EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 17.5.2018
COM(2018) 305 final

KOMMISSIONENS ÅRLIGE OVERSIGT

over medlemsstaternes årlige aktivitetsrapporter om eksportkreditter som omhandlet i forordning (EU) nr. 1233/2011

KOMMISSIONENS ÅRLIGE OVERSIGT

over medlemsstaternes årlige aktivitetsrapporter om eksportkreditter som omhandlet i forordning (EU) nr. 1233/2011

1. Indledning:

Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1233/2011 af 16. november 2011 om anvendelse af visse retningslinjer for offentligt støttede eksportkreditter og om ophævelse af Rådets afgørelse 2001/76/EF og 2001/77/EF[1] bestemmer i bilag I, at medlemsstaterne forelægger Kommissionen en årlig aktivitetsrapport for at øge gennemsigtigheden på EU-plan. Kommissionen udarbejder en årlig oversigt til Europa-Parlamentet på grundlag af disse oplysninger.

Nærværende årlige oversigt dækker kalenderåret 2016. Den vedrører eksportkredit som omhandlet i forordning (EU) nr. 1233/2011, dvs. "mellem- og langsigtede" transaktioner med en tilbagebetalingsperiode på 2 år eller derover. Oversigten dækker hverken kortvarige eksportkredittransaktioner[2] eller aktiviteter, som udføres af bestemte eksportkreditinstitutter (EKI'er) uden for eksportkreditområdet (f.eks. investeringsforsikring). Det skal også bemærkes, at funktionen som eksportkreditinstitut i visse medlemsstater varetages af et forsikringsselskab som en offentlig opgave. I sådanne tilfælde skal administrationen af det offentlige eksportkreditprogram være strengt adskilt fra andre aktiviteter i den private sektor (sidstnævnte er naturligvis udelukket fra denne undersøgelse).

Kommissionen har noteret sig den beslutning, som Europa-Parlamentet vedtog den 2. juli 2013, om den første rapport i henhold til forordning (EU) nr. 1233/2011[3], og har især gjort medlemsstaterne opmærksomme på anbefalingerne i nævnte beslutning - såsom anbefalingen om, at Rådets Arbejdsgruppe om Eksportkreditter og Kommissionen bør samarbejde med Tjenesten for EU's Optræden Udadtil om en videreudvikling af rapporteringsmetoden.

2. Årlige aktivitetsrapporter for kalenderåret 2016:

Følgende medlemsstater har fremsendt deres årlige aktivitetsrapporter: Belgien, Bulgarien, Danmark, Finland, Det Forenede Kongerige, Frankrig, Italien, Kroatien, Luxembourg, Nederlandene, Polen, Portugal, Rumænien, Slovenien, Slovakiet, Spanien, Sverige, Tjekkiet, Tyskland, Ungarn og Østrig.

De resterende syv medlemsstater - Cypern, Estland, Grækenland, Irland, Letland, Litauen og Malta - havde ingen aktive eksportkreditprogrammer som omhandlet i forordning (EU) nr. 1233/2011 i rapporteringsperioden.

3. Analyse af de årlige aktivitetsrapporter:

[1] EUT L 326 af 8.12.2011, s. 45.

[2] Til sådanne transaktioner anvendes meddelelsen fra Kommissionen til medlemsstaterne om anvendelse af artikel 107 og 108 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde på kortfristet eksportkreditforsikring.

[3] Europa-Parlamentets beslutning af 2. juli 2013 om den første årsrapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet om aktiviteterne i medlemsstaternes eksportkreditinstitutter (2012/2320(INI)).

a) Almindelige og finansielle oplysninger

De gældende regler (forordning (EU) nr. 1233/2011) fastsætter de generelle regler for eksportkredittransaktioner og -programmer. Selv om de fleste europæiske regeringer har oprettet et eksportkreditinstitut, varierer omfanget og typen af eksportkreditprogrammerne samt den organisatoriske struktur i institutterne blandt medlemsstaterne.

I nogle medlemsstater er EKI'et en offentlig myndighed eller et organ. I andre medlemsstater udøves denne funktion af et forsikringsselskab i henhold til et offentligt mandat og under offentligt tilsyn. Det er ikke ualmindeligt, at medlemsstater, som tilbyder forskellige kategorier af eksportkreditstøtte, har mere end et EKI (f.eks. et institut, der yder offentlig støtte i form af garantier eller forsikring i form af "pure cover", og et andet, der yder rentetilskud). I 2016 havde 21 EU-medlemsstater eksportkreditprogrammer som omhandlet i forordning (EU) nr. 1233/2011. Disse programmer blev forvaltet af i alt 29 forskellige institutter og offentlige tjenester.

Generelt har medlemsstaterne udvidet deres tilbud af eksportkreditprogrammer i de seneste år. Hvad angår de typer eksportkreditstøtte, som de europæiske EKI'er yder, er den hyppigst forekommende form stadig "pure cover" (dvs. at eksporttransaktionen finansieres af en forretningsbank, som et EKI stiller en garanti eller forsikringsdækning for). Alle 21 medlemsstater, der i rapporteringsperioden ydede eksportkreditstøtte, som omhandlet i forordning (EU) nr. 1233/2011, tilbyder denne type støtte. 15 medlemsstater tilbød også andre former for støtte som omhandlet i forordning (EU) nr. 1233/2011 og OECD's arrangement vedrørende retningslinjer for offentligt støttede eksportkreditter[4], såsom direkte kredit eller finansiering (hvor finansieringen ydes direkte af EKI og ikke af en forretningsbank)[5], refinansiering[6] og rentetilskudsordninger[7]. Flere årlige aktivitetsrapporter nævner desuden eksplicit projektfinansiering[8], bunden bistand[9] og/eller finansiering til SMV'er[10].

Generelt har en højere grad af overensstemmelse udviklet sig i de seneste år, idet OECD's arrangement vedrørende retningslinjer for offentligt støttede eksportkreditter har udviklet sig til at omfatte en bred vifte af emner. Følgende afvigelser bør dog tages i betragtning, da de gør det vanskeligt at fremlægge en fuldt udbygget sammenligning, som giver et fuldstændigt billede. For det første har medlemsstaterne - inden for de generelle former for eksportkredit jf. ovenfor - udviklet en række forskellige eksportkreditprogrammer. Selvom et bestemt produkt endvidere måtte være udbredt blandt flere EKI'er, er vilkårene og betingelserne det ikke nødvendigvis. For det andet afhænger virkningen af et eksportkreditprogram naturligvis også af den nationale økonomis sammensætning og den private finanssektors kapacitet.

Med disse forbehold giver tabellen nedenfor over den samlede nominelle risikoeksponering pr. 31. december 2016 i hvert fald en generel ide om omfanget af de største "pure cover" eksportkreditprogrammer[11].

---

[4] OECD's arrangement vedrørende retningslinjer for offentligt støttede eksportkreditter er et bilag til forordningen.

[5] Belgien, Danmark, Det Forenede Kongerige, Italien, Polen, Slovakiet, Spanien, Tjekkiet og Ungarn.

[6] Slovakiet, Sverige og Ungarn.

[7] Finland, Frankrig, Polen og Spanien.

[8] Danmark, Italien, Nederlandene og Tyskland.

[9] Danmark, Polen, Spanien, Ungarn og Østrig.

[10] Bulgarien, Danmark og Rumænien.

[11] Det skal bemærkes, at Det Forenede Kongerige også angav en samlet nominel risikoeksponering på 23,4 mia. GBP pr. 31. marts 2017.

Offentlig støtte i form af "pure cover" i 2016 (mia. EUR) **De største i EU set i forhold til den samlede nominelle risikoeksponering**	
Tyskland	89,7
Frankrig	68,7
Sverige	35,7
Italien	26,1
Nederlandene	23,9

De europæiske EKI'er er som allerede nævnt ovenfor aktive på en lang række områder, som ikke hører under rapporteringsområdet i forordning (EU) nr. 1233/2011. Sidstnævnte omfatter hovedsagelig mellem- og langsigtede eksportkreditaktiviteter (defineret af OECD's arrangement vedrørende offentligt støttede eksportkreditter). Mange europæiske EKI'er tilbyder imidlertid også produkter som f.eks. kortsigtede eksportkreditter, rembursgarantier, fabrikationsrisikogarantier og investeringsforsikringsprodukter. Det bør også bemærkes, at flere medlemsstater har udviklet sektorspecifikke eksportkreditprodukter til (f.eks.) fremstilling af luftfartøjer og skibsbygning. Det er nyttigt at have det in mente, når man vurderer EKI'ernes økonomiske rolle.

Detaljerede oplysninger kan findes i afsnit II og IV i det rapporteringsskema, der anvendes til de årlige aktivitetsrapporter, og i de almindelige årlige rapporter, som flere medlemsstater direkte henviser til.

De årlige aktivitetsrapporter indeholder relevante finansielle oplysninger om eksportkreditprogrammer i 2016. Det skal imidlertid understreges, at disse rapporter i henhold til forordning (EU) nr. 1233/2011 foretages i overensstemmelse med den pågældende medlemsstats nationale lovgivning. Dette medfører, at der er visse forskelle ved fremstillingerne. Kommissionen har dog ingen særlige bemærkninger til de finansielle aspekter ved de årlige aktivitetsrapporter[12].

b) Behandling af "miljørisici, der kan indebære andre relevante risici":

I henhold til punkt 2 i bilag I til forordning (EU) nr. 1233/2011 skal medlemsstaterne i den årlige aktivitetsrapport beskrive *"hvordan der i den offentligt støttede eksportkreditvirksomhed, som deres eksportkreditinstitutter udøver, tages hensyn til miljømæssige risici, der kan indebære andre relevante risici".*

Miljømæssige risici får i stigende grad opmærksomhed fra medlemsstaterne og spiller en vigtig rolle i afgørelsen af, om eksportkreditstøtte ydes eller ej. Medlemsstaterne har derfor udviklet interne processer til at evaluere de pågældende risici. Hvis de relevante risici anses for at være uacceptable eller uforholdsmæssigt store, ydes der ikke dækning. Hvis risiciene anses for at være acceptable, er eksportkreditstøtte typisk betinget og afhængig af

[12] I henhold til punkt 1 i bilag I gennemføres den nuværende rapporteringsproces med forbehold af de beføjelser, der er tillagt de institutioner i medlemsstaterne, der fører tilsyn med de nationale eksportkreditprogrammer.

begrænsningsforanstaltninger og overholdelse af visse standarder. Der er et øget fokus på overvågning af overensstemmelsen med disse krav i rapporterne fra 2016[13]. Konvergerende praksis demonstreres eksempelvis også gennem anvendelsen af forskellige vurderingsprocedurer afhængigt af kvalificeringen af transaktionen, som eksplicit beskrevet af nogle medlemsstater[14].

For så vidt angår medlemsstater med flere EKI'er, har medlemsstaterne udviklet et samarbejde og en samordning mellem institutter for at evaluere de miljømæssige risici. Når mere end et institut er involveret i transaktionen, såsom når der i forbindelse med transaktionen ikke blot gives en eksportkreditgaranti, men også rentetilskud, angives et institut normalt tydeligt for at sikre, at transaktionen opfylder kravene i OECD's henstilling om miljømæssig og social forsvarlighed. Eksempler på denne form for samarbejde mellem institutter omfatter Italien og Tjekkiet.

Punkt 2 i bilag I nævner både miljømæssige risici og "andre relevante risici," hvilket medlemsstaterne har fortolket bredt. Flere medlemsstater henviser således også udtrykkeligt til sociale virkninger[15], såsom menneskerettigheder[16]. Disse risici kan vurderes af uafhængige eksterne eksperter eller, som det i stigende omfang er tilfældet, af dedikerede specialister inden for hvert enkelt EKI.

Mange medlemsstater henviser især til de procedurer, der er indeholdt i OECD's henstilling om fælles fremgangsmåder for offentligt støttede eksportkreditter og social forsvarlighed ("fælles tilgange"), som har vundet accept og normativ kraft selv uden for OECD's medlemslande. Bulgarien anvender eksempelvis OECD's henstilling om bestikkelse. Selvom landet hverken har gennemført OECD's henstilling om fælles strategier for miljø eller de menneskerettighedsrelaterede aspekter, forbliver det "åbent" over for at integrere disse henstillinger. Visse medlemsstater anvender også de fælles tilgange bredere end de anbefalede rammer for at sikre en øget kontrol over et endnu større udvalg af transaktioner[17].

Der findes dog en nylig tendens til, at medlemsstaterne også går videre end de fælles tilgange og er begyndt at anvende andre internationale standarder i tilgift til de fælles tilgange som benchmark, såsom Verdensbankens beskyttelsesforanstaltninger[18], FN's vejledende principper om erhvervslivet og menneskerettigheder[19], og Den Internationale Arbejdsorganisations erklæring om grundlæggende principper og rettigheder på arbejdspladsen[20], Ækvatorprincipperne[21] og Den Internationale Finansieringsinstitutions standarder om miljø og sociale resultater[22]. En anden nylig tendens er integrationen af klimainitiativer i denne kontekst, herunder en henvisning til FN's rammekonvention om klimaændringer[23]. Endelig har visse medlemsstater også henvist til deres vedvarende engagement i forbedringen og udviklingen af eksisterende discipliner. Finland har eksempelvis nævnt dets deltagelse i tværgående arbejdsgrupper mellem EKI'er såvel som et bredere internationalt samarbejde,

[13] F.eks. Belgien, Italien og Rumænien.
[14] F.eks. Belgien, Danmark, Slovakiet, Spanien og Tyskland.
[15] F.eks. Belgien, Finland, Frankrig, Nederlandene, Slovakiet, Sverige, Tjekkiet, Tyskland og Østrig.
[16] Sverige, Tyskland og Østrig.
[17] Nederlandene, Spanien og Tyskland.
[18] Slovakiet.
[19] Finland og Nederlandene.
[20] Nederlandene.
[21] Det Forenede Kongerige.
[22] Nederlandene og Slovakiet.
[23] F.eks. Belgien og Tyskland.

hvor sidstnævnte også blev nævnt af Det Forenede Kongerige. Nederlandene udvikler eksempelvis deres egne due diligence-værktøjer til at undersøge transaktionernes implikationer for menneskerettighederne. Nogle medlemsstater berettede om ændringer, der er blevet foretaget i deres egne politikker i 2016, hvilket vidner om løbende bedømmelse og revision.

Generelt set har medlemsstaterne derfor fortolket miljømæssige og dermed forbundne risici bredt. Transaktioner vurderes ikke blot ud fra miljømæssige, men også ud fra mange andre hensyn. Medlemsstaterne har ikke blot demonstreret integrationen af de fælles tilgange i deres eksportkreditpolitik, men i stigende grad også andre internationale standarder, og de har vist en vilje til yderligere udvikling i denne forbindelse. De fælles tilgange blev revideret i 2016 efter et vellykket internationalt samarbejde mellem mange medlemsstater om at sætte nyt skub i henstillingerne.

c) Andre oplysninger i de årlige aktivitetsrapporter

Ud over de oplysninger, der allerede fremgår af afsnit 3a) og b) ovenfor, viser de 21 årlige aktivitetsrapporter også, at medlemsstaterne generelt har udviklet eksportkreditpolitikker, der mere generelt vedrører miljøet, bekæmpelse af bestikkelse og bæredygtig långivning til lavindkomstlande. De tre relevante OECD-henstillinger[24] spiller en vigtig - men ikke altafgørende - rolle. Selv de medlemsstater, der ikke er medlemmer af OECD, anvender dem eller agter principielt at gøre det. Mange medlemsstater anfører i særdeleshed, at de "fælles tilgange" anvendes ud over det anvendelsesområde, som OECD har fastlagt[25]. Medlemsstaternes politikker tager endvidere udgangspunkt i internationale standarder, såsom FN's vejledende principper om erhvervslivet og menneskerettigheder[26] og den bredere gældende EU-ret, deriblandt f.eks. forordningen om tilsynsmæssige krav til kreditinstitutter og investeringsselskaber[27]. Hyppige henvisninger til EU's "mål", "standarder" og "retningslinjer" vidner om, at der tages hensyn til bløde såvel som hårde lovgivningsinstrumenter, og at lovens ånd er lige så vigtig som lovens bogstav.

Medlemsstaterne nævner endvidere i stigende grad yderligere politiske mål eller overvejelser, som supplerer dem, der er fastsat i de fælles tilgange. Eksempler omfatter kønsligestilling[28], social bæredygtighed[29] og forhindring af skatteunddragelse[30]. I flere tilfælde har EKI'erne selv udviklet relevante instrumenter. Et eksempel herpå ville være en politik om virksomhedernes sociale ansvar[31], hvilket typisk ikke blot indebærer interne bestræbelser, men også en tæt dialog med EKI'ets klienter[32].

[24] 1. OECD's henstilling om fælles strategier for offentligt støttede eksportkreditter og miljømæssig og social forsvarlighed (også kaldet "fælles tilgange"). 2. OECD's henstilling om bestikkelse og offentligt støttede eksportkreditter. 3. Principper og retningslinjer for at fremme bæredygtig udlånspraksis for officielle eksportkreditter til lavindkomstlande.
[25] Frankrig, Italien, Nederlandene, Slovakiet, Sverige og Tyskland.
[26] Danmark, Nederlandene, Polen og Sverige.
[27] Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 575/2013 af 26. juni 2013 om tilsynsmæssige krav til kreditinstitutter og investeringsselskaber og om ændring af forordning (EU) nr. 648/2012
[28] Det Forenede Kongerige.
[29] Rumænien, Slovakiet og Spanien.
[30] Sverige.
[31] Belgien, Danmark, Italien, Nederlandene, Slovakiet og Sverige.
[32] F.eks. Belgien.

For så vidt angår miljøbeskyttelse lægger nye tendenser vægt på bæredygtighed[33] og emissionsreduktioner[34]. Som i den foregående rapporteringsrunde understreger mange medlemsstater den særlige betydning af menneskerettigheder. Næsten alle rapporter afspejler fortsat støtte til udviklingen af en menneskerettighedsdimension under de nye fælles tilgange. I visse tilfælde er dette område direkte knyttet til arbejdstagerrettigheder[35].

Generelt set har medlemsstaternes politikker vedrørende EKI'er haft tendens til at konvergere. Et eksempel herpå findes i foranstaltningerne til bekæmpelse af bestikkelse. Mange medlemsstater kræver en underskrevet erklæring om ikke-bestikkelse fra de involverede parter og angiver udtrykkeligt, at dækningen automatisk gøres ugyldig ved forekomsten af bestikkelse. I Portugal er COSEC-garantier eksempelvis ikke gyldige, hvis der er bevis for bestikkelse. Et stigende antal medlemsstater nævner også vigtigheden af at overvåge[36] og opfordrer aktivt banker og eksportører til at udvikle deres egne foranstaltninger til bekæmpelse af bestikkelse[37].

Foruden overholdelse af de fælles tilgange har visse medlemsstater endvidere udviklet deres egne specifikke værktøjer til bekæmpelse af bestikkelse og korruption, såsom et charter om etisk adfærd[38] eller whistleblowing-foranstaltninger[39]. Foranstaltninger til bekæmpelse af hvidvaskning af penge bliver også i stigende grad fremhævet som en prioritet[40] sammen med forebyggelse af finansiering af terrorisme[41].

Konvergens demonstreres ligeledes gennem den nøje overholdelse af kravene fra Verdensbanken og Den Internationale Valutafond, som mange medlemsstater henviser til med henblik på bæredygtig udlånspraksis for lavindkomstlande.

Medlemsstaterne vil også påtage sig at sikre, at EKI'er opererer så gennemsigtigt som muligt under hensynstagen til den fortrolighed, der kan være nødvendig til kommercielle transaktioner. Visse medlemsstater rettede særlig opmærksomhed mod denne problematik i de årlige aktivitetsrapporter i 2016[42].

Det fremgår derfor klart, at OECD's fælles tilgange er blevet fuldt ud integreret i medlemsstaternes eksportkreditpolitikker. Som den brede vifte af indbefattede overvejelser endvidere demonstrerer ovenfor, bliver de fælles tilgange i stigende grad en *minimumsstandard*. På mange områder anvender medlemsstaterne deres egne supplerende foranstaltninger for at sikre, at eksportkreditstøtte kun er tilgængelig for transaktioner, der overholder et stringent sæt af standarder, som spænder fra det miljømæssige til det sociale.

d) EKI'ernes overholdelse af EU's mål og forpligtelser:

For at øge gennemsigtigheden på EU-niveau fremsender medlemsstaterne Kommissionen en årlig aktivitetsrapport, som er en rapport i overensstemmelse med de nationale lovgivningsrammer om visse finansielle og operationelle oplysninger om deres

[33] Polen, Rumænien, Spanien og Tjekkiet.
[34] Belgien og Danmark.
[35] Danmark og Sverige.
[36] Det Forenede Kongerige og Italien.
[37] Belgien, Danmark, Polen og Tyskland.
[38] Luxembourg.
[39] Slovakiet.
[40] Bulgarien, Rumænien, Slovakiet og Sverige.
[41] Bulgarien, Rumænien og Sverige.
[42] Belgien, Bulgarien, Danmark, Frankrig, Polen og Østrig.

eksportkreditvirksomhed, og som også indeholder oplysninger om, hvordan miljømæssige risici håndteres.

Det fastslås i bilag I, punkt 3, at "*Kommissionen udarbejder en årlig oversigt til Europa-Parlamentet på grundlag af disse oplysninger, herunder en vurdering af eksportkreditinstitutternes overholdelse af Unionens mål og forpligtelser*".

Traktaten om Den Europæiske Union (TEU) indeholder en liste over de generelle mål i artikel 3 og principperne og målene for Unionens optræden udadtil i artikel 21.

Hvad angår EU's fælles handelspolitik, henvises der til principperne og målene for Unionens optræden udadtil i artikel 206 og i artikel 207, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde som følger:

Europa-Kommissionen bemærker på baggrund af de foreliggende oplysninger, at medlemsstater med eksportkreditaktiviteter, jf. forordning (EU) nr. 1233/2011, har udviklet politikker til at ledsage forvaltningen af deres eksportkreditprogrammer, som er i overensstemmelse med EU's mål. De specifikke politiske henstillinger for eksportkredit er udarbejdet i OECD – den eneste internationale organisation, som hidtil har udviklet særlige regler på dette politikområde – og er i almindelig brug, men medlemsstaternes aktiviteter er mere vidtgående.

Som omhandlet i tidligere årlige oversigter har Kommissionen på baggrund af en henstilling i ovennævnte beslutning truffet af Europa-Parlamentet i juli 2013 om retningslinjer for kommende rapporteringsrunder rettet en henstilling om navnlig at gøre brug af den overvågning, som de internationale institutioner (herunder FN) har gennemført, som vejledning i den videre udvikling af politikområdet. Medlemsstaternes rapporter udarbejdes i forskelligt omfang allerede på grundlag af disse internationale instrumenter, og Kommissionen opfordrer til at fortsætte arbejdet i denne retning. En fortsat dialog med Tjenesten for EU's Optræden Udadtil vedrørende menneskerettighedspolitikker er også af afgørende betydning.

Europa-Parlamentet har opfordret Kommissionen til at fremsætte en erklæring om, hvorvidt medlemsstaterne overholder EU's mål og forpligtelser. Europa-Kommissionen har udarbejdet sin årlige oversigt i overensstemmelse med bilag 1 baseret på oplysningerne i de årlige aktivitetsrapporter, som medlemsstaterne har forelagt, og mener på baggrund af de deri foreliggende oplysninger, at EKI'erne er i overensstemmelse med artikel 3 og 21 i TEU. De europæiske institutioner kan naturligvis i fællesskab sætte mere ambitiøse politiske mål. Kommissionen er klar til at fremme en interinstitutionel dialog på dette område, men skal i mellemtiden foretage sin vurdering i henhold til punkt 3 i bilag 1.

Hvad angår overholdelse af internationale forpligtelser og forpligtelserne i EU's konkurrencelovgivning, har der ikke været tilfælde af tvister i WTO-regi, der involverede europæiske eksportkreditprogrammer i rapporteringsperioden. I 2016 modtog Europa-Kommissionen ingen klager over potentielle overtrædelser af den EU-lovgivning, der vedrører eksportkreditinstitutter.