EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 15.7.2021
COM(2021) 395 final

KOMMISSIONENS ÅRLIGA ÖVERSIKT

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

1. Inledning

I denna årliga översikt för 2019 ingår verksamhet med statsstödda exportkrediter som bedrivits i EU i den mening som avses i förordning (EU) nr 1233/2011, dvs. transaktioner på medellång och lång sikt med en återbetalningsperiod på två år eller mer. Översikten omfattar varken transaktioner som rör kortfristiga exportkrediter[1] eller verksamhet som bedrivs av vissa exportkreditinstitut utanför området för statsstödda exportkrediter (t.ex. investeringsförsäkringar).

Kommissionen utarbetar denna årliga översikt åt Europaparlamentet på grundval av den information som medlemsstaterna lämnar in i enlighet med 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[2]. Enligt bilaga I i förordningen ska medlemsstaterna överlämna en årlig verksamhetsrapport till kommissionen så att insynen ökar på unionsnivå. Medlemsstaterna ska rapportera om tillgångar och skulder, utbetalda fordringar och återkrav, nya åtaganden, exponeringar, premier och ansvarsförbindelser som kan uppstå från verksamhet med statsstödda exportkrediter, men även hur miljörisker, som kan medföra andra relevanta risker, beaktas i deras exportkreditinstituts verksamhet med statsstödda exportkrediter. Kommissionen ska på grundval av denna information i sin tur utarbeta en årlig översikt för Europaparlamentet, inbegripet en utvärdering av exportkreditinstitutens efterlevnaden av Europeiska unionens mål och förpliktelser.

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 till kommissionen om att samråda med Europeiska utrikestjänsten för att vidareutveckla rapporteringsmetoden. Rådets arbetsgrupp för exportkrediter och kommissionen har arbetat på en uppdatering av den rapporteringsmetod som medlemsstaterna använder för att lämna in sina årliga verksamhetsrapporter. Uppdateringen kallas för checklistemallen. En omarbetad och förbättrad rapporteringsmall har godkänts och ska användas för rapportering från och med kalenderåret 2020.

2. Årliga verksamhetsrapporter som erhållits för kalenderåret 2019

Årliga verksamhetsrapporter för kalenderåret 2019 har erhållits från 22 medlemsstater: Österrike, Belgien, Bulgarien, Kroatien, Tjeckien, Danmark, Estland, Finland, Frankrike, Tyskland, Ungern, Italien, Luxemburg, Nederländerna, Polen, Portugal, Rumänien, Slovenien, Slovakien, Spanien och Sverige, samt Förenade kungariket[4]. De övriga sex medlemsstaterna (Cypern, Grekland, Irland, Lettland, Litauen och Malta) lämnade inte in några rapporter eftersom de under rapporteringsåret inte tillhandahöll statsstödda exportkrediter i den mening som avses i förordning (EU) nr 1233/2011.

[1] På sådana transaktioner tillämpas kommissionens meddelande enligt artikel 93.1 i EG-fördraget om tillämpning av artiklarna 92 och 93 i fördraget på kortfristiga exportkreditförsäkringar.

[2] EUT L 326, 8.12.2011, s. 45.

[3] Europaparlamentets resolution av den 2 juli 2013 om den första årsrapporten från kommissionen till Europaparlamentet om verksamheten i medlemsstaternas exportkreditinstitut (2012/2320(INI)).

[4] Förenade kungariket gick ur EU och blev ett tredjeland vid midnatt (CET) den 31 januari 2020 när avtalet om utträde mellan EU och Förenade kungariket trädde i kraft.

Alla de årliga verksamhetsrapporterna för 2019 från medlemsstaterna utarbetades utifrån checklistemallen (den tidigare versionen – som nämns ovan kommer en uppdaterad version att börja användas från och med rapporteringen för 2020). Vissa medlemsstater kopplade samman den information som de angett i checklistemallen med allmänt tillgängliga rapporter (t.ex. årliga rapporter, policyer för granskning av projekts miljöpåverkan, sociala påverkan och människorättspåverkan). Det är samtidigt värt att notera att exportkreditinstitut har olika rättslig status och att exportkrediter, i vissa medlemsstater, tillhandahålls av ett försäkringsbolag eller ett finansinstitut som drivs inom ramen för ett offentligt uppdrag. I sådana fall omfattar den årliga verksamhetsrapporten uppenbarligen endast sådana företags verksamhet i den offentliga sektorn, vilken är åtskild från verksamheten i den privata sektorn.

3. Analys av de årliga verksamhetsrapporterna

(a) Allmän information:

I den tillämpliga rättsliga ramen (förordning (EU)nr 1233/2011) anges de allmänna bestämmelserna för exportkredittransaktioner och exportkreditprogram.

Under 2019 tillhandahöll 22 medlemsstater exportkreditprogram i den mening som avses i förordning (EU) nr 1233/2011, vilka förvaltades av 27 olika institut (se närmare detaljer i tabell 2 i bilagan) och relaterade myndigheter. Exportkreditprogrammens tillämpningsområde och art varierar, liksom exportkreditverksamheternas organisatoriska struktur. I vissa medlemsstater är exportkreditinstitutet en statlig myndighet eller ett offentligt organ. I andra är det ett privat företag (vanligen ett försäkringsbolag) som fungerar som exportkreditinstitut inom ramen för ett offentligt uppdrag och under statlig tillsyn. Det är inte ovanligt att de medlemsstater som erbjuder flera olika kategorier av exportkreditprogram har fler än ett exportkreditinstitut, t.ex. ett institut som lämnar garantier eller försäkringar (försäkringsprodukter) och ett annat som tillhandahåller finansiering (bankprodukter), eller har ett separat institut som lämnar räntestöd.

När det gäller de typer av exportkrediter som tillhandahålls av exportkreditinstitut i EU i den mening som avses i förordning (EU) nr 1233/2011 är den vanligaste formen fortfarande ren risktäckning (dvs. exportkreditförsäkring eller exportkreditgarantier), något som samtliga 22 medlemsstater tillhandahöll under rapporteringsperioden. De allra flesta medlemsstaterna erbjöd också andra typer av stöd som omfattas av förordning (EU) nr 1233/2011 och OECD-överenskommelsen om statsstödda exportkrediter[5], såsom direkt utlåning eller finansiering (dvs. finansieringsstöd för exportkredittransaktioner som tillhandahålls direkt av exportkreditinstitut) och refinansiering (dvs. refinansiering av kommersiella lån som stödde exportkredittransaktioner som tillhandahölls av exportkreditinstitut)[6], men även projektfinansiering och olika typer av förbundet bistånd.

Allmänt sett erbjuder exportkreditinstitut en rad olika program för att tillgodose vissa kategoriers särskilda behov, särskilt för små och medelstora företag. Det bör också noteras att flera medlemsstater har utvecklat sektorsspecifika exportkreditprodukter för bland annat tillverkning av luftfartyg (däribland skräddarsydda produkter, såsom Airbus ovillkorliga garanti), nybyggnad av fartyg och järnvägsinfrastruktur. Detta kan återspegla de skilda sektorsöverenskommelserna i consensusöverenskommelsen om statsstödda exportkrediter, där

[5] Consensusöverenskommelsen om statsstödda exportkrediter ingår i en bilaga till förordningen.

[6] Belgien, Tjeckien, Danmark, Finland, Frankrike, Tyskland, Ungern, Italien, Polen, Slovakien, Spanien, Sverige och Förenade kungariket.

vissa villkor, särskilt återbetalningsvillkor eller räntesatser, anpassas till olika industriers särskilda behov.

Allmänt sett blir medlemsstaternas praxis och kreditgivningsprinciper allt mer lika, och concensusöverenskommelsen om statsstödda exportkrediter har kommit att omfatta allt fler frågor. Följande skillnader bör emellertid noteras, eftersom de gör det svårt att göra en heltäckande jämförelse: För det första har medlemsstaterna, inom de allmänna former av exportkreditstöd som nämns i föregående stycke, utvecklat en mängd olika exportkreditprogram. Det kan hända 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 de privata finansiella marknadernas kapacitet.

Med dessa reservationer i åtanke ger tabellen nedan, som visar den aggregerade nominella riskexponeringen per den 31 december 2019, åtminstone en allmän uppfattning om storleken på de största exportkreditsystemen av typen ”ren risktäckning”.

Tabell 1. Statsstöd i form av ren risktäckning under 2019 (miljoner euro) **De största stödgivarna i EU rangordnade efter aggregerad nominell riskexponering**	
Tyskland	87 914
Frankrike	59 174
Italien	58 859
Sverige	27 573
Finland	25 489

Som redan nämnts är exportkreditinstituten i EU 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 överenskommelsen om statsstödda exportkrediter). Många exportkreditinstitut i EU erbjuder dock även sådana produkter som kortfristiga exportkrediter, rembursgarantier, tillverkningsriskgarantier eller försäkringsprodukter med investeringsinslag. Närmare information finns i avsnitten II och IV i den rapporteringsmall som används för de årliga verksamhetsrapporterna och i de allmänna årliga rapporter som många medlemsstater uttryckligen hänvisar till.

Överlag ger de årliga verksamhetsrapporterna relevant finansiell information om exportkreditprogrammen. Det måste emellertid understrykas att denna rapportering sker i enlighet med varje medlemsstats nationella lagstiftning enligt förordning (EU) nr 1233/2011. Det leder till vissa skillnader i utförande. Kommissionen har emellertid inga särskilda synpunkter på de finansiella aspekterna av de årliga verksamhetsrapporterna[7].

(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.

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

I punkt 2 i bilaga I till förordning (EU) nr 1233/2011 nämns både miljörisker och ”andra relevanta risker”. Som under tidigare år har medlemsstaterna gjort en bred tolkning av miljörisker och relaterade risker och tar i sina bedömningar inte enbart med miljörisker, utan även andra mer generella finansiella och sociala risker. För att ta hänsyn till sådana risker omfattar inrapporterad praxis om tillbörlig aktsamhet förhandsbedömningar och utvärderingsförfaranden för att fastställa och uppskatta risker som kan påverka transaktionernas stödberättigande. Riskbedömningsförfarandena formaliseras genom särskilda policyer, som vissa exportkreditinstitut har valt att offentliggöra på sina webbplatser. Sådana bedömningsförfaranden beror oftast på den särskilda transaktionens typ och kategori utifrån en proportionalitetsprincip (dvs. ju högre risk och/eller ju större transaktion, desto mer ingående bedömning). Bedömningarna utförs i de flesta fall av externa oberoende sakkunniga, men hanteras i allt högre grad av utsedda experter inom varje exportkreditinstitut. I praxis om tillbörlig aktsamhet ingår dessutom utformningen av avtalsklausuler och avtalsvillkor, av riskminimerande åtgärder som vid behov är kopplade till avtalsvillkor, samt långsiktig översyn av dessa för att säkerställa efterlevnad av standarderna och, i tillämpliga fall, verkställighet av riskminimerande åtgärder. Medlemsstaterna omvärderar och finslipar löpande sina interna förfaranden[8].

Alla medlemsstater utom en (Bulgarien, som inte är medlem i OECD[9]) rapporterar in sin efterlevnad av OECD:s rekommendation om gemensamma ståndpunkter till statsstödda exportkrediter samt tillbörlig aktsamhet när det gäller miljö och sociala frågor (*de gemensamma ståndpunkterna*), vilka är ett accepterat och väletablerat bedömningsverktyg inom OECD och är normativa utanför OECD. Många medlemsstater uppger att de tillämpar de gemensamma ståndpunkterna, särskilt de aspekter som avser miljö och mänskliga rättigheter, i större utsträckning än det som OECD anger. Alla medlemsstater förutom en (Bulgarien[10]) rapporterar dessutom att de efterlever OECD:s rekommendationer om mutor och statsstödda exportkrediter. De rapporterar även in efterlevnaden av OECD:s principer och riktlinjer för att främja hållbar långivning vid tillhandahållandet av statsstödda exportkrediter till låginkomstländer. Efterlevnaden av de sistnämnda går hand i hand med att troget efterleva Världsbankens och Internationella valutafondens policyer vad gäller hållbar utlåning[11].

Dessa tre OECD-rekommendationer – som är särskilt inriktade på exportkrediter – spelar en viktig men inte avgörande roll. Medlemsstaternas politik bygger också på internationella standarder och EU:s regelverk i bredare mening. Hänvisningar till EU:s mål, standarder och riktlinjer i rapporterna visar att mjuka såväl som hårda rättsliga instrument beaktas och att lagens anda är lika viktig som dess bokstav. Många medlemsstater rapporterar dessutom att de följer andra internationella riktvärden för att utöka granskningen till att omfatta fler transaktioner. Dessa omfattar givetvis de riktvärden som anges i de gemensamma ståndpunkterna, nämligen Internationella finansieringsbolagets miljömässiga och sociala standarder[12], Världsbanksgruppens riktlinjer för miljö, hälsa och säkerhet och Världsbankens

[8] För att nämna ett exempel omarbetade Finnvera under 2019 sin policy för hantering av miljörisker och sociala risker för finansieringsverksamhet och antog uppdaterade policyer för bekämpning av bestickning och skatteparadis.

[9] Bulgarien rapporterar att BAEZ inte tillämpar de gemensamma ståndpunkterna, men att man skulle kunna tänka sig att genomföra dem.

[10] Bulgarien rapporterar att BAEZ inte tillämpar OECD:s principer och riktlinjer för att främja hållbar långivning vid tillhandahållandet av statsstödda exportkrediter till låginkomstländer, men att man skulle kunna tänka sig att göra det.

[11] Uppgavs uttryckligen av Belgien, Tjeckien, Frankrike, Ungern och Nederländerna, men användes generellt sett.

[12] Uppgavs av Finland, Frankrike, Nederländerna, Sverige och Slovakien, men tillämpades generellt sett.

skyddspolicyer[13], men också FN:s vägledande principer för företag och mänskliga rättigheter[14], OECD:s riktlinjer för multinationella företag om ansvarsfullt företagande[15], FN:s konvention om barnets rättigheter[16], Internationella arbetsorganisationens deklaration om grundläggande principer och rättigheter i arbetslivet[17] och ekvatorprinciperna[18]. En medlemsstat (Österrike) rapporterade att man utvecklat en bedömningsmetod med grund i FN:s mål för hållbar utveckling, och en medlemsstat (Sverige) hänvisar till dess efterlevnad av principerna i FN:s initiativ Global Compact. Vissa medlemsstater hänvisar dessutom uttryckligen till klimatinitiativ, såsom FN:s ramkonvention om klimatförändringar[19].

De gemensamma ståndpunkterna ses allt oftare som en minimistandard. Medlemsstaterna säger sig allt oftare ha ytterligare politiska mål eller hänsyn som kompletterar de som ingår i de gemensamma ståndpunkterna (t.ex. social hållbarhet och kampen mot skatteundandragande). På många områden tillämpar medlemsstaterna egna ytterligare åtgärder för att se till att exportkreditstöd enbart ges till transaktioner som uppfyller ett antal strikta normer och som kan kopplas till nationell lagstiftning. För att nämna ett exempel har flera exportkreditinstitut under de senaste åren fattat särskilda beslut i fråga om klimatskydd, vilka omfattar ett uttryckligt avskaffande av exportkreditstöd till koleldade kraftverk[20]. Den politiska konvergensen i EU framgår av att EU i april 2021 lade fram ett förslag till deltagarna i OECD-överenskommelsen om statsstödda exportkrediter om att omedelbart avsluta tillhandahållandet av statsstödda exportkrediter och bundna lån till den koleldade kraftsektorn. Medlemsstaterna uppger även att de arbetar aktivt för att förbättra och utveckla de befintliga bestämmelserna.

(c) Annan information i de årliga verksamhetsrapporterna:

De flesta av exportkreditinstituten har en policy för företagens sociala ansvar[21] som vanligen inte bara omfattar interna åtgärder, utan även en nära dialog med exportkreditinstitutets kunder. I detta sammanhang blir det allt vanligare att exportkreditinstituten granskar sin egen praxis och utvecklar planer för att minska sin egen miljöpåverkan (resepolicyer m.m.[22]). Exportkreditinstitut som är privata företag har vanligen en enskild policy för hela verksamheten (offentlig och privat), och dessa särskiljs varken i hållbarhetsrapporterna eller i de offentliggjorda policyerna.

Öppenhet är en viktig fråga. Medlemsstaterna är noggranna med att säkerställa att exportkreditinstitutens verksamhet är så öppen som möjligt, samtidigt som den sekretess som kan krävas för kommersiella transaktioner respekteras. I enlighet med de gemensamma

[13] Uppgavs av Slovakien och Sverige, men tillämpades generellt sett.
[14] Uppgavs av Finland, Tyskland och Sverige, och används i större utsträckning av andra exportkreditinstitut enligt annan relevant dokumentation eller andra relevanta webbplatser (t.ex. CESCE för Spanien eller KUKE för Polen).
[15] Uppgavs av Finland, Nederländerna och Sverige, och används i större utsträckning av andra exportkreditinstitut enligt annan relevant dokumentation eller andra relevanta webbplatser (t.ex. CESCE för Spanien eller KUKE för Polen).
[16] Uppgavs av Sverige.
[17] Uppgavs av Finland och Nederländerna.
[18] Uppgavs av Sverige och Förenade kungariket.
[19] Uppgavs av Finland.
[20] Under 2019 hade Frankrike och Nederländerna redan inrättat en sådan politik, och andra medlemsstater vidtog liknande åtgärder.
[21] Detta framhålls i rapporterna från Belgien, Danmark, Estland, Italien, Nederländerna och Slovenien.
[22] Bland annat Credendo, Finnvera och SACE beräknar sitt eget koldioxidavtryck och har planer på att minska det.

ståndpunkterna[23] är det harmoniserade förfarandet vid exportkreditinstituten i EU att offentliggöra detaljerad information (däribland rapporter om miljömässiga och sociala konsekvensbedömningar) om projekt som skulle kunna ha negativa miljömässiga eller sociala konsekvenser till följd av deras karaktär. Medlemsstaterna får gå längre genom att lämna ytterligare information om särskilda transaktioner eller om sina bedömningsförfaranden (generellt sett, men med vissa undantag, offentliggör exportkreditinstituten i EU mycket information översatt till engelska på sina webbplatser).

(d) Exportkreditinstitutens efterlevnad av unionens mål och förpliktelser:

För att säkerställa öppenhet på EU-nivå ska medlemsstaterna enligt förordning (EU) nr 1233/2011 lämna en årlig verksamhetsrapport till kommissionen, där de i enlighet med sin nationella rättsliga ram lämnar viss finansiell och operativ information om sin exportkreditverksamhet. 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[24] 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.

Alla rapporterande medlemsstater lämnar information som visar att de 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, och i de flesta fall är medlemsstaternas åtgärder mer långtgående.

För att öka kommissionens förmåga att ytterligare bedöma medlemsstaternas verksamhet har kommissionen, i samarbete med Europeiska utrikestjänsten och i samråd med flera intressenter, föreslagit att medlemsstaterna ska utvidga omfattningen och detaljnivån på informationen i de årliga verksamhetsrapporterna. En omarbetad och utökad rapporteringsmall har utarbetats och kommer att användas av medlemsstaterna för rapportering från och med kalenderåret 2020.

[23]Som anges i Bilaga III till de gemensamma ståndpunkterna klassificeras projekt i olika kategorier – projekt i kategorierna A och B skulle kunna ha negativa miljömässiga och/eller sociala konsekvenser. För projekt i kategori A kan exportkreditinstitut, i enlighet med de gemensamma ståndpunkterna, åta sig att stödja dessa först efter 30 dagar från förhandsoffentliggörandet av relevant information. Dessutom offentliggörs information i efterhand för alla projekt i kategorierna A och B som får stöd. Notera att offentliggörandet av information kan undantas av särskilda skäl. Vissa medlemsstater rapporterar även om stödda projekt i kategorierna A och B i sina årliga verksamhetsrapporter.

[24]Bland annat enligt artikel 3.5 i EU-fördraget ska unionen, i sina förbindelser med den övriga världen, ”bidra till [...] hållbar utveckling av vår jord, solidaritet och ömsesidig respekt mellan folken, fri och rättvis handel, utrotning av fattigdomen och skydd för de mänskliga rättigheterna, särskilt barnets rättigheter, samt till strikt efterlevnad och utveckling av internationell rätt, inklusive respekt för principerna i Förenta nationernas stadga”.

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. Kommissionens översikt bygger därmed på medlemsstaternas årliga verksamhetsrapporter och kan inte anses vara uttömmande. Kommissionen anser likväl att den tillgängliga informationen ger starkt stöd för att exportkreditinstituten uppfyller kraven i artiklarna 3 och 21 i EU-fördraget och att informationen inte visar på bristande efterlevnad i någon medlemsstat. 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 under tiden utföra 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 möjliga överträdelser av EU-lagstiftningen rörande exportkreditinstituten under 2019.