EUROOPA
KOMISJON

Brüssel, 7.2.2017
COM(2017) 67 final

KOMISJONI KOOSTATUD AASTAÜLEVAADE

liikmesriikide aastastest tegevusaruannetest, milles käsitletakse määruse (EL) nr 1233/2011 kohaldamisalasse kuuluvat ekspordikrediiti

KOMISJONI KOOSTATUD AASTAÜLEVAADE

liikmesriikide aastastest tegevusaruannetest, milles käsitletakse määruse (EL) nr 1233/2011 kohaldamisalasse kuuluvat ekspordikrediiti

1. Sissejuhatus

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. novembri 2011. aasta määruse (EL) nr 1233/2011 (mis käsitleb riiklikult toetatavate ekspordikrediitide suuniste rakendamist)[1] I lisas on ette nähtud, et liikmesriigid esitavad igal aastal komisjonile oma ekspordikrediidiasutuste kavade kohta tegevusaruanded ning et komisjon koostab liikmesriikide esitatud aruannete läbivaatamise alusel Euroopa Parlamendile aastaülevaate.

Käesolev aastaülevaade on 2014. aasta kohta. Aastaülevaate koostamisel võetakse arvesse ekspordikrediiditoiminguid määruse (EL) nr 1233/2011 tähenduses, st „keskmise tähtajaga ja pikaajalisi“ tehinguid, mille tagasimakseperiood on vähemalt kaks aastat. Käesolevast ülevaatest on välja jäetud lühiajalised ekspordikrediiditehingud[2] ja teatavate ekspordikrediidiasutuste tegevus muudes valdkondades kui ekspordikrediit (nt investeeringute kindlustamine). Samuti tuleb märkida, et mõnes liikmesriigis täidab ekspordikrediidiasutuse ülesandeid riikliku volituse alusel tegutsev kindlustusandja. Sellisel juhul on riikliku ekspordikrediidikava haldamine rangelt eraldatud erasektori tegevusest (viimast käesolevas ülevaates loomulikult ei käsitleta).

Komisjon on võtnud teadmiseks määrusega (EL) nr 1233/2011 ettenähtud aruannete esmakordset esitamist käsitleva resolutsiooni, mille Euroopa Parlament võttis vastu 2. juulil 2013[3].

Nagu varasemates aruannetes on öeldud ning silmas pidades resolutsioonis esitatud soovitusi (nt soovitus, et nõukogu ekspordikrediidi töörühm ja komisjon konsulteeriksid Euroopa välisteenistusega aruandlusmetoodika täiendava arendamise teemal), on komisjon soovitanud liikmesriikidel pöörata järgmiste aruannete koostamisel kõnealusele resolutsioonile erilist tähelepanu.

2. 2014. kalendriaasta kohta saadud tegevusaruanded

2014. aasta ülevaade põhineb 21 liikmesriigi esitatud ajakohastatud tegevusaruannetel. Komisjon on saanud aruanded Austrialt, Belgialt, Bulgaarialt, Hispaanialt, Horvaatialt, Itaalialt, Luksemburgilt, Madalmaadelt, Poolalt, Portugalilt, Prantsusmaalt, Rootsilt, Rumeenialt, Saksamaalt, Slovakkialt, Sloveenialt, Soomelt, Taanilt, Tšehhi Vabariigilt, Ungarilt ja Ühendkuningriigilt.

---

1 ELT L 326, 8.12.2011, lk 45.

2 Selliste tehingute suhtes kohaldatakse EÜ asutamislepingu artikli 93 lõike 1 kohast komisjoni teatist asutamislepingu artiklite 92 ja 93 kohaldamise kohta lühiajalise ekspordikrediidikindlustuse suhtes (EÜT C 281, 17.9.1997, lk 4).

3 Euroopa Parlamendi 2. juuli 2013. aasta resolutsioon komisjoni esimese aastaaruande kohta Euroopa Parlamendile liikmesriikide ekspordikrediidi agentuuride tegevuse valdkonnas (ELT C 75, 26.2.2016, lk 7).

Ülejäänud seitsmel liikmesriigil – Eestil, Iirimaal, Kreekal, Küprosel, Leedul, Lätil ja Maltal ei olnud aruandeaastal aktiivset ekspordikrediidikava määruse (EL) nr 1233/2011 tähenduses.

3. Kõnealuste tegevusaruannete analüüs

a) Üldine ja finantsteave

Kohaldatavas õigusraamistikus (määrus (EL) nr 1233/2011) on sätestatud ekspordikrediiditehinguid ja -kavasid käsitlevad üldeeskirjad. Ehkki enamik Euroopa riikide valitsustest on loonud oma ekspordikrediidiasutused, on nende esitatud ekspordikrediidikavade kohaldamisala ja ülesehitus ning ka nende asutuste enda ülesehitus liikmesriigiti erinev.

Ekspordikrediidiasutuste puhul on tegemist kas valitsuse juurde moodustatud asutusega või kindlustusandjaga, kes täidab vastavaid ülesandeid riikliku volituse alusel ja riikliku järelevalve all. Mõnes liikmesriigis, kus lisaks tagatistele pakutakse riiklikku toetust intressimäära arvestava toetusena, on loodud kaks eraldiseisvat organisatsiooni. Teistes liikmesriikides aga hallatakse ekspordikrediidi toetuse kaht haru ühes ja samas organisatsioonis.

2014. aastal olid määruse (EL) nr 1233/2011 kohased ekspordikrediidikavad kasutusel 21 ELi liikmesriigis. Neid kavasid haldasid kokku 29 erinevat asutust ja ministeeriumiosakonda.

Üldiselt on liikmesriigid oma ekspordikrediidikavade töövahendeid viimastel aastatel laiendanud. Euroopa ekspordikrediidiasutuste poolt pakutava ekspordikrediidi toetusena on kõige enam pakutud täiemahulist garantiid (st tegelikult rahastab konkreetset eksporditehingut laenuga kommertspank ja ekspordikrediidiasutus annab tehingule garantii või kindlustuskatte). Kõik 21 liikmesriiki, kes aruandeperioodil pakkusid ekspordikrediiti määruse (EL) nr 1233/2011 tähenduses, pakuvad sellist toetust.

Enamik liikmesriike pakuvad ka muud määrusega (EL) nr 1233/2011 hõlmatud ja OECD riiklikult toetatava ekspordikrediidi kokkuleppega[4] ette nähtud toetust nagu otsene laenuandmine või rahastamine (sel juhul rahastab tehingut otse ekspordikrediidiasutus, mitte kommertspank),[5] refinantseerimine[6] või intressitoetus[7]. Mitmes aasta tegevusaruandes mainitakse sõnaselgelt ka projekti rahastamist[8] ja seotud abi[9].

Liikmesriikide poolt pakutavat ekspordikrediiti ja nende ekspordikrediidikavade kasutamist on üldjoontes võimalik võrrelda, selleks tuuakse välja peamised erinevused ja sarnasused. Laiapõhjaline võrdlemine, mille puhul võetaks arvesse kõiki aspekte, on aga palju keerulisem. Ekspordikrediidikavade (isegi kui nad kuuluvad samasse kategooriasse ja neid haldab sama õigusraamistiku kohane ekspordikrediidiasutus) tingimused võivad liikmesriigiti olla erinevad. Üldjoontes on viimastel aastatel toimunud pidev lähenemine, kuna paljude teemade puhul on hakatud juhinduma OECD riiklikult toetatava ekspordikrediidi kokkuleppest.

---

4 OECD riiklikult toetatava ekspordikrediidi kokkulepe on sätestatud asjaomase määruse lisas.
5 Hispaania, Poola, Slovakkia, Soome, Taani, Tšehhi Vabariik, Ungari ja Ühendkuningriik.
6 Slovakkia ja Rootsi.
7 Soome, Prantsusmaa, Itaalia, Poola, Slovakkia ja Hispaania.
8 Taani, Saksamaa ja Madalmaad.
9 Austria, Hispaania, Poola, Taani ja Ungari.

Seda tähelepanekut arvesse võttes annab nominaalse koguriskipositsiooni võrdlemine 2014. aasta lõpu seisuga vähemalt ülevaate suuremate täiemahulise garantiiga ekspordikrediidiskeemide mahust.

Täiemahulise garantiina antud riiklik toetus 2014. aastal (miljardit eurot) **ELi suurim (nominaalse koguriskipositsiooni alusel koostatud järjestus)**	
Saksamaa	88,5
Prantsusmaa	65,3
Rootsi	31,6
Itaalia	26,7
Madalmaad	20,2

Liikmesriigid tegutsevad oma ekspordikrediidiasutuste vahendusel paljudes erinevates valdkondades, mida määruse (EL) nr 1233/2011 kohane aruandlus ei hõlma. Võttes arvesse, et teatavates tööstussektorites (nt lennuki- ja laevaehitus) kohaldatakse rahastamise eritingimusi, on mitu liikmesriiki töötanud välja sektoripõhised ekspordikrediiditooted. Määrus (EL) nr 1233/2011 hõlmab esmajoones keskpika ja pikaajalise perioodi ekspordikrediiditoiminguid (nagu on määratletud OECD riiklikult toetatava ekspordikrediidi kokkuleppes). Paljud Euroopa ekspordikrediidiasutused pakuvad aga ka selliseid tooteid nagu lühiajaline ekspordikrediit, ekspordikrediidi garantii, tootmisriski garantii või investeerimiskindlustustooted. Seda on oluline silmas pidada ekspordikrediidiasutuste laiema majandusliku mõju hindamisel.

Üksikasjalikumat teavet selle kohta leiab liikmesriikide poolt iga-aastaste tegevusaruannete koostamisel kasutatud aruandlusvormi II ja IV osast, aga ka üldistest aastaaruannetest (mitu liikmesriiki on sellele sõnaselgelt viidanud).

Üldiselt võib järeldada, et neis aastastes tegevusaruannetes on esitatud asjakohane ekspordikrediidikavadega seotud finantsteave 2014. aasta kohta. Tuleb siiski rõhutada, et määruse (EL) nr 1233/2011 kohaselt esitatakse need aruanded kooskõlas asjaomase liikmesriigi õigusraamistikuga. See tähendab, et andmete esitamises on teatavaid erinevusi. Sellegipoolest ei ole komisjonil tegevusaruannete finantsaspektide kohta konkreetseid tähelepanekuid[10].

Tšehhi Vabariigi, Slovakkia ja Ühendkuningriigi tegevusaruandes on esitatud määruse (EL) nr 1233/2011 I lisa punkti 1 viimases lauses sätestatud tingimuslikud kohustused.

b) Kuidas arvestatakse „keskkonnariske, millega võivad kaasneda muud samalaadsed riskid”

Vastavalt määruse (EL) nr 1233/2011 I lisa punktile 2 peavad liikmesriigid oma iga-aastastes tegevusaruannetes *„kirjeldama, kuidas arvestavad nende*

[10] Määruse (EL) nr 1233/2011 I lisa punkti 1 kohaselt ei piira aruandlusprotsess riiklike ekspordikrediidikavade üle järelevalvet teostavate liikmesriikide asutuste õigusi.

ekspordikrediidiasutused riiklikult toetatavates ekspordikrediiditoimingutes keskkonnariskidega, millega võivad kaasneda muud samalaadsed riskid“.

Kõik liikmesriigid viitavad sõnaselgelt sellele sättele. Kuigi määruse (EL) nr 1233/2011 I lisa punktis 2 on nimetatud üksnes keskkonnariske, on enamik liikmesriike nimetanud ka sotsiaal- ja inimõigustega seonduvaid riske. Peaaegu kõik liikmesriigid kinnitavad, et nad täidavad riiklikult toetatavat ekspordikrediiti käsitleva ühise lähenemisviisi ning keskkonnaalase ja sotsiaalse hoolsuskohustusega seonduvalt esitatud OECD soovitusi (edaspidi „ühised lähenemisviisid“) keskkonna ja inimõigustega seonduvate riskide kohta. Sama kehtib ka korruptsiooni käsitleva OECD soovituse kohta.

Kooskõlas ühiste lähenemisviisidega on ekspordikrediidiasutustel kavas moodustada järk-järgult spetsiaalselt keskkonna-, sotsiaal- ja inimõiguste temaatikaga tegelevad eksperdirühmad. Tehinguid on vastavalt ühistele lähenemisviisidele põhjalikult kontrollitud keskkonna-, sotsiaal- ja inimõiguste alaste riskide ning nende potentsiaalse mõju seisukohast. Selline kontroll on ekspordikrediidiasutuste hulgas muutumas tavapäraseks hindamismenetluseks.

Mitu ekspordikrediidiasutust nimetas ka seda, et keskkonna ja inimõigustega seotud aspektide riskihindamine toimub sageli tihedas koostöös eksportijate ja pankadega. Eksportijate ja pankade esindajatel paluti vajaduse korral esitada täiendavat teavet, et oleks võimalik tagada põhjaliku riskianalüüsi läbiviimine.

Kõnealuste riskide hindamise eesmärk on tavaliselt jõuda konkreetsele otsusele, kas asjaomane projekt on ekspordikrediidi toetuseks kõlblik või mitte (st kui projektiga kaasnevad riskid ei ole proportsionaalsed, garantiid ei anta). Kui riskid näivad vastuvõetavad, on ekspordikrediidi toetus enamasti seotud teatavate tingimustega, mille eesmärk on tavaliselt riskide vähendamise meetmete ja asjakohaste nõuete täitmise tagamine.

Bulgaaria ei ole OECD liige ja seega ei ole Bulgaaria ekspordikrediidiasutus keskkonnaalaseid ega ka inimõigustega seonduvaid ühiseid lähenemisviise rakendanud. Samas kohaldab Bulgaaria OECD soovitust korruptsiooni ja riiklikult toetatava ekspordikrediidi kohta.

c) Tegevusaruannetes esitatud muu teave

Lisaks eespool punkti 3 alapunktides a ja b käsitletud teabele selgub tegevusaruannetest, et liikmesriikidel on üldiselt olemas ekspordikrediiti ja keskkonnamõju, korruptsioonivastast võitlust ning väikese sissetulekuga riikidele jätkusuutliku laenuandmise tavasid käsitlevad tegevuspõhimõtted. Kolmel asjaomasel OECD soovitusel[11] on oluline, kuid mitte ainumäärav roll. Isegi liikmesriigid, kes ei ole OECD liikmed, kohaldavad neid soovitusi või kavatsevad seda põhimõtteliselt tegema hakata[12]. Kokkuvõttes on liikmesriikidelt saadud aruannetest näha, et nad võtavad vastu sama lähenemisviisi, et tegeleda keskkonna, inimõiguste ja korruptsiooniga seonduvate

[11] 1. OECD soovitus riiklikult toetatavaid ekspordikrediite käsitlevate ühiste lähenemisviiside ning keskkonnaalase ja sotsiaalse hoolsuskohustuse kohta (nn „*ühised lähenemisviisid*“). 2. OECD soovitus korruptsiooni ja riiklikult toetatava ekspordikrediidi kohta. 3. Põhimõtted ja suunised, et edendada jätkusuutliku laenuandmise tavasid seoses ametliku ekspordikrediidi andmisega väikese sissetulekuga riikidele.

[12] Samas on selge, et OECD põhimõtteid ja suuniseid jätkusuutliku laenuandmise kohta ei saa järgida need ekspordikrediidi pakkujad, kes ei anna laenu väikese sissetulekuga riikidele.

probleemidega. Mõni liikmesriik on oma aruandes esitanud nende teemade kohta üksikasjalikumat teavet ja rõhutanud nende olulisust.

Mitmel juhul kohaldavad liikmesriigid aina enam eeskirju ja tavasid, mis on OECD korrast põhjalikumad, ning kasutavad sama lähenemisviisi ka tehingute puhul, mis ei kuulu ühiste lähenemisviiside kohaldamisalasse. Mitmel juhul on asjaomased ekspordikrediidiasutused ise asjakohased aktid välja töötanud (nt ettevõtja sotsiaalse vastutuse põhimõtted või eetikakoodeks).

Mitu liikmesriiki[13] rõhutab, et oluline on vastu võtta meetmeid, millega suurendada avatust ja läbipaistvust, informeerides kõiki sidusrühmi tehingutest, finantsvahenditest ning keskkonna- ja sotsiaalküsimustest. Teadlikkuse tõstmise ning avatuse ja läbipaistvuse suurendamise vahenditena on alustatud dialooge sidusrühmadega ja need toimuvad regulaarselt.

Nagu ka eelmistes aruannetes, on paljud liikmesriigid rõhutanud inimõiguste olulisust. Peaaegu kõik aruanded kajastavad jätkuvalt toetust inimõiguste mõõtme arendamisele uute ühiste lähenemisviiside raames. Mitme liikmesriigi jaoks on inimõigustega seonduvad kaalutlused projekti hindamise lahutamatu osa. Mõnikord on see temaatika otseselt seotud töötajate õigustega.

Kõik liikmesriigid on pööranud erilist tähelepanu altkäemaksu- ja korruptsioonivastastele põhimõtetele. Mitme liikmesriigi eksportijatel ja pankadel lasub kohustus allkirjastada taotluse osana korruptsioonivastane deklaratsioon. Kasutatakse ka palju teisi erinevaid vahendeid (nt riiklikud õigusaktid, riigisisesed head tavad).

d) Ekspordikrediidiasutuste tegevuse vastavus liidu eesmärkidele ja kohustustele

Et süvendada ELi tasandi läbipaistvust, peavad liikmesriigid esitama komisjonile iga-aastase tegevusaruande, milles kooskõlas riikliku õigusraamistikuga esitatakse ekspordikrediiditoiminguid käsitlev teatav finants- ja tegevusalane teave, sealjuures ka teave selle kohta, kuidas tegeldakse keskkonnaalaste riskidega.

Määruse (EL) 1233/2011 I lisa punktis 3 on sätestatud, et „*komisjon esitab nimetatud teabe alusel Euroopa Parlamendile aastaülevaate, milles hinnatakse ka ekspordikrediidiasutuste vastavust liidu eesmärkidele ja kohustustele*“.

Euroopa Liidu lepingu artiklis 3 on loetletud liidu üldeesmärgid ja artiklis 21 liidu välistegevuse põhimõtted ja eesmärgid.

ELi ühise kaubanduspoliitikaga seoses on viidatud liidu välistegevuse põhimõtetele ja eesmärkidele Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklis 206 ning artikli 207 lõikes 1.

Komisjon võtab saadud teabe põhjal teadmiseks, et liikmesriigid, kus tehakse ekspordikrediiditoiminguid määruse (EL) nr 1233/2011 tähenduses, on oma ekspordikrediidikavade haldamise toetamiseks välja töötanud tegevuspõhimõtted, mis on kooskõlas ELi eesmärkidega. Kasutatakse laialdaselt ekspordikrediidialaseid poliitikasoovitusi, mille on esitanud OECD, kes on ainus rahvusvaheline organisatsioon, kes on välja töötanud seda poliitikavaldkonda käsitlevad normid.

---

[13] Taani, Prantsusmaa, Saksamaa, Madalmaad, Rootsi.

Nagu varasemates aastaülevaadetes on märgitud, on komisjoni talitused, vastusena Euroopa Parlamendi 2013. aasta juuli resolutsioonis (mis käsitleb suuniseid aruannete esitamiseks tulevikus) esitatud soovitusele, soovitanud kasutada poliitika edasisel kujundamisel suunistena eelkõige rahvusvaheliste järelevalveorganisatsioonide (sh ÜRO) tööd. Liikmesriikide aruannetes juba kasutatakse erineval määral selliseid rahvusvahelisi instrumente võrdlusalusena ja komisjon soovitab tööd selles suunas jätkata. Samuti on esmatähtis edendada dialoogi Euroopa välisteenistusega inimõiguste küsimustes.

Euroopa Parlament on palunud komisjonil esitada seisukoha selle kohta, kas liikmesriigid järgivad liidu eesmärke ja liidu kohustusi. Euroopa Komisjon on koostanud oma aastaülevaate I lisa kohaselt. Liikmesriikide tegevusaruannetes sisalduva teabe põhjal leiab komisjon, et ekspordikrediidiasutuste tegevus on vastavuses Euroopa Liidu lepingu artiklites 3 ja 21 sätestatud eesmärkidega. Loomulikult võivad Euroopa institutsioonid ühiselt seada endale selgemad poliitikaeesmärgid. Komisjon on valmis lihtsustama ja edendama asjakohast institutsioonidevahelist dialoogi, kuid seni peab ta järgima hinnangu andmisel määruse (EL) nr 1233/2011 I lisa punkti 3.

Rahvusvaheliste kohustuste ja ELi konkurentsiõigusest tulenevate kohustuste täitmise osas ei ole aruandeperioodil Maailma Kaubandusorganisatsioonis (WTO) Euroopa ekspordikrediidikavadega seoses vaidlusi olnud. Euroopa Komisjon ei saanud 2014. aastal kaebusi ELi õiguse võimalike rikkumiste kohta, mis oleksid seotud ekspordikrediidiasutustega.