EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 11.9.2024
COM(2024) 400 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

om kommissionens förhandlingar på exportkreditområdet enligt förordning (EU) nr 1233/2011

1. Inledning

Enligt bilaga I till 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] ska Europeiska kommissionen rapportera till Europaparlamentet om förhandlingarna om statsstödda exportkrediter. Denna rapport omfattar perioden september 2016 till slutet av 2023.

Sedan slutet av 1970-talet är **OECD:s consensusöverenskommelse om statsstödda exportkrediter** (*consensusöverenskommelsen*) det viktigaste forumet för internationella bestämmelser om exportkrediter[2]. Utöver de allmänna reglerna för exportkredittransaktioner innehåller consensusöverenskommelsen även ”sektorsöverenskommelser” som omfattar särskilda finansieringsbestämmelser för särskilda industrisektorer och typer av verksamhet. Under den period som omfattas av denna rapport nåddes en överenskommelse om **moderniseringen av consensusöverenskommelsen** (inklusive anpassning av dess bestämmelser för att bättre stödja klimatmålen i Parisavtalet), en process som inleddes 2020 och framgångsrikt slutfördes 2023. Dessutom enades parterna i consensusöverenskommelsen 2021 om att **upphöra med statsstödda exportkrediter till koleldade elproduktionsanläggningar**.

Utanför OECD ägde de huvudsakliga förhandlingarna rum i samband med den **internationella arbetsgruppen för exportkrediter**, som samlade OECD och de stora tillväxtekonomierna. Förhandlingarna, som ursprungligen inleddes 2012, fortsatte under rapporteringsperioden men avbröts 2020 på grund av bristande konvergens i kärnfrågor.

2. Utvecklingen inom OECD under rapporteringsperioden

Reglering

De mest anmärkningsvärda regleringsförhandlingarna under rapporteringsperioden var överenskommelsen om att modernisera consensusöverenskommelsen och ytterligare anpassa den till klimatmålen i juli 2023, och överenskommelsen i oktober 2021 om förbud mot statsstödda exportkrediter och bundet bistånd för export av nya koleldade elkraftverk och export av utrustning till befintliga anläggningar. Annan anmärkningsvärd utveckling under rapporteringsperioden var inledandet av en översyn av kolförbudet 2022, reformen av consensusöverenskommelsens bestämmelser om lokala kostnader och marknadsreferensräntan (CIRR). Ett antal andra ändringar av consensusöverenskommelsen nämns också nedan.

(i) Modernisering av consensusöverenskommelsen och utvidgning av tillämpningsområdet för sektorsöverenskommelsen om klimatförändringar

Efter ett första förslag från EU i november 2019 enades parterna om en gemensam ram för förhandlingar för att modernisera consensusöverenskommelsen i november 2020. De tekniska

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

[2] Det finns i dag elva parter i consensusöverenskommelsen: Australien, EU, Förenade kungariket, Förenta staterna, Japan, Kanada, Korea, Norge, Nya Zeeland, Schweiz och Turkiet.

förhandlingarna inleddes i november 2020 med en slutlig överenskommelse som nåddes i mars 2023.

Moderniseringen, som trädde i kraft den 15 juli 2023, möjliggör längre återbetalningsvillkor på upp till 22 år för klimatvänliga transaktioner och upp till 15 år för de flesta andra transaktioner. Alla länder omfattas av samma bestämmelser om längsta återbetalningstid (utan åtskillnad mellan länder i kategori I och kategori II). Den moderniserade consensusöverenskommelsen ger också mer flexibilitet i återbetalningsprofilen (dvs. strukturen på återbetalningsvillkoren som omfattar återbetalningsfrekvens, storlek och mönster för återbetalning av kapitalbelopp och räntebetalning), samtidigt som det krävs stor öppenhet. Dessutom sänks de minimipremienivåer för kreditrisk som exportkreditinstituten är skyldiga att ta ut för sitt försäkringsskydd (med högst 15 %) för transaktioner med längre återbetalningstid. I huvuddelen av consensusöverenskommelsen togs sektorsöverenskommelserna om järnvägsinfrastruktur och projektfinansiering bort eftersom de blev överflödiga på grund av att de var mindre flexibla än de allmänna bestämmelserna i consensusöverenskommelsen.

Dessutom **utvidgade** parterna **tillämpningsområdet för sektorsöverenskommelsen om klimatförändringar** till att omfatta projekt med anknytning till miljömässigt hållbar energiproduktion, avskiljning, lagring och transport av koldioxid, överföring, distribution och lagring av energi, förnybar vätgas och ren ammoniak, tillverkning med låga utsläpp, transporter med nollutsläpp och låga utsläpp, mineraler och malm för ren energi. Denna utveckling kommer att bidra till att öka exportfinansieringens inverkan i insatserna för att säkerställa klimatmålen och uppfylla Parisavtalets åtagande att göra finansiella flöden förenliga med en väg mot låga utsläpp av växthusgaser och klimattålig utveckling.

Inom ramen för moderniseringen av consensusöverenskommelsen omformulerades även **sektorsöverenskommelsen om fartyg** så att den blev en fristående sektorsöverenskommelse. (Anmärkning: Diskussioner om reformen av sektorsöverenskommelsen om fartyg inleddes i mars 2024.)

(ii) Förbud mot stöd till koleldade elkraftverk

I juni 2021 lade EU vid ett möte med parterna i consensusöverenskommelsen fram sitt förslag om att se över sektorsöverenskommelsen om koleldade kraftproduktionsprojekt (tidigare bilaga VI till consensusöverenskommelsen) i syfte att förbjuda statsstödda exportkrediter eller bundet bistånd till koleldade elkraftverk, leverans av utrustning till dessa kraftverk och relaterad verksamhet såsom gruvdrift och transport av energikol. Ytterligare förhandlingar ägde rum vid ett extra möte mellan parterna online den 15 september 2021. Parterna nådde samförstånd i oktober 2021, före FN:s klimatkonferens 2021 (COP 26). Resultatet bidrar till att förverkliga unionens ambition att uppnå målen i klimatavtalet från Paris.

Den överenskomna texten, som utgör artikel 6 i consensusöverenskommelsen, innehåller ett omedelbart förbud mot statsstödda exportkrediter eller bundet bistånd för export av nya koleldade elkraftverk och leverans av utrustning till befintliga anläggningar. Man förutser också ett antal undantag. Det är tillåtet att ge stöd till kraftverk som drivs med anläggningar med anordningar för effektiv avskiljning, lagring och användning av koldioxid eller ombyggnad av befintliga koleldade elproduktionsanläggningar för att installera anordningar för avskiljning, lagring och användning av koldioxid, baserat på en utsläppströskel på 350 ton

koldioxid per GWh (eller liknande lämpliga kriterier som förtecknas i projektklass B, typ 1 i bilaga 1 till sektorsöverenskommelsen om klimatförändringar). Ett andra undantag gör det möjligt att använda exportkreditstöd för utrustning för förorenings- eller utsläppsminskning i befintliga anläggningar, förutsatt att det varken leder till en förlängning av anläggningens livslängd eller en kapacitetsökning. Slutligen föreskrivs det i den nya artikel 6 att parterna enhälligt får besluta att tillåta stöd till effektiv teknik för minskning av koldioxidutsläpp som inte inriktas på avskiljning, lagring och användning av koldioxid, om sådan utvecklas i framtiden. Den nya artikel 6 ersatte sektorsöverenskommelsen om koleldade kraftproduktionsprojekt, som ströks ur consensusöverenskommelsen.

(iii) Inledande av översynen av artikel 6

Med utgångspunkt i den nya artikel 6 och i samband med utvidgningen av tillämpningsområdet för sektorsöverenskommelsen om klimatförändringar lade EU i juli 2022 fram ett första diskussionsunderlag för parterna om en översyn av artikel 6 i consensusöverenskommelsen, i syfte att omfatta alla fossila bränslen (inklusive gruvdrift och transport av energikol, prospektering, produktion, transport, lagring, raffinering, distribution av råolja och naturgas för energisektorn och oförminskad elproduktion). Detta följdes i november 2023 av ett förslag om mer information om en strategi. I EU-förslaget föreskrivs ett förbud med begränsade undantag, under förutsättning att det finns en stark öppenhetsmekanism och ett krav på att allt kontinuerligt stöd ska redovisas, med en motivering till dess tillhandahållande. Förslaget skulle också utesluta alla projekt som bygger på fossila bränslen från sektorsöverenskommelsen om klimatförändringar. Detta diskuteras för närvarande av parterna.

(iv) Reformering av bestämmelserna om lokala kostnader

I juni 2019 lade EU fram ett förslag om att öka de högsta lokala kostnader som skulle kunna stödjas enligt bestämmelserna i consensusöverenskommelsen. Förslaget diskuterades av parterna i november 2019 och i mars och juni 2020, då det rådde ett allmänt samförstånd om principen om att öka flexibiliteten i consensusöverenskommelsen i denna fråga men inte om den mekanism som ursprungligen föreslogs av EU.

I november 2020 lade EU fram ett kompromissförslag, där man föreslog att den högsta nivån för lokalt kostnadsstöd skulle höjas till 40 % av exportkontraktsvärdet för länder i kategori I och 50 % av exportkontraktsvärdet för länder i kategori II för alla sektorer (utom sektorsöverenskommelsen om luftfartyg och sektorsöverenskommelsen om fartyg), och att kraven på förhandsanmälan för lokala kostnader som överstiger 15 % av exportkontraktsvärdet skulle lämnas oförändrade. Parterna enades informellt om förslaget att stryka de särskilda lokala kostnadsbestämmelserna i sektorsöverenskommelsen om förnybara energikällor, begränsning av och anpassning till klimatförändringar samt vattenprojekt (sektorsöverenskommelsen om klimatförändringar) och att införa en översynsklausul som ska börja gälla tre år efter det att de nya bestämmelserna om lokala kostnader har trätt i kraft. Dessa ändringar godkändes formellt av alla parter genom skriftligt förfarande 2021.

(v) Reformering av CIRR

Förhandlingarna om reformering inleddes vid parternas tekniska experters 15:e möte i mars 2017. Efter en lång rad tekniska samtal enades parterna formellt om en CIRR-reformeringstext den 15 juli 2021, vilken blev tillämplig från och med den 15 juli 2023.

Överenskommelsen innehåller en reviderad metod för att konstruera basräntesatserna (med användning av åtta löptider för statsobligationer i stället för tre eller till och med en tidigare), en harmoniserad beräkning av CIRR mellan olika sektorsöverenskommelser (med undantag för sektorsöverenskommelsen om luftfartyg och sektorsöverenskommelsen om fartyg, som har separata CIRR-metoder) och införandet av bestämmelser för innehav av CIRR innan ett finansiellt avtal undertecknas. Vid översynen fastställdes också en obligatorisk åtagandeavgift för direkta långivare.

På grund av att Libors referensränta upphörde 2021 blev det dessutom omöjligt att använda den nyligen överenskomna metoden för att beräkna den nya CIRR-marginalen (hälften av tremånadersgenomsnittet av den dagliga femåriga swapräntan + 80 baspunkter). För att ta itu med denna fråga enades parterna – inom ramen för förhandlingarna om moderniseringen 2023 – om en tillfällig fast marginal på 100 baspunkter tills nya regler kunde fastställas eller till och med den 14 juli 2024. I november 2023 enades experter om att förlänga den tillfälliga marginalen med ett år (dvs. till och med den 14 juli 2025).

(vi) Gemensamma hållningar

De negativa ekonomiska konsekvenserna av covid-19-pandemin påverkade också utvecklingen av bestämmelserna i consensusöverenskommelsen, vilket framgår av antagandet av gemensamma hållningar om i) uppskov med återbetalning inom ramen för sektorsöverenskommelsen om luftfart 2021 och ii) minskning av kontantbetalningen, både 2021 och 2023.

- Uppskov med återbetalning inom luftfartssektorn

I februari 2021 lämnade EU in ett förslag till gemensam hållning till OECD:s sekretariat för att minska covid-19-hälsokrisens allvarliga konsekvenser för den europeiska civila luftfartsindustrin. Den föreslagna gemensamma hållningen skulle göra det möjligt för parterna i sektorsöverenskommelsen att tillfälligt stödja sina tillverkare av civila luftfartyg, vars verksamhet hotades på grund av kortsiktiga likviditetsproblem hos operatörer och köpare av nya luftfartyg och motorer till följd av pandemirelaterade restriktioner för internationella resor. Den gemensamma hållningen godtogs av parterna och trädde i kraft den 12 mars 2021. Den omfattade perioden mellan den 1 november 2020 och den 31 oktober 2021.

- Minskning av kontantbetalning

Den 5 november 2021 enades parterna om en gemensam hållning avseende minskningen av den lägsta kontantbetalning som krävs från köpare vid transaktioner enligt bestämmelserna i consensusöverenskommelsen. Åtgärden godkändes av parterna som ett brådskande och exceptionellt steg som krävdes för att reagera på den ekonomiska nedgången till följd av covid-19-hälsokrisen. Den gemensamma hållningen 2021, som ursprungligen gällde till och med den 4 november 2022, förlängdes med ytterligare ett år och upphörde således att gälla den 4 november 2023. En liknande gemensam hållning, på grund av höjda räntor och fortsatt inflationstryck, godkändes av parterna i december 2023 och kommer att gälla i ett år.

(vii) Övrig utveckling av reglerna

Ett antal tidsfrister i samband med översyner av olika sektorsöverenskommelser ändrades under rapporteringsperioden. Under 2021 ändrades tidsfristen för att se över sektorsöverenskommelsen om kärnkraftverk till slutet av 2023, och tre tidsfrister för sektorsöverenskommelsen om järnvägsinfrastruktur (fristen för översyn, tidsfristklausulen och ändringen av syndikeringskravet för transaktioner i höginkomstländer inom OECD) ändrades 2021 till slutet av 2023. (Observera: Sektorsöverenskommelsen om järnvägsinfrastruktur ströks som en del av moderniseringen. Se nedan.) Slutligen förlängdes tidsfristen för tidsfristklausulen i den sektorsöverenskommelse om klimatförändringar som är tillämplig på bilaga III (kriterier för stödberättigande för projekt för klimatanpassning) med ett år till och med den 31 december 2021.

Övrig utveckling under rapporteringsperioden var införlivandet av överenskommelsen om *Premium for Market Benchmark Countries* i consensusöverenskommelsen 2017. I november 2016 hade parterna enats om denna nya uppsättning regler för länder med premier för kreditrisk där privat marknadsfinansiering är allmänt tillgänglig (dvs. marknadsriktvärdesländer).

Under rapporteringsperioden fortsatte parterna att enas om tvååriga förlängningar av överenskommelsen om insyn i obundna statsstödda krediter för utvecklingsbistånd, som ursprungligen trädde i kraft 2005. Detta skedde senast 2022, när consensusöverenskommelsen förlängdes till december 2024 då en diskussion om att göra consensusöverenskommelsen permanent eller förlänga den med en längre tidsperiod kommer att äga rum.

Nya parter

Under rapporteringsperioden blev Turkiet (november 2018) och Förenade kungariket (juni 2021) parter i consensusöverenskommelsen, vilket innebär att det totala antalet uppgick till elva. Förenade kungariket blev också part i sektorsöverenskommelsen om exportkrediter för civila luftfartyg.

Turkiet ansökte om att bli part i consensusöverenskommelsen i september 2017. Dess deltagande i consensusöverenskommelsen beslutades i november 2018 med omedelbar verkan. Genom sitt medlemskap i Europeiska unionen har Förenade kungariket deltagit i både consensusöverenskommelsen och i sektorsöverenskommelsen om luftfart sedan de inleddes. Efter landets utträde ur Europeiska unionen den 31 januari 2020 upphörde dess deltagande. Förenade kungariket deltog som observatör vid mötena mellan parterna i consensusöverenskommelsen och sektorsöverenskommelsen om luftfart mellan mars 2020 och mars 2021. Förenade kungariket blev part både i consensusöverenskommelsen och sektorsöverenskommelsen om luftfart i juni 2021.

3. Den internationella arbetsgruppen för exportkrediter:

Sammanhang

Den internationella arbetsgruppen inrättades 2012 som ett forum för dialog mellan länder inom och utanför OECD som tillhandahåller statsstödda exportkrediter, i syfte att enas om en ny uppsättning multilaterala bestämmelser i form av s.k. riktlinjer. Den internationella arbetsgruppen har 18 medlemmar (de dåvarande tio parterna i OECD:s consensusöverenskommelse om statsstödda exportkrediter – ”consensusöverenskommelsen”)[3] samt Brasilien, Kina, Indien, Indonesien, Israel, Malaysia, Ryssland och Sydafrika. EU:s deltagande i diskussionerna i den internationella arbetsgruppen godkändes av rådet den 26 november 2015[4].

Trots 20 förhandlingssessioner i den internationella arbetsgruppen mellan 2012 och 2019 var dock framstegen otillräckliga. Det fanns stora skillnader i centrala strukturella frågor, t.ex. den grad av öppenhet som krävs för att visa efterlevnad av de slutliga bestämmelserna och deras tillämpningsområde. Slutligen ledde detta till ett beslut av EU och en grupp av andra medlemmar i den internationella arbetsgruppen om att avbryta sitt deltagande i tekniska förhandlingar den 19 november 2020[5]. Även om avbrytandet är tillfälligt har villkoren hittills inte uppfyllts för att arbetet ska kunna återupptas.

Under rapporteringsperioden hölls nio officiella tekniska möten i den internationella arbetsgruppen: i Brasilia 2016, i Washington DC och Peking 2017, i Rom, Haag och Luxemburg 2018 och i Oslo, Bukarest och Brasilia 2019.

Generalsekreterare för den internationella arbetsgruppen och arbetsgrupper

Medlemmarna i den internationella arbetsgruppen utsåg en generalsekreterare i syfte att säkerställa en effektivare förhandlingsprocess och tillhandahålla neutral samordning. Michal Ron från Italien inledde sitt arbete från och med den 1 september 2017, för en period på tre år. Medlemmarna enades också om hennes efterträdare, Jian-Ye Wang från Kina, från och med 2020.

För att underlätta förberedelserna av de tekniska diskussionerna mellan den internationella arbetsgruppens plenarsammanträden inrättades ett antal arbetsgrupper för högsta tillåtna statsstöd och kontantbetalning, lokala kostnader, högsta återbetalningsvillkor och återbetalningsprofil, informationsutbyte, tillämpningsområde, prissättning, och räntesatser. Separata diskussioner inleddes också om fartyg.

Förhandlingarna uppnådde viss konvergens i ett antal tekniska frågor. Vid den internationella arbetsgruppens 17:e möte i Luxemburg gjordes t.ex. ytterligare framsteg i diskussionerna om högsta statsstöd, med parternas godkännande av definitionerna av ”exportkontraktsvärde”, ”exportkontraktspris” och ”kommersiellt kontraktsvärde”. Vid den internationella arbetsgruppens 20:e möte i Brasilia i september 2019 nådde parterna viss konvergens för den längsta återbetalningstiden och projektfinansieringen. I diskussionerna om sjöfarten fann man dessutom partiell konvergens på områden som samfinansiering med den privata sektorn, utgångspunkten för krediterna och de stödberättigande kostnaderna för statsstöd. På inget av dessa områden var det dock möjligt att helt och hållet komma överens.

[3] Australien, EU, Förenta staterna, Japan, Kanada, Norge, Nya Zeeland, Schweiz, Sydkorea och Turkiet.
[4] https://www.consilium.europa.eu/media/23017/st14376-fr15.pdf.
[5] https://policy.trade.ec.europa.eu/news/eu-and-10-other-members-suspend-participation-negotiations-international-working-group-export-2020-11-19_sv.

Dessutom, och i grund och botten, kunde delegationerna inte uppnå meningsfull konvergens i de centrala frågorna i förhandlingarna. Dessa gällde hur insynen i de villkor som erbjöds vid exportkredittransaktioner skulle säkerställas för att visa att riktlinjerna följs, genom att ha en tillräckligt bred omfattning, och behovet av ett åtagande om internationella standarder för hållbar skuldsättning. Trots intensiva förhandlingar såväl som generalsekreterarens kreativa och lojala ansträngningar att kompromissa, blev det från och med andra halvåret 2019 tydligt att samförstånd i dessa frågor inte var möjligt.

Parternas oförmåga att nå samförstånd på teknisk nivå om kärnfrågor togs upp för första gången vid den internationella arbetsgruppens 19:e möte i Bukarest 2019. EU, bland andra, betonade behovet av att flytta diskussionen från teknisk till politisk nivå för att försöka övervinna dödläget. Ytterligare informella diskussioner i Brasilia i september ledde inte till några framsteg. Den 21 januari 2020 uppmärksammade Europeiska unionens råd situationen.

Möte i den internationella arbetsgruppen på hög nivå

Nästa möte i den internationella arbetsgruppen hölls på viceministernivå (generaldirektörsnivå) den 10 juli 2020 för att diskutera hur de grundläggande skillnaderna skulle kunna överbryggas för att bryta dödläget i de tekniska förhandlingarna. Före mötet gjordes försök att enas om en gemensam kommuniké som stöder en väg framåt i kärnfrågorna. Men varken via kommunikén eller vid själva mötet kunde man nå samförstånd.

Detta ledde till att en grupp medlemmar i den internationella arbetsgruppen – Australien, Brasilien, Europeiska unionen, Förenta staterna, Japan, Kanada, Korea, Norge, Nya Zeeland, Schweiz och Turkiet – avbröt sitt deltagande i de tekniska förhandlingarna inom den internationella arbetsgruppen. Dessa medlemmar offentliggjorde ett offentligt uttalande om situationen den 19 november 2020[6]. I uttalandet konstaterades att efter åtta års samråd är medlemmarnas ståndpunkter fortfarande mycket olika när det gäller åtaganden om kärnfrågor. Man uppgav också att de undertecknande medlemmarna inte kunde motivera fortsatt deltagande i tekniska förhandlingar om inte och fram till dess att medlemmarna gör de åtaganden på hög nivå som krävs för att de tekniska förhandlingarna ska kunna återupptas.

De som undertecknade uttalandet klargjorde dock att de under detta avbrott i ytterligare tekniska förhandlingar kommer att förbli öppna för övervägande av trovärdiga förslag, särskilt om insyn, från regeringarna knutna till den internationella arbetsgruppens medlemmar för diskussion på vice ministernivå. De tillkännagav också sin beredvillighet att i framtiden bedöma om villkoren är de rätta för att återuppta förhandlingarna och överväga ett nytt möte på hög nivå för den internationella arbetsgruppen på viceministernivå om omständigheterna motiverar det.

I detta sammanhang har kommissionen och rådet årligen, i slutet av 2021, 2022 och 2023, bedömt om det har skett någon utveckling som skulle motivera ett nytt högnivåmöte för att diskutera en eventuell återaktivering av den internationella arbetsgruppen. I var och en av dessa översyner drogs slutsatsen att de nödvändiga villkoren inte hade uppfyllts och att i synnerhet inga förslag hade lagts fram av regeringarna i den internationella arbetsgruppen i någon av kärnfrågorna. Nästa översyn planeras till slutet av 2024.

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

Kommissionen kommer att hålla Europaparlamentet vederbörligen informerat om utvecklingen.