EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 11.9.2024
COM(2024) 402 final

JAARLIJKSE EVALUATIE DOOR DE COMMISSIE

van de jaarlijkse activiteitenverslagen van de lidstaten inzake exportkredieten in de zin van Verordening (EU) nr. 1233/2011

1. Inleiding:

Deze jaarlijkse evaluatie voor het jaar 2022 van door de overheid gesteunde exportkredietactiviteiten wordt opgemaakt overeenkomstig Verordening (EU) nr. 1233/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 november 2011 betreffende de toepassing van bepaalde richtsnoeren op het gebied van door de overheid gesteunde exportkredieten. Zij heeft betrekking op door de overheid gesteunde exportkredietactiviteiten die door de exportkredietinstellingen (ECA's, export credit agencies) van de lidstaten worden verricht, en is gebaseerd op de informatie die de lidstaten hebben verstrekt in de jaarlijkse activiteitenverslagen die zij de Commissie ter beschikking stellen, eveneens overeenkomstig de verordening. De verslagen worden opgesteld volgens een gestandaardiseerd model (ook een "checklistmodel" genoemd) dat regelmatig is herzien en verbeterd. Het model dat de lidstaten voor hun verslagen voor 2022 hebben gebruikt, was sinds het verslagjaar 2020 van toepassing en bevatte in vergelijking met de vorige versie aanvullende gegevens over mensenrechten, klimaat en milieubescherming. Vanaf het verslagjaar 2023 is een nieuwe versie van het model van toepassing, die een sectorspecifieke klimaatgerichte evaluatie van activiteiten op het gebied van door de overheid gesteunde exportkredieten mogelijk maakt.

2. Jaarlijkse activiteitenverslagen ontvangen voor het kalenderjaar 2022:

Twintig lidstaten verstrekten in 2022 door de overheid gesteunde exportkredieten binnen het toepassingsgebied van de regeling inzake door de overheid gesteunde exportkredieten: België, Denemarken, Duitsland, Estland, Finland, Frankrijk, Hongarije, Italië, Kroatië, Luxemburg, Nederland, Oostenrijk, Polen, Portugal, Roemenië, Slovenië, Slowakije, Spanje, Tsjechië en Zweden. Deze hebben allemaal een jaarlijks activiteitenverslag voor het jaar 2022 ingediend.

De overige lidstaten – Bulgarije, Cyprus, Griekenland, Ierland, Letland, Litouwen en Malta – bevestigden dat zij tijdens het verslagjaar geen door de overheid gesteunde exportkredieten hadden verstrekt.

3. Analyse van de jaarlijkse activiteitenverslagen:

a) Algemene informatie:

Alle twintig lidstaten die door de overheid gesteunde exportkredieten verstrekten, verstrekten in 2022 zuivere dekking, d.w.z. exportkredieten in de vorm van garanties en/of verzekeringsproducten. Dertien van die lidstaten (België, Denemarken, Duitsland, Finland, Frankrijk, Hongarije, Italië, Kroatië, Polen, Slowakije, Spanje, Tsjechië en Zweden) verleenden tevens financieringssteun van de overheid, d.w.z. directe financiering, herfinanciering van commerciële leningen voor exporttransacties of rentesubsidie. Een klein aantal lidstaten (Hongarije, Oostenrijk, Polen, Portugal en Spanje) meldt gebonden hulp, een vorm van exportkredieten met een concessioneel element, geregeld in het kader van de OESO-regeling, aan te bieden.

De regeling inzake door de overheid gesteunde exportkredieten en de aanbevelingen van de OESO voor het aanpakken van risico's in verband met door de overheid gesteunde exportkredieten zorgen voor harmonisatie van praktijken in de hele EU. Binnen dit kader maken regeringen echter hun eigen beleid. De meeste exportkredietinstellingen kennen naast de OESO-richtsnoeren aanvullende regels, zoals voor nationale en lokale inhoud, en hanteren strengere normen, onder meer om rekening te houden met hun eigen nationale beleid en internationale verbintenissen, met name op het gebied van klimaatbescherming. Sommige exportkredietinstellingen kiezen ervoor om voor bepaalde sectoren of bepaalde doelstellingen programma's op maat aan te bieden. Dit kan een weerspiegeling zijn van de specifieke kenmerken van afzonderlijke sectorovereenkomsten in de regeling, medeverzekeringsstructuren, of strategische richtsnoeren.

De organisatiestructuur van exportkredietinstellingen en de governance voor het bieden van dekking verschillen in de EU. In de verschillende lidstaten worden door de overheid gesteunde exportkredieten beheerd door in totaal meer dan 26 organen. Daarbij gaat het ofwel om overheidsagentschappen, ofwel om particuliere ondernemingen die handelen uit hoofde van een overheidsmandaat en die onder overheidstoezicht staan. Deze organen zijn opgenomen in bijlage 1. Lidstaten die zowel dekking als financiering verstrekken, hebben doorgaans een afzonderlijke, specifieke instelling die zich met het laatstgenoemde aspect bezighoudt en die soms als EXIM-bank (voor export-import) wordt aangeduid.

b) Omvang van de overheidssteun:

De jaarlijkse activiteitenverslagen bevatten relevante financiële informatie over overheidssteun die door exportkredietinstellingen is verleend, in overeenstemming met de respectieve nationale wettelijke kaders en de nationale organisatiestructuur van de lidstaten. De Commissie heeft geen opmerkingen ten aanzien van de financiële aspecten van de jaarlijkse activiteitenverslagen voor 2022.

Voor overheidssteun in de vorm van zuivere dekking bevat de onderstaande tabel de geaggregeerde nominale risicoblootstelling per 31 december 2022 voor de grootste aanbieders in de EU:

Tabel 1. Overheidssteun in de vorm van zuivere dekking in 2022 (in miljard EUR) **Grootste bijdragers in de EU, gerangschikt op basis van geaggregeerde nominale risicoblootstelling**	
Totale blootstelling voor zuivere dekking in de EU	*350*
Duitsland	83
Italië	72
Frankrijk	66
Zweden	38
Nederland	28

Voor financieringssteun van de overheid bevat de onderstaande tabel de gerapporteerde nominale waarde van de door de overheid gesteunde leningenportefeuille per 31 december 2022 voor de grotere verstrekkers in de EU:

Tabel 2. Overheidssteun in de vorm van financieringssteun van de overheid in 2022 (in miljard EUR) **Grootste bijdragers in de EU volgens de nominale waarde van de door de overheid gesteunde leningenportefeuille**	
Totale leningenportefeuille in de EU	*92*
Italië	38
Duitsland	16
Frankrijk	15
Zweden	8
Finland	8

Noot: de cijfers in de tabellen 1 en 2 moeten niet worden gecumuleerd. Niet alleen verschilt de aard van het instrument, een lidstaat kan eenzelfde exporttransactie ook zowel via directe financiering als via zuivere dekking steunen.

c) Behandeling van milieurisico's:

De aanbeveling van de OESO over de gemeenschappelijke benaderingen inzake door de overheid gesteunde exportkredieten en zorgvuldigheid op sociaal en milieugebied bevat gemeenschappelijke beginselen voor het betrachten van passende zorgvuldigheid op sociaal en milieugebied. Alle EU-lidstaten houden zich aan de aanbeveling, op grond waarvan zij de potentiële effecten en risico's in verband met aanvragen voor overheidssteun in kaart kunnen brengen en kunnen aanpakken. Deze aanbeveling steunt op gevestigde normen zoals de prestatienormen op sociaal en milieugebied van de Internationale Financieringsmaatschappij, de richtsnoeren van de Wereldbankgroep op het gebied van milieu, gezondheid en veiligheid, het veiligheidsbeleid van de Wereldbank en de sociale en milieunormen van de Wereldbank. De aanbeveling heeft betrekking op belangrijke milieukwesties, zoals luchtemissies, met inbegrip van broeikasgasemissies, hulpbronnenefficiëntie, afvalbeheer, lawaai en trillingen, beheer van gevaarlijke materialen, effecten op ecosystemen, bescherming van biodiversiteit, en het omvangrijke gebruik van natuurlijke hulpbronnen. Zij bevat ook eisen inzake paraatheid en reactie op noodsituaties, zodat de projectverantwoordelijken op een passende manier kunnen reageren op ongevallen en noodsituaties om milieueffecten te voorkomen en te beperken.

Het beleid inzake passende zorgvuldigheid en de risicobeoordelingsprocedures van exportkredietinstellingen in de EU zijn grotendeels gebaseerd op de aanbeveling, ook al speelt deze een niet-exclusieve rol en wordt het beleid daarnaast ook gebaseerd op andere normen en het EU-acquis. Alle lidstaten die door de overheid gesteunde exportkredieten verstrekken, rapporteren dat zij voldoen aan de milieudimensie van de aanbeveling en dat zij die dimensie hebben geïntegreerd in hun systemen voor passende zorgvuldigheid en risicobeheer en in hun besluitvormingsproces. Procedures voor controle vooraf zijn afhankelijk van het type, de omvang en de categorie van een bepaalde aanvraag voor een door de overheid gesteund exportkrediet. De risico's worden geïdentificeerd, ingedeeld en geëvalueerd en kunnen gevolgen hebben voor de subsidiabiliteit van de steun. Alle exportkredietinstellingen hebben bevestigd dat zij alle aanvragen voor door de overheid gesteunde exportkredieten hebben doorgelicht om na te gaan of een milieuanalyse moet worden uitgevoerd.

Op grond van de aanbeveling moeten de exportkredietinstellingen die aanvragen, afhankelijk van de mogelijke negatieve milieueffecten, indelen in drie risicocategorieën: hoog (categorie A), middelhoog (categorie B) of laag (categorie C). Veel lidstaten melden dat zij de aanbeveling ruimer toepassen dan het toepassingsgebied ervan. Daaronder valt het indelen van alle transacties, met inbegrip van transacties waarin het door hen ondersteunde aandeel minder dan 10 miljoen SDR bedraagt, die in beginsel niet in de doorlichtingsfase zouden worden opgenomen. De lidstaten melden dat overeenkomstig artikel 18 van de aanbeveling een beoordeling van de sociale en milieu-effecten (ESIA, Environmental and Social Impact Assessment) is uitgevoerd voor alle aanvragen voor categorie A waarvoor een exportkredietinstelling een definitieve toezegging heeft gedaan. Voor aanvragen voor categorie B melden de lidstaten dat aanvragers altijd voldoende informatie over de relevante milieueffecten van het project hebben verstrekt overeenkomstig artikel 19 van de aanbeveling. De exportkredietinstellingen hebben gemeld dat zij, alvorens een besluit te nemen om steun te verlenen voor projecten van categorie A of B, altijd de informatie die het resultaat is van de doorlichting en evaluatie van de transacties evalueren. Relevante informatie werd ontvangen via ESIA-verslagen, maar ook verzameld dankzij aanvraagformulieren en vragenlijsten van exportkredietinstellingen, deskresearch, bezoeken ter plaatse, onderzoek door externe consultants en directe contacten met de aanvragers.

De lidstaten hebben geen melding gemaakt van situaties waarin sprake was van permanente niet-naleving, hoewel zich niet-nalevingen van gering belang kunnen voordoen, zoals

termijnen voor het indienen van informatie of verslagen die worden overschreden. Situaties waarin sprake is van niet-naleving worden in samenwerking met de sponsors van het project opgelost door corrigerende en risicobeperkende maatregelen in te stellen waarvan de voortgang wordt bijgehouden, of door steun in te trekken of schadeloosstelling te weigeren. Eén exportkredietinstelling meldde dat zij tijdens de monitoringfase van bepaalde transacties was geconfronteerd met afwijkingen van overeengekomen acties en internationale normen, en gaf aan hoe zij per geval maatregelen heeft genomen.

d) Inachtneming van de doelstellingen op het gebied van klimaatverandering:

In 2022 hadden de meeste lidstaten een specifiek klimaatbeleid vastgesteld dat van toepassing is op hun exportkredietinstelling, in aanvulling op de sectorale klimaatgerelateerde regels van de OESO-regeling.

De Raad van de Europese Unie heeft in zijn conclusies over exportkredieten van 15 maart 2022 het voornemen van de lidstaten aangekondigd om uiterlijk eind 2023 in hun nationale beleid hun eigen wetenschappelijk onderbouwde termijnen vast te stellen voor de beëindiging van door de overheid gesteunde exportkredieten voor projecten in de fossiele-energiesector, behalve in beperkte en duidelijk omschreven omstandigheden die verenigbaar zijn met een opwarmingslimiet van 1,5 °C en met de doelstellingen van de Overeenkomst van Parijs. In dit verband hebben alle lidstaten nieuw of bijgewerkt klimaatgerelateerd beleid voor hun activiteiten op het gebied van door de overheid gesteunde exportkredieten vastgesteld, of overwegen zij dat te doen. Een nieuw model voor de jaarlijkse activiteitenverslagen, dat van toepassing is vanaf het verslagjaar 2023, zal de Commissie in staat stellen gedetailleerde informatie te verzamelen over het nationale klimaatgerelateerde beleid dat van toepassing is op exportkredietinstellingen in de EU en daarover verslag uit te brengen in het kader van de volgende jaarlijkse evaluatie van de Commissie, die betrekking zal hebben op het verslagjaar 2023.

e) Zorgvuldigheid op het gebied van sociale rechten en mensenrechten:

Naast de milieudimensie stelt de OESO in haar aanbeveling over de gemeenschappelijke benaderingen sinds 2012 ook beginselen voor sociale zorgvuldigheid vast. De aanbeveling heeft betrekking op belangrijke potentiële projectgerelateerde sociale effecten, onder meer op arbeid en arbeidsomstandigheden (bv. eerlijke behandeling, discriminatie, vrijheid van vereniging, collectieve onderhandelingen, huisvesting van werknemers), gezondheid, veiligheid en beveiliging van de gemeenschap (bv. blootstelling van de gemeenschap aan ziekten, inzet van beveiligingspersoneel), aankoop van grond en onvrijwillige hervestiging (bv. fysieke verplaatsing, economische verplaatsing), adequate samenwerking met de betrokken gemeenschappen (bv. een proces van geïnformeerde raadpleging en participatie, klachtenmechanisme), inheemse volkeren (bv. proces van vrije, voorafgaande en geïnformeerde toestemming), cultureel erfgoed. Zij bestrijkt ook belangrijke projectgerelateerde gevolgen voor de mensenrechten, waaronder dwangarbeid, kinderarbeid, genderkwesties en levensbedreigende situaties op het gebied van gezondheid en veiligheid op het werk. Er wordt bijzondere aandacht besteed aan kwetsbare groepen.

De gerapporteerde zorgvuldigheidspraktijken van exportkredietinstellingen in de EU zijn vergelijkbaar met die voor milieurisico's. Alle twintig rapporterende lidstaten die overheidssteun verlenen, geven aan dat zij voldoen aan de sociale en mensenrechtendimensie van de OESO-aanbeveling over de gemeenschappelijke benaderingen, en dat zij die in hun besluitvormings-, zorgvuldigheids- en risicobeheersystemen hebben geïntegreerd. Alle lidstaten hebben bevestigd dat zij alle aanvragen hebben onderzocht om na te gaan of een sociale en mensenrechtenevaluatie moet worden uitgevoerd. Zij meldden dat een ESIA werd uitgevoerd voor alle aanvragen voor categorie A. Voor aanvragen voor categorie B meldden

zij dat aanvragers altijd voldoende informatie over de relevante effecten van het project hebben verstrekt. De lidstaten melden dat hun exportkredietinstellingen, alvorens een besluit te nemen om officiële steun te verlenen aan projecten van categorie A of B met mogelijk negatieve effecten op sociaal en mensenrechtengebied, altijd de uit de doorlichting en evaluatie resulterende informatie evalueren, zoals zij dat ook doen voor milieurisico's.

De lidstaten hebben in 2022 geen melding gemaakt van situaties waarin sprake was van permanente niet-naleving in hun zorgvuldigheidsprocessen op het gebied van sociale rechten en mensenrechten. Eén exportkredietinstelling meldde dat zij tijdens de monitoringfase van bepaalde transacties was geconfronteerd met afwijkingen van overeengekomen acties en internationale normen, en gaf aan dat zij per geval maatregelen heeft genomen.

Nog niet alle exportkredietinstellingen in de EU beschikten over een participatief raadplegingsproces of een klachtenmechanisme voor betrokken gemeenschappen, hoewel de meeste er wel een hebben. Dit betekent niet dat er geen raadpleging plaatsvindt, aangezien projectsponsors ook zonder de betrokkenheid van een exportkredietinstelling kan worden gevraagd mechanismen in te stellen, maar dit is wel een punt dat voor verbetering vatbaar is. De lidstaten die op het niveau van hun exportkredietinstelling over een klachtenmechanisme beschikken, hebben in hun jaarlijkse activiteitenverslagen voor 2022 geen klachten aan de Commissie gemeld.

f) Maatregelen tegen omkoping:

Alle lidstaten die door de overheid gesteunde exportkredieten verstrekken, rapporteren dat zij voldoen aan de aanbeveling van de OESO inzake omkoping en door de overheid gesteunde exportkredieten. Deze aanbeveling bevat maatregelen voor doorlichting, het verrichten van passende zorgvuldigheid, het evalueren van en het nemen van een beslissing over de subsidiabiliteit van steun met het oog op het ontmoedigen van omkoping in door de overheid gesteunde exportkredieten. Dit houdt met name in dat moet worden nagegaan of de bij transacties betrokken partijen niet zijn opgenomen in de uitsluitingslijsten van de multilaterale financiële instellingen.

g) Duurzame kredietverleningspraktijken:

Alle lidstaten die door de overheid gesteunde exportkredieten verstrekken, rapporteren dat zij voldoen aan de aanbeveling van de OESO inzake duurzame kredietverleningspraktijken en door de overheid gesteunde exportkredieten. De aanbeveling heeft tot doel ervoor te zorgen dat de financiering van ontwikkelingsbehoeften van lage-inkomenslanden wordt gemobiliseerd zonder dat deze landen in de toekomst buitensporige schulden opbouwen. De naleving van de aanbeveling gaat hand in hand met een strikte naleving van het beleid van de Wereldbank en het Internationaal Monetair Fonds (IMF) inzake schuldlimieten voor niet-concessionele leningen en inzake duurzame kredietverlening. In het kader van de aanbeveling hebben de toetredende landen ook ingestemd met belangrijke maatregelen op het gebied van transparantie, waaronder het verstrekken van informatie aan de Wereldbank en het IMF. In de meeste gevallen zijn schuldhoudbaarheidsbeoordelingen onderdeel van algemene landenrisicobeoordelingen, die gevolgen hebben voor het landendekkingsbeleid van de exportkredietinstellingen.

h) Overige informatie in de jaarlijkse activiteitenverslagen:

De lidstaten geven aan ervoor te zorgen dat exportkredietinstellingen zo transparant mogelijk functioneren, met inachtneming van de vertrouwelijkheid van gevoelige bedrijfsinformatie. Overeenkomstig de aanbeveling van de OESO over de gemeenschappelijke benaderingen bestaat de geharmoniseerde procedure in de hele EU in de openbaarmaking van gedetailleerde informatie voor projecten die negatieve milieu- of sociale effecten kunnen hebben. De

exportkredietinstellingen hebben steeds alle op grond van de artikelen 39 en 41 van de aanbeveling vereiste informatie openbaar gemaakt, d.w.z. relevante informatie vooraf voor projecten van categorie A, met inbegrip van ESIA's, en informatie achteraf voor alle ondersteunde projecten van de categorieën A en B, via speciale pagina's op hun websites, die in bijlage 2 worden vermeld.

Veel exportkredietinstellingen in de EU hebben een beleid inzake maatschappelijk verantwoord ondernemen, dat doorgaans niet alleen interne inspanningen omvat, maar ook een nauwe dialoog met de cliënten van de exportkredietinstelling. In dit verband evalueren de exportkredietinstellingen in toenemende mate hun eigen praktijken en ontwikkelen zij plannen om hun eigen milieueffecten te verminderen, met inbegrip van ramingen van hun koolstofvoetafdruk.

4. Naleving door de exportkredietinstellingen van doelstellingen en verplichtingen van de Europese Unie:

In artikel 3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) worden de algemene doelstellingen van de Europese Unie opgesomd; artikel 21 bevat de beginselen en doelstellingen van het externe optreden van de Unie. In artikel 3, lid 5, VEU wordt bepaald dat in de betrekkingen met de rest van de wereld de Europese Unie "[bijdraagt] tot […] de duurzame ontwikkeling van de aarde, de solidariteit en het wederzijds respect tussen de volkeren, de vrije en eerlijke handel, de uitbanning van armoede en de bescherming van de mensenrechten, in het bijzonder de rechten van het kind, alsook tot de strikte eerbiediging en ontwikkeling van het internationaal recht, met inbegrip van de inachtneming van de beginselen van het Handvest van de Verenigde Naties". Wat betreft de gemeenschappelijke handelspolitiek van de EU wordt in artikel 206 en in artikel 207, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie verwezen naar de beginselen en doelstellingen van het externe optreden van de Europese Unie.

Het Europees Parlement heeft de Commissie verzocht om een verklaring over de vraag of de lidstaten zich bij het verstrekken van door de overheid gesteunde exportkredieten houden aan de doelstellingen en verplichtingen van de EU. De Commissie heeft haar jaarlijkse evaluatie uitgevoerd overeenkomstig Verordening (EU) nr. 1233/2011. Als zodanig is de evaluatie van de Commissie gebaseerd op de door de lidstaten ingediende jaarlijkse activiteitenverslagen en kan zij niet als uitputtend worden beschouwd.

De Commissie is van oordeel dat de beschikbare informatie aantoont dat door de overheid gesteunde exportkredietactiviteiten in de EU in overeenstemming zijn met de artikelen 3 en 21 VEU. De aanbevelingen van de OESO bieden een kader voor het beheer van de programma's voor exportkredieten van de lidstaten. De lidstaten stellen ook hun eigen beleid vast op basis van die aanbevelingen en in overeenstemming met de doelstellingen van de EU. Wat de naleving van internationale verplichtingen en verplichtingen uit hoofde van het mededingingsrecht van de EU betreft, zijn er voor 2022 geen geschillen bij de Wereldhandelsorganisatie geweest met betrekking tot de exportkredietactiviteiten van een EU-lidstaat, en de Commissie heeft geen klachten ontvangen over mogelijke inbreuken op EU-regelgeving waarbij exportkredietinstellingen in de EU betrokken zijn.