordening (EU) nr. 1233/2011.

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

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

Alle lidstaten verwijzen uitdrukkelijk naar deze bepaling. Terwijl in bijlage I, punt 2, alleen milieurisico's worden genoemd, verwijzen de meeste lidstaten tevens naar risico's die aan sociale en mensenrechtenkwesties zijn verbonden. Bijna alle lidstaten verklaren dat zij voldoen aan 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") voor wat betreft milieu- en mensenrechtenrisico's. Hetzelfde geldt voor de OESO-aanbeveling inzake omkoping.

In overeenstemming met de gemeenschappelijke aanpak richten de exportkredietinstellingen geleidelijk aan een groep van deskundigen inzake milieu-, sociale en mensenrechtenkwesties op. Transacties worden overeenkomstig de gemeenschappelijke aanpak gecontroleerd op hun milieu-, sociale en mensenrechtenrisico's en mogelijke gevolgen. Het screeningproces is bij exportkredietinstellingen steeds meer een standaardbeoordelingsprocedure geworden.

Meerdere exportkredietinstellingen geven ook aan dat de risicobeoordeling op het gebied van milieu en mensenrechten vaak in nauwe samenwerking met exporteurs en banken wordt nagestreefd. Exporteurs en banken wordt verzocht aanvullende informatie te verstrekken, indien nodig, om ervoor te zorgen dat een grondige risicobeoordeling wordt uitgevoerd.

Met de beoordeling van de risico's in kwestie wordt doorgaans gewerkt naar een duidelijke beslissing of een bepaald project al dan niet in aanmerking komt voor exportkredietondersteuning (d.w.z. dat, als de eraan verbonden risico's onevenredig zijn, geen dekking wordt verleend). In geval van aanvaardbaar geachte risico's is de exportkredietondersteuning doorgaans gebonden aan specifieke voorwaarden, die gewoonlijk gericht zijn op de uitvoering van risicobeperkende maatregelen en de naleving van toepasselijke normen.

Bulgarije is geen lid van de OESO en zijn exportkredietinstelling heeft de gemeenschappelijke aanpak noch op het gebied van het milieu, noch qua mensenrechtenaspecten uitgevoerd. Bulgarije past echter wel de OESO-aanbeveling inzake omkoping en door de overheid gesteunde exportkredieten toe.

[10] 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.

c) Overige informatie in de jaarlijkse activiteitenverslagen

Naast de in punt 3, onder a) en b), hierboven vermelde informatie blijkt uit de jaarlijkse activiteitenverslagen dat de lidstaten over het algemeen beleid hebben inzake exportkredieten, milieu, bestrijding van omkoping en duurzame kredietverleningspraktijken ten aanzien van lagelonenlanden. De drie desbetreffende OESO-aanbevelingen[11] spelen een belangrijke maar niet exclusieve rol. Zelfs lidstaten die niet bij de OESO zijn aangesloten passen deze instrumenten toe, of zijn in principe voornemens om dat te doen[12]. Over het algemeen blijkt uit de verslagen van de lidstaten dat de lidstaten dezelfde benadering toepassen om kwesties met betrekking tot het milieu, mensenrechten en omkoping aan te pakken. Sommige lidstaten verstrekken meer gedetailleerde informatie in hun verslagen en onderstrepen het belang van deze kwesties.

In veel gevallen passen de lidstaten in toenemende mate regels en praktijken toe die verder gaan dan de in de OESO-regeling omschreven werkingssfeer en passen ze dezelfde aanpak ook toe op transacties die niet onder het toepassingsgebied van de gemeenschappelijke aanpak vallen. In verscheidene gevallen hebben de betreffende exportkredietinstellingen zelf relevante instrumenten ontwikkeld (bijvoorbeeld een beleid voor maatschappelijk verantwoord ondernemen of een gedragscode).

Verscheidene lidstaten[13] vermelden het belang van maatregelen ter bevordering van openheid en transparantie door aan alle belanghebbenden informatie te verschaffen over transacties, financiën en sociale en milieuaspecten. Als een middel ter vergroting van het bewustzijn en bevordering van openheid en transparantie zijn dialogen met belanghebbenden opgestart die regelmatig plaatsvinden.

Zoals in de vorige rapportageronde 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. Voor verschillende lidstaten hebben mensenrechtenoverwegingen een aparte status in hun projectbeoordeling. In sommige gevallen is het thema rechtstreeks gelinkt aan arbeidsrechten/rechten van werknemers.

Alle lidstaten hechten ook groot belang aan beleidsmaatregelen ter bestrijding van omkoping en corruptie. In verscheidene lidstaten zijn exporteurs en banken verplicht een verklaring inzake bestrijding van omkoping te ondertekenen bij het verzoek om dekking. Er wordt gebruikgemaakt van een breed scala van andere instrumenten (bijvoorbeeld nationale wetgeving en in eigen land toegepaste goede praktijken).

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

---

[11] 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 duurzame kredietverleningspraktijken bij het verstrekken van door de overheid gesteunde exportkredieten aan lagelonenlanden.

[12] Het is echter duidelijk dat de OESO-beginselen en richtsnoeren inzake duurzame leningen niet kunnen worden toegepast door exportkredietverleners die geen leningen aan lagelonenlanden verlenen.

[13] Denemarken, Duitsland, Frankrijk, Nederland en Zweden.

Met het oog op een grotere transparantie op EU-niveau verstrekken de lidstaten de Commissie een jaarlijks activiteitenverslag 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.

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 ECA's 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 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.

De Europese Commissie neemt er op basis van verstrekte informatie nota van dat de lidstaten met exportkredietactiviteiten in de zin van Verordening (EU) nr. 1233/2011 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.

Zoals in voorgaande jaarlijkse evaluaties vermeld, hebben de diensten van de Commissie, als antwoord op een aanbeveling in de bovengenoemde resolutie van het Europees Parlement van juli 2013 betreffende richtsnoeren voor toekomstige rapportages, aanbevolen om met name het werk van internationale toezichthoudende instellingen (waaronder de VN) te gebruiken als leidraad voor de verdere beleidsontwikkeling. In de verslagen van de lidstaten worden dergelijke internationale instrumenten reeds, in uiteenlopende mate, als referentie gebruikt en de Commissie moedigt verdere inspanningen in die richting aan. Het zou ook van cruciaal belang zijn de dialoog met de Europese Dienst voor extern optreden met betrekking tot het mensenrechtenbeleid voort te zetten.

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. Op basis van de informatie in de jaarlijkse activiteitenverslagen die de lidstaten hebben ingediend, is de Commissie van mening dat zij in overeenstemming zijn met de doelstelling van de Unie zoals bepaald in de artikelen 3 en 21 VEU. Uiteraard kunnen de Europese instellingen in de toekomst gezamenlijk preciezere 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 de naleving van internationale verplichtingen en verplichtingen op grond van het EU-mededingingsrecht betreft, 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 2014 geen klachten ontvangen met betrekking

tot potentiële overtredingen van EU-wetgeving waarbij exportkredietinstellingen waren betrokken.