EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 11.9.2024
COM(2024) 400 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

om Kommissionens forhandlinger på eksportkreditområdet i henhold til forordning (EU) nr. 1233/2011

1. Indledning

Det fremgår af bilag I til 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], at Kommissionen skal aflægge rapport til Europa-Parlamentet om forhandlingerne om offentligt støttede eksportkreditter. Denne rapport dækker perioden september 2016 til udgangen af 2023.

Siden slutningen af 1970'erne har **OECD-arrangementet vedrørende offentligt støttede eksportkreditter** ("arrangementet") været det vigtigste forum for internationale regler om eksportkreditter[2]. Ud over de generelle regler for eksportkredittransaktioner indeholder arrangementet også "sektoraftaler", der omfatter særlige finansieringsregler for specifikke industrisektorer og aktivitetstyper. I løbet af den periode, som denne rapport dækker, blev der opnået enighed om **modernisering af arrangementet** (herunder tilpasning af reglerne for bedre at støtte klimamålene i Parisaftalen), en proces, der blev iværksat i 2020 og afsluttet med succes i 2023. Desuden blev deltagerne i arrangementet i 2021 enige om at **stoppe offentlig eksportkreditstøtte til kulfyrede elproduktionsanlæg**.

Uden for OECD fandt de vigtigste forhandlinger sted i forbindelse med **Den Internationale Arbejdsgruppe om Eksportkreditter** ("IWG"), som samlede OECD og de store vækstøkonomier. Forhandlingerne, der oprindeligt blev indledt i 2012, fortsatte i rapporteringsperioden, men blev suspenderet i 2020 på grund af manglende konvergens på centrale områder.

2. Udvikling i OECD i rapporteringsperioden:

Regelfastsættelse

De mest bemærkelsesværdige forhandlinger om regelfastsættelse i rapporteringsperioden var: aftalen om at modernisere arrangementet og yderligere tilpasse det til klimamålene i juli 2023 og aftalen i oktober 2021 om at forbyde offentlig eksportkreditstøtte og bunden bistand til eksport af nye kulfyrede elproduktionsanlæg og eksport af udstyr til eksisterende anlæg. Andre bemærkelsesværdige udviklinger i rapporteringsperioden var iværksættelsen af en revision af kulforbuddet i 2022, reformen af arrangementets bestemmelser om lokale omkostninger og af markedsreferencerentesatsen (CIRR). En række andre ændringer af arrangementet er også nævnt nedenfor.

i) Modernisering af arrangementet og udvidelse af anvendelsesområdet for sektoraftalen om klimaændringer (CCSU)

Efter et første forslag fra EU i november 2019 nåede deltagerne til enighed om en fælles ramme for forhandlinger om modernisering af arrangementet i november 2020. De tekniske forhandlinger blev indledt i november 2020 med en endelig aftale, der blev indgået i marts 2023.

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

[2] Der er i dag 11 deltagere i arrangementet: Australien, Canada, EU, Japan, Korea, New Zealand, Norge, Schweiz, Tyrkiet, Det Forenede Kongerige og De Forenede Stater.

Den **modernisering**, som trådte i kraft den 15. juli 2023, giver mulighed for længere løbetider på op til 22 år for klimavenlige transaktioner og op til 15 år for de fleste andre transaktioner. Alle lande er underlagt de samme regler om maksimale løbetider (uden sondring mellem kategori I- og kategori II-lande). Den moderniserede ordning giver også større fleksibilitet i afdragsprofilen (dvs. strukturen i vilkårene for tilbagebetaling, som omfatter hyppighed, størrelse og mønster for tilbagebetaling af hovedstol og betaling af renter), samtidig med at der kræves stor gennemsigtighed. Desuden sænkes de minimumspræmiesatser for kreditrisiko, som eksportkreditagenturer er forpligtet til at opkræve for deres forsikringsdækning (med højst 15 %) for transaktioner med længere løbetider. I arrangementets hoveddel blev sektoraftalerne om jernbaneinfrastruktur og projektfinansieringsstrukturer slettet, da de blev overflødige, fordi de var mindre fleksible end arrangementets generelle regler.

Desuden **udvidede** deltagerne **anvendelsesområdet for CCSU** til at medtage projekter vedrørende miljømæssigt bæredygtig energiproduktion, CO_2-opsamling, -lagring og -transport, transmission, distribution og lagring af energi, ren brint og ammoniak, lavemissionsfremstilling, emissionsfri transport og lavemissionstransport samt mineraler og malme til ren energi. Denne udvikling vil bidrage til at øge virkningen af eksportfinansiering i bestræbelserne på at sikre klimamålene og opfylde Parisaftalens forpligtelse til at bringe de finansielle strømme i overensstemmelse med en kurs mod lave drivhusgasemissioner og klimarobust udvikling.

Inden for rammerne af moderniseringen af arrangementet blev **sektoraftalen for skibe** (SSU) også omformuleret til at blive en selvstændig sektoraftale. (Bemærk: Drøftelserne om reformen af SSU blev indledt i marts 2024).

ii) Forbud mod støtte til kulfyrede elproduktionsanlæg

I juni 2021 forelagde EU på et møde med deltagerne i arrangementet sit forslag om at revidere sektoraftalen om kulfyrede elproduktionsprojekter (tidligere bilag VI til arrangementet) med henblik på at forbyde offentligt støttede eksportkreditter eller bunden støtte til kulfyrede elproduktionsanlæg, levering af udstyr til disse kraftværker og tilknyttede aktiviteter såsom minedrift og transport af termisk kul. Yderligere forhandlinger fandt sted på et ekstraordinært møde mellem deltagerne, der blev afholdt i virtuel form den 15. september 2021. Deltagerne nåede til enighed i oktober 2021 forud for FN's klimakonference 2021 (COP 26). Resultatet bidrager til at opfylde Unionens ambition om at nå målene i Parisaftalen.

Den tekst, der er opnået enighed om, og som udgør artikel 6 i arrangementet, indeholder et øjeblikkeligt forbud mod offentligt støttede eksportkreditter eller bunden bistand til eksport af nye kulfyrede elproduktionsanlæg og levering af udstyr til eksisterende anlæg. Den indeholder også en række undtagelser. Det er tilladt at yde støtte til kraftværker, der drives med effektive anlæg til CO_2-opsamling, -anvendelse og -lagring (CCUS) eller eftermontering af eksisterende kulfyrede elproduktionsanlæg med henblik på installering af CCUS baseret på en emissionstærskel på 350 ton CO_2 pr. GWh (eller lignende relevante kriterier, der er anført i projektklasse B, type 1 i tillæg 1 til sektoraftalen om klimaændringer). En anden undtagelse gør det muligt at anvende eksportkreditstøtte til forurenings- eller emissionsbegrænsende udstyr i eksisterende anlæg, forudsat at det hverken medfører en forlængelse af anlæggets brugstid eller en kapacitetsforøgelse. Endelig fastsættes det i den nye artikel 6, at hvis der i

fremtiden udvikles effektive teknologier til reduktion af CO_2-emissioner, der ikke er omfattet af CCUS, kan deltagerne ved konsensus beslutte at tillade støtte til dem. Den nye artikel 6 erstattede sektoraftalen om kulfyrede elproduktionsprojekter, som blev slettet fra arrangementet.

iii) Iværksættelse af artikel 6-revision

På grundlag af den nye artikel 6 og i forbindelse med udvidelsen af anvendelsesområdet for CCSU forelagde EU i juli 2022 deltagerne et første oplæg om en revision af arrangementets artikel 6 med henblik på at dække alle fossile brændstoffer (herunder minedrift og transport af termisk kul, udforskning, produktion, transport, oplagring, raffinering, distribution af råolie og naturgas til energisektoren og energiproduktion med uformindsket CO_2-udledning). Dette blev i november 2023 fulgt op af et forslag med flere oplysninger om en tilgang. EU-forslaget indeholder et forbud med begrænsede undtagelser, underlagt en stærk gennemsigtighedsmekanisme og et krav om at offentliggøre enhver fortsat støtte med en begrundelse for, at den ydes. Forslaget vil også udelukke alle projekter baseret på fossile brændstoffer fra CCSU. Det drøftes i øjeblikket af deltagerne.

iv) Reform af bestemmelserne om lokale omkostninger

I juni 2019 fremlagde EU et forslag om at øge det maksimale beløb for lokale omkostninger, der kan støttes i henhold til arrangementets regler. Forslaget blev drøftet af deltagerne i november 2019 og i marts og juni 2020, hvor der var generel enighed om princippet om at gøre arrangementet mere fleksibelt på dette område, men ikke om den mekanisme, som EU oprindeligt foreslog.

I november 2020 fremlagde EU et kompromisforslag, hvori det blev foreslået at forhøje det maksimale niveau for lokal omkostningsstøtte til 40 % af eksportkontraktværdien i kategori I-lande og 50 % af eksportkontraktværdien i kategori II-lande for alle sektorer (undtagen ASU og SSU) og at lade kravene om forudgående anmeldelse af lokale omkostninger, der overstiger 15 % af eksportkontraktværdien, forblive uændrede. Deltagerne blev uformelt enige om forslaget, om at slette de specifikke bestemmelser om lokale omkostninger i sektoraftalen om vedvarende energi, modvirkning af og tilpasning til klimaændringer og vandprojekter (CCSU) og om at indføre en klausul om en revision, der skal finde sted tre år efter ikrafttrædelsen af de nye bestemmelser om lokale omkostninger. Disse ændringer blev formelt godkendt af alle deltagere ved skriftlig procedure i 2021.

v) Reform af CIRR

Forhandlingerne om reformen blev indledt på det 15. møde mellem deltagernes tekniske eksperter i marts 2017. Efter en lang række tekniske udvekslinger blev en CIRR-reformtekst formelt vedtaget af deltagerne den 15. juli 2021 og trådte i kraft den 15. juli 2023.

Aftalen omfatter en revideret metode til beregning af basissatserne (med anvendelse af otte statsobligationsløbetider i stedet for tre eller endda én tidligere), en harmoniseret beregning af CIRR blandt forskellige sektoraftaler (undtagen SSU og ASU, som har en særskilt CIRR-metode) og indførelse af discipliner vedrørende opretholdelsen af en CIRR forud for undertegnelsen af en finansiel kontrakt. Ved revisionen blev der også indført et obligatorisk tilsagnsgebyr for direkte långivere.

Som følge af ophøret af LIBOR-benchmarkrenten i 2021 blev det desuden umuligt at anvende den nyligt aftalte metode til at beregne den nye CIRR-margin (halvdelen af gennemsnittet over tre måneder af det daglige femårige swaprenteafkast + 80 basispoint). For at løse dette problem nåede deltagerne i forbindelse med forhandlingerne om moderniseringen i 2023 til enighed om en midlertidig fast margin på 100 basispoint, indtil der kunne findes nye regler, eller indtil den 14. juli 2024. I november 2023 blev eksperterne enige om at forlænge den midlertidige margen med et år (dvs. indtil den 14. juli 2025).

vi) Fælles holdninger

Covid-19-pandemiens negative økonomiske indvirkning havde også en indvirkning på udviklingen af arrangementets regler, hvilket fremgår af vedtagelsen af fælles holdninger om i) udsættelse af tilbagebetalingen i henhold til sektoraftalen om luftfart (ASU) i 2021 og ii) nedsættelse af udbetalinger, både i 2021 og 2023.

- Udsættelse af tilbagebetaling i luftfartssektoren

I februar 2021 forelagde EU OECD's sekretariat et forslag til en fælles holdning for at mindske covid-19-sundhedskrisens alvorlige konsekvenser for den europæiske civile luftfartsindustri. I den fælles holdning blev det foreslået at give deltagerne i ASU mulighed for midlertidigt at støtte deres producenter af civile luftfartøjer, hvis virksomhed var truet af kortsigtede likviditetsproblemer hos operatører og købere af nye luftfartøjer og motorer på grund af pandemirelaterede restriktioner for international rejseaktivitet. Den fælles holdning blev accepteret af deltagerne og trådte i kraft den 12. marts 2021. Den dækker perioden fra den 1. november 2020 til den 31. oktober 2021.

- Nedsættelse af udbetalinger

Den 5. november 2021 nåede deltagerne til enighed om en fælles holdning vedrørende nedsættelsen af den minimumsudbetaling, der kræves af købere i transaktioner i henhold til arrangementets regler. Foranstaltningen blev valideret af deltagerne som et presserende og ekstraordinært skridt, der er nødvendigt for at reagere på den økonomiske afmatning som følge af covid-19-sundhedskrisen. Den fælles holdning fra 2021, der oprindeligt var gældende indtil den 4. november 2022, blev forlænget med yderligere et år og udløb således den 4. november 2023. En lignende fælles holdning blev vedtaget af deltagerne i december 2023 på grund af de forhøjede rentesatser og det fortsatte inflationspres og vil være gældende i et år.

vii) Andre udviklinger i regelfastsættelsen

En række frister i forbindelse med gennemgangen af forskellige sektoraftaler blev ændret i rapporteringsperioden. I 2021 blev fristen for revision af sektoraftalen for kernekraftværker (NSU) ændret til udgangen af 2023, og tre frister vedrørende sektoraftalen for jernbanesektoren (RSU) (revisionsfristen, udløbsklausulen og ændringen af syndikeringskravet for transaktioner i OECD-højindkomstlande) blev ændret i 2021 til udgangen af 2023. (Bemærk: RSU blev slettet som led i moderniseringen. Se nedenfor). Endelig blev udløbsklausulens frist i sektoraftalen om klimaændringer (CCSU), der finder anvendelse på tillæg III (kriterier for støtteberettigelse for projekter vedrørende tilpasning til klimaændringer), forlænget med et år til den 31. december 2021.

En anden udvikling i rapporteringsperioden var indarbejdelsen af aftalen om præmie for markedsbenchmarklande i arrangementet i 2017. I november 2016 blev deltagerne enige om dette nye regelsæt for kreditrisikopræmielande, hvor privat markedsfinansiering generelt er tilgængelig (dvs. markedsbenchmarklande).

I rapporteringsperioden var deltagerne fortsat enige om toårige forlængelser af aftalen om gennemsigtighed i ubundne ODA-kreditter, som oprindeligt trådte i kraft i 2005. Dette fandt senest sted i 2022, hvor aftalen blev forlænget indtil december 2024, hvor en drøftelse om at gøre aftalen permanent eller forlænge den i en længere periode vil finde sted.

Nye deltagere

I rapporteringsperioden blev Tyrkiet (november 2018) og Det Forenede Kongerige (juni 2021) deltagere i arrangementet, hvilket bragte det samlede antal op på 11. Det Forenede Kongerige blev også deltager i sektoraftalen om eksportkreditter til civile luftfartøjer (sektoraftalen om luftfart).

Tyrkiet ansøgte om at blive deltager i arrangementet i september 2017. Dets deltagelse i arrangementet blev aftalt i november 2018 med øjeblikkelig virkning. Det Forenede Kongerige havde deltaget i både arrangementet og sektoraftalen om luftfart, siden de blev indgået via dets medlemskab af Den Europæiske Union. Efter sin udtræden af Den Europæiske Union den 31. januar 2020 ophørte dets deltagelse. På møderne mellem arrangementet og deltagerne i aftalen mellem marts 2020 og marts 2021 deltog Det Forenede Kongerige som observatør. Det Forenede Kongerige blev deltager i både arrangementet og ASU i juni 2021.

3. Den internationale arbejdsgruppe om eksportkreditter

Baggrund

IWG blev lanceret i 2012 som et forum for dialog mellem OECD og de OECD-udbydere af offentligt støttede eksportkreditter uden for OECD med henblik på at nå til enighed om et nyt sæt multilaterale discipliner i form af "retningslinjer". IWG har 18 medlemmer (de daværende 10 deltagere i OECD-arrangementet vedrørende offentligt støttede eksportkreditter – "OECD-arrangementet")[3] samt Brasilien, Kina, Indien, Indonesien, Israel, Malaysia, Den Russiske Føderation og Sydafrika. EU's deltagelse i drøftelserne i IWG blev godkendt af Rådet den 26. november 2015[4].

På trods af 20 IWG-forhandlingsmøder fra 2012 til 2019 var fremskridtene imidlertid utilstrækkelige. Der var store forskelle med hensyn til centrale strukturelle spørgsmål, f.eks. den grad af gennemsigtighed, der kræves for at påvise overholdelse af de endelige discipliner, samt deres anvendelsesområde. I sidste ende førte dette til, at EU og en gruppe andre medlemmer af IWG besluttede at suspendere deres deltagelse i de tekniske forhandlinger den

[3] Australien, Canada, EU, Japan, Korea, Norge, New Zealand, Schweiz, Tyrkiet og USA.
[4] https://www.consilium.europa.eu/media/23017/st14376-fr15.pdf.

19. november 2020[5]. Suspensionen er midlertidig, men betingelserne for, at arbejdet kan genoptages, er endnu ikke opfyldt.

I rapporteringsperioden blev der afholdt 9 officielle tekniske møder i IWG: i Brasilia i 2016, i Washington DC og Beijing i 2017, i Rom, Haag og Luxembourg i 2018 og i Oslo, Bukarest og Brasilia i 2019.

IWG's generalsekretær og arbejdsgrupper

Medlemmerne af IWG udpegede en generalsekretær med det formål at sikre en mere effektiv forhandlingsproces og neutral facilitering. Michal Ron fra Italien påbegyndte sit arbejde den 1. september 2017 for en periode på tre år. Medlemmerne blev også enige om hendes efterfølger pr. 2020, Jian-Ye Wang fra Kina.

For at lette forberedelsen af tekniske drøftelser mellem IWG's plenarmøder blev der nedsat en række arbejdsgrupper om: maksimal offentlig støtte og udbetaling, lokale omkostninger, maksimale tilbagebetalingsperioder og tilbagebetalingsprofil, informationsudveksling, anvendelsesområde, prissætning og rentesatser. Der blev også indledt særskilte drøftelser om skibe.

Forhandlingerne førte til en vis konvergens med hensyn til en række tekniske spørgsmål. F.eks. gjorde drøftelserne om maksimal offentlig støtte gradvise fremskridt på det 17. IWG-møde i Luxembourg, med godkendelse af parternes definitioner af "eksportkontraktværdi", "eksportkontraktpris" og "handelskontraktværdi". På det 20. IWG-møde i Brasilia i september 2019 oplevede parterne en vis konvergens med hensyn til maksimale tilbagebetalingsbetingelser og projektfinansiering. Under drøftelserne om skibsfart blev der desuden konstateret delvis konvergens med hensyn til elementer som f.eks. samfinansiering med den private sektor, kredittens begyndelsestidspunkt og de støtteberettigede omkostninger ved offentlig støtte. På ingen af disse områder var det imidlertid muligt at nå helt til enighed.

Desuden havde delegationerne helt grundlæggende problemer med at opnå meningsfuld konvergens med hensyn til de centrale spørgsmål, der var genstand for forhandlingerne. Disse vedrørte, hvordan man kan sikre gennemsigtighed i de vilkår, der tilbydes i forbindelse med eksportkredittransaktioner, med henblik på at påvise overholdelse af retningslinjerne, have et tilstrækkeligt bredt anvendelsesområde og behovet for at forpligte sig til internationale standarder for gældsholdbarhed. På trods af intense forhandlinger samt en kreativ og loyal indsats fra generalsekretærens side for at mægle i kompromiser blev det fra anden halvdel af 2019 og fremefter klart, at det ikke var muligt at nå til enighed om disse spørgsmål.

Deltagernes manglende evne til at nå til enighed på teknisk plan om centrale spørgsmål blev rejst for første gang på det 19. IWG-møde i Bukarest i 2019. EU fremhævede bl.a. behovet for at flytte drøftelserne fra det tekniske til det politiske niveau for at forsøge at komme ud af dødvandet. Yderligere uformelle drøftelser i Brasilia i september gav ingen fremskridt. Den 21. januar 2020 noterede Rådet for Den Europæiske Union sig situationen.

IWG-møde på højt plan

[5] https://policy.trade.ec.europa.eu/news/eu-and-10-other-members-suspend-participation-negotiations-international-working-group-export-2020-11-19_en.

Det næste møde i IWG fandt sted på viceminister (generaldirektør)-niveau den 10. juli 2020 med det formål at drøfte, hvordan de grundlæggende forskelle kunne overvindes for at åbne op for de tekniske forhandlinger. Forud for mødet blev der gjort forsøg på at nå til enighed om et fælles kommuniké vedrørende en vej frem med hensyn til de centrale spørgsmål. Der kunne imidlertid ikke opnås konsensus hverken via kommunikéet eller på selve mødet.

Dette resulterede i, at en gruppe af IWG-medlemmer – Australien, Brasilien, Canada, Den Europæiske Union, Japan, Korea, New Zealand, Norge, Schweiz, Tyrkiet og USA – suspenderede deres deltagelse i IWG's tekniske forhandlinger. Disse medlemmer udsendte en offentlig erklæring om situationen den 19. november 2020[6]. I erklæringen blev det bemærket, at "efter otte års høring er holdningerne blandt medlemmerne af IWG fortsat meget forskellige med hensyn til at nå til enighed om [...] centrale spørgsmål." Det blev også anført, at de underskrivende medlemmer ikke kunne "retfærdiggøre fortsat deltagelse i de tekniske IWG-forhandlinger, medmindre og før medlemmerne afgiver de nødvendige tilsagn på højt plan, som vil gøre det muligt at genoptage de tekniske forhandlinger".

Underskriverne af erklæringen gjorde det imidlertid klart, at "[de] under denne suspension af yderligere tekniske forhandlinger fortsat vil være åbne over for at overveje troværdige forslag, navnlig om gennemsigtighed, fra IWG-medlemsregeringer med henblik på drøftelse på viceministerplan." De meddelte også, at de er villige til i fremtiden at vurdere, om betingelserne for en genoptagelse af forhandlingerne er til stede, og til at overveje et nyt møde på højt plan i IWG på viceministerplan, hvis omstændighederne tilsiger det.

I den forbindelse har Kommissionen og Rådet ved udgangen af 2021, 2022 og 2023 hvert år vurderet, om der har været en udvikling, der kunne berettige et nyt møde på højt plan for at drøfte en potentiel reaktivering af IWG. Hver af disse gennemgange konkluderede, at de nødvendige betingelser ikke var opfyldt, og at navnlig ingen af IWG-medlemsregeringerne havde fremsat forslag om nogen af de centrale spørgsmål. Den næste gennemgang er planlagt til udgangen af 2024.

Kommissionen vil holde Europa-Parlamentet behørigt underrettet om ny udvikling.

[6] https://policy.trade.ec.europa.eu/news/eu-and-10-other-members-suspend-participation-negotiations-international-working-group-export-2020-11-19_en.