EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 17.5.2018
COM(2018) 305 final

KOMMISSIONENS ÅRLIGA ÖVERSIKT

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

KOMMISSIONENS ÅRLIGA ÖVERSIKT

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

1. Inledning

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] föreskriver i sin bilaga I att medlemsstaterna ska lämna in en årlig verksamhetsrapport till kommissionen i syfte att öka insynen på unionsnivå. Kommissionen ska på grundval av denna information utarbeta en årlig översyn åt Europaparlamentet.

Denna årliga översikt omfattar kalenderåret 2016. 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. Översynen 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. I sådana fall är förvaltningen av de offentliga exportkreditprogrammen strikt åtskild från andra verksamheter i den privata sektorn (de senare omfattas naturligtvis inte av denna översyn).

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.

2. Årliga verksamhetsrapporter som erhållits för kalenderåret 2016:

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

De återstående sju medlemsstaterna (Cypern, Estland, Grekland, Irland, 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] För sådana transaktioner gäller kommissionens meddelande till medlemsstaterna med avseende på tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt 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 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 garanti eller en ”ren risktäckning” i försäkringsform och ett annat som lämnar någon typ av räntestöd). Under 2016 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 har i allmänhet utvidgat sitt utbud av exportkreditprogram på senare år. 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 erbjuder denna typ av stöd. Totalt 15 medlemsstater erbjuder 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], refinansiering[6] eller system för räntestöd[7]. I flera årliga verksamhetsrapporter nämns också uttryckligen projektfinansiering[8], bundet bistånd[9] och/eller finansiering för små och medelstora företag[10].

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 som ger en fullständig bild: För det första har medlemsstaterna – inom de allmänna exportkredittyper 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 ligger som bilaga till förordningen.
[5] Belgien, Tjeckien, Danmark, Ungern, Italien, Polen, Slovakien, Spanien och Förenade kungariket.
[6] Ungern, Slovakien och Sverige.
[7] Finland, Frankrike, Polen och Spanien.
[8] Danmark, Tyskland, Italien och Nederländerna.
[9] Österrike, Danmark, Ungern, Polen och Spanien.
[10] Bulgarien, Danmark och Rumänien.

Med dessa reservationer i åtanke ger tabellen nedan, som visar den aggregerade nominella riskexponeringen per den 31 december 2016, åtminstone en allmän idé om storleken på de största exportkreditsystemen av typen ”ren risktäckning”.[11]

Statsstöd i form av ”ren risktäckning” under 2016 (miljarder euro) **De största i EU rangordnade efter aggregerad nominell riskexponering**	
Tyskland	89,7
Frankrike	68,7
Sverige	35,7
Italien	26,1
Nederländerna	23,9

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 och varvsindustrin. Detta bör hållas i minnet vid bedömningen av exportkreditinstitutens allmänna ekonomiska roll.

Närmare information finns i avsnitten II och IV till 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 2016. 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.[12]

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”.

Miljörisker uppmärksammas i allt högre grad av medlemsstaterna, och de spelar en viktig roll när det beslutas huruvida exportkreditstöd ska beviljas eller inte. Medlemsstaterna har

[11] Observera att Förenade kungariket också rapporterade en aggregerad nominell riskexponering på 23,4 miljarder pund per den 31 mars 2017.

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

utvecklat interna processer för att bedöma riskerna i fråga. När riskerna anses vara icke godtagbara eller oproportionerliga ges inget stöd. Om riskerna däremot bedöms vara godtagbara ges vanligtvis villkorligt exportkreditstöd, som är beroende av riskminimeringsåtgärder och efterlevnad av vissa normer. I rapporterna för 2016 läggs en ökad tonvikt vid övervakning av efterlevnaden av dessa villkor.[13] Det framgår också att det förekommer konvergens i praktiken, bland annat genom tillämpning av olika bedömningsförfaranden som beror på transaktionens kategori, vilket beskrivs utförligen av vissa medlemsstater.[14]

Medlemsstater med flera exportkreditinstitut har upprättat samarbete och skapat samordning mellan instituten för bedömningen av miljörisker. När mer än ett institut är inblandat i en transaktion, så att transaktionen beviljas både en exportkreditgaranti och räntestöd, får vanligtvis ett institut i uppgift att säkerställa att transaktionen uppfyller kraven i OECD:s rekommendation om miljörelaterad och social noggrannhetskontroll. Ett sådant samarbete mellan institut förekommer bland annat i Italien och Tjeckien.

I punkt 2 i bilaga I nämns både miljörisker och ”andra relevanta risker”, vilket har tolkats brett av medlemsstaterna. Flera av dem hänvisar också uttryckligen till social inverkan[15], såsom mänskliga rättigheter[16]. Dessa risker kan bedömas av externa oberoende experter eller, i allt högre grad, särskilt utsedda specialister inom varje exportkreditinstitut.

Många medlemsstater hänvisar 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. Exempelvis tillämpar Bulgarien OECD:s rekommendation om mutor. Detta land har visserligen inte genomfört OECD:s rekommendation om gemensamma strategier för miljöhänsyn eller för människorättsaspekter, men säger sig vara ”öppet” för att införliva dessa rekommendationer. Vissa medlemsstater går också längre i sin tillämpning av den gemensamma strategin än vad som förespråkas i rekommendationen, genom att utöka sin granskning till att omfatta fler transaktionstyper.[17]

På senare tid har många medlemsstater också börjat att se bortom de gemensamma strategierna och tillämpa riktmärkning mot andra internationella standarder utöver dessa, till exempel Världsbankens skyddspolicyer[18], FN:s vägledande principer för företag och mänskliga rättigheter[19], ILO:s deklaration om grundläggande principer och rättigheter i arbetslivet[20], Ekvatorprinciperna[21] och Internationella finansieringsbolagets miljömässiga och sociala standarder[22]. En annan tendens på senare tid är att klimatinitiativ inkluderas i detta sammanhang, exempelvis genom hänvisningar till FN:s ramkonvention om klimatförändringar[23]. Vissa medlemsstater uppger även att de arbetar aktivt för att förbättra

[13] Exempelvis Belgien, Italien och Rumänien.
[14] Exempelvis Belgien, Danmark, Tyskland, Slovakien och Spanien.
[15] Österrike, Belgien, Tjeckien, Finland, Frankrike, Tyskland, Nederländerna, Slovakien och Sverige.
[16] Österrike, Tyskland och Sverige.
[17] Tyskland, Nederländerna och Spanien.
[18] Slovakien.
[19] Finland och Nederländerna.
[20] Nederländerna.
[21] Förenade kungariket.
[22] Nederländerna och Slovakien.
[23] Exempelvis Belgien och Tyskland.

och utveckla de befintliga bestämmelserna. Bland annat säger sig Finland delta aktivt i gemensamma arbetsgrupper för exportkreditinstitut liksom i bredare internationellt samarbete. Sådant samarbete nämns även av Förenade kungariket. I Nederländerna håller man på att utveckla egna verktyg för noggrannhetskontroll som ska användas för att se över transaktioners påverkan på mänskliga rättigheter. Vissa medlemsstater uppgav att de har ändrat sin egen policy sedan 2016, vilket visar att det pågår en fortgående intern bedömning och översyn.

Medlemsstaterna har med andra ord i allmänhet gjort en bred tolkning av miljörisker och relaterade risker. Transaktioner bedöms inte bara utifrån sin miljöpåverkan utan även utifrån ett flertal andra faktorer. Medlemsstaterna har visat att de inte bara har införlivat de gemensamma strategierna i sina exportkreditbestämmelser, utan att de även i allt större utsträckning tillämpar andra internationella standarder. De har också visat ett engagemang för vidareutveckling på detta område. De gemensamma strategierna sågs över 2016, efter ett framgångsrikt internationellt samarbete för att blåsa nytt liv i rekommendationerna där många medlemsstater deltog.

c) Annan information i de årliga verksamhetsrapporterna:

Utöver de uppgifter som redan nämnts i avsnitten 3a och 3b 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 relevanta OECD-rekommendationerna[24] 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. Många medlemsstater angav särskilt att de s.k. gemensamma strategierna tillämpas i större utsträckning än vad OECD rekommenderat.[25] Medlemsstaternas politik bygger också på internationella standarder som FN:s vägledande principer för företag och mänskliga rättigheter[26] och EU:s regelverk i bredare mening, till exempel förordningen om tillsynskrav för kreditinstitut och värdepappersföretag[27]. Återkommande 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 jämställdhetsfrågor[28], social hållbarhet[29] och kampen mot skatteundandragande[30]. I flera fall har exportkreditinstituten i fråga själva utvecklat relevanta instrument. Ett exempel på detta är

[24] 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.
[25] Frankrike, Tyskland, Italien, Nederländerna, Slovakien och Sverige.
[26] Danmark, Nederländerna, Polen och Sverige.
[27] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 575/2013 av den 26 juni 2013 om tillsynskrav för kreditinstitut och värdepappersföretag och om ändring av förordning (EU) nr 648/2012.
[28] Förenade kungariket.
[29] Rumänien, Slovakien och Spanien.
[30] Sverige.

en policy för företagens sociala ansvar[31], som ofta omfattar både interna åtgärder och en nära dialog med exportkreditinstitutets kunder[32].

På området miljöskydd kan nya tendenser urskiljas, däribland en tonvikt på hållbarhet[33] och utsläppsminskningar[34]. Precis som i förra rapporteringsomgången betonar många medlemsstater särskilt vikten av mänskliga rättigheter. Nästan alla rapporter stöder utvecklingen av en människorättsdimension i de nya gemensamma strategierna. I en del fall kopplas denna fråga direkt till frågan om arbetstagares rättigheter.[35]

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. I Portugal är till exempel garantier från Cosec inte giltiga om bevis på mutor föreligger. Allt fler medlemsstater nämner också hur viktig övervakning[36] är och försöker aktivt uppmuntra banker och exportörer att ta fram egna åtgärder för bekämpning av mutor[37].

Många medlemsstater har utvecklat egna verktyg för bekämpning av mutor och korruption utöver sin efterlevnad av de gemensamma strategierna, bland annat en etikstadga[38] och visselblåsaråtgärder[39]. Insatser mot penningtvätt nämns också allt oftare som en prioritering[40], vid sidan om åtgärder för att hindra finansiering av terrorism[41].

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

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 uppmärksammades särskilt av vissa medlemsstater i deras årliga verksamhetsrapport för 2016[42].

Det står med andra ord klart att OECD:s gemensamma strategier har integrerats fullständigt i medlemsstaternas bestämmelser för exportkrediter. Såsom framgår av diskussionen ovan betraktas de gemensamma strategierna dessutom alltmer 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:

[31] Belgien, Danmark, Italien, Nederländerna, Slovakien och Sverige.
[32] Exempelvis Belgien.
[33] Tjeckien, Polen, Rumänien och Spanien.
[34] Belgien och Danmark.
[35] Danmark och Sverige.
[36] Italien och Förenade kungariket.
[37] Belgien, Danmark, Tyskland och Polen.
[38] Luxemburg.
[39] Slovakien.
[40] Bulgarien, Rumänien, Slovakien och Sverige.
[41] Bulgarien, Rumänien och Sverige.
[42] Österrike, Belgien, Bulgarien, Danmark, Frankrike och Polen.

För att öka öppenheten på EU-nivå ska medlemsstaterna 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 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.

Europeiska kommissionen konstaterar mot bakgrund av den lämnade informationen att de medlemsstater som har exportkrediter i den mening som avses i förordning (EU) nr 1233/2011 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, men medlemsstaternas åtgärder är mer långtgående.

Såsom anges i tidigare årliga översikter har kommissionen, som svar på en rekommendation i Europaparlamentets ovannämnda resolution från juli 2013 om vägledning för framtida rapportering, rekommenderat att man i synnerhet ska använda arbetet i internationella övervakande institutioner (t.ex. FN) som vägledning för den fortsatta utvecklingen av politiken. För medlemsstaternas rapporter används redan sådana internationella instrument i olika utsträckning som referenspunkter, och kommissionen uppmuntrar ytterligare arbete i denna riktning. Det är också mycket viktigt med en fortsatt dialog med Europeiska utrikestjänsten när det gäller politiken för mänskliga rättigheter.

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. Mot bakgrund av informationen i de årliga verksamhetsrapporter som lämnats in av medlemsstaterna anser kommissionen att exportkreditinstituten är förenliga med unionens mål enligt artiklarna 3 och 21 i EU-fördraget. 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 2016.