



EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 7.3.2014
COM(2014) 123 final

JAARLIJKSE EVALUATIE

**van de activiteitenverslagen van de lidstaten inzake exportkredieten overeenkomstig
bijlage I, punt 3, van Verordening (EU) nr. 1233/2011**

JAARLIJKSE EVALUATIE

van de activiteitenverslagen van de lidstaten inzake exportkredieten overeenkomstig bijlage I, punt 3, van Verordening (EU) nr. 1233/2011

1. Inleiding:

Overeenkomstig bijlage I bij 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 en tot intrekking van Beschikkingen 2001/76 EG en 2001/77/EG van de Raad¹ dienen de lidstaten de Commissie een activiteitenverslag te verstrekken met het oog op een grotere transparantie op Unieniveau. De Commissie maakt aan de hand van deze informatie een jaarlijkse evaluatie voor het Europees Parlement.

De onderhavige jaarlijkse evaluatie heeft betrekking op het kalenderjaar 2012. De rapportage omvat exportkredietactiviteiten in de zin van Verordening (EU) nr. 1233/2011, te weten transacties voor de "middellange tot lange termijn" met een krediettermijn van ten minste twee jaar. Deze evaluatie heeft noch betrekking op krediettransacties met een korte termijn² noch op activiteiten die worden verricht door bepaalde exportkredietinstellingen (ECA's) buiten het terrein van exportkredieten (zoals het verzekeren van investeringen). Verder zij opgemerkt dat in het geval van bepaalde lidstaten de functie van exportkredietinstelling wordt uitgeoefend door een verzekeringsmaatschappij die handelt onder een publiek mandaat. In dergelijke gevallen is het beheer van het publieke exportkredietprogramma strikt gescheiden van de activiteiten in de particuliere sector (die laatste maken uiteraard geen deel uit van de onderhavige evaluatie).

2. Jaarlijkse activiteitenverslagen ontvangen voor het kalenderjaar 2012:

Er zijn activiteitenverslagen ontvangen van de volgende lidstaten: België, Bulgarije, Denemarken, Duitsland, Finland, Frankrijk, Hongarije, Italië, Luxemburg, Nederland, Oostenrijk, Polen, Portugal, Roemenië, Slovenië, Slowakije, Spanje, Tsjechië, Verenigd Koninkrijk en Zweden.

Cyprus, Estland, Griekenland, Ierland, Letland, Litouwen en Malta kenden in het verslagjaar geen actief exportkredietprogramma in de zin van Verordening 1233/2011.

Kroatië is op 1 juli 2013 toegetreden tot de Europese Unie.

Zoals in de vorige rapportageronde hebben de lidstaten voor hun verslagen een vergelijkbaar sjabloon gebruikt ("checklist"-format). Terwijl sommige lidstaten ervoor hebben gekozen hun

¹ PB L 326 van 8.12.2011, blz. 45.

² Dergelijke transacties vallen onder de Mededeling van de Commissie ingevolge artikel 93, lid 1, van het EG-Verdrag inzake de toepassing van de artikelen 92 en 93 van het Verdrag op kortlopende exportkredietverzekering.

jaarlijks activiteitenverslag te koppelen aan jaarverslagen op nationaal niveau die voor hetzelfde tijdvak zijn gepubliceerd, hebben andere hun activiteiten uitvoerig rechtstreeks in het rapportagesjabloon beschreven.

3. Analyse van de jaarlijkse activiteitenverslagen:

a) Algemene en financiële informatie:

Het van toepassing zijnde regelgevingskader (Verordening (EU) nr. 1233/2011) is gericht op regels voor exportkrediettransacties en -programma's, maar laat het besluit om wel of niet in een exportkredietprogramma te voorzien en, zo ja, de inrichting van de desbetreffende exportkredietinstelling ("ECA"), geheel over aan de lidstaat zelf.

In sommige lidstaten is de ECA een regeringsdepartement of overheidsinstelling. In andere lidstaten wordt deze functie onder overheidstoezicht verricht door een verzekeringsmaatschappij die handelt onder een publiek mandaat. Het is niet ongebruikelijk dat lidstaten die verschillende soorten exportkredietondersteuning bieden, meerdere ECA's hebben (bijvoorbeeld één instelling die overheidssteun biedt in de vorm van een exportkredietgarantie- of verzekering ("zuivere dekking") en een tweede instelling die rentesubsidie biedt). Vergeleken met het voorgaande verslagjaar is het beeld niet ingrijpend gewijzigd: in 2012 liepen er in 20 EU-lidstaten exportkredietprogramma's in de zin van Verordening (EU) nr. 1233/2011 en werden die programma's beheerd door in totaal 27 verschillende instellingen en regeringsdepartementen. De Italiaanse ECA, SACE, valt niet langer onder het Ministerie van Economische Zaken en Financiën, maar onder de Cassa Depositi e Prestiti (CDP). CDP is nu ook grootaandeelhouder van SIMEST, de andere Italiaanse ECA. Zowel SACE als SIMEST hebben in de nieuwe eigendomsstructuur hun exportkredietmandaat voortgezet.

Zoals al opgemerkt in de vorige jaarlijkse evaluatie was de meest voorkomende categorie exportkredietondersteuning die door Europese ECA's werd geboden van oudsher "zuivere dekking" (d.w.z. ondersteuning waarbij de exporttransactie in kwestie feitelijk via een commerciële bank wordt gefinancierd, waarvoor de ECA een garantie of verzekeringsdekking biedt), hoewel sommige lidstaten ook "financieringssteun van de overheid" bieden (d.w.z. rentesubsidieprogramma's). Als gevolg van de wereldwijde financiële crisis van 2008-09 en de crisis in de eurozone is het de afgelopen jaren moeilijker geworden om voldoende liquiditeiten te verkrijgen van commerciële banken. Dit probleem is binnen de internationale exportkredietsector uitvoerig besproken (bv. in de OESO). Hoewel niet alle EU-lidstaten op dezelfde wijze zijn getroffen, hebben vele van hen de afgelopen paar jaar nieuwe instrumenten ontwikkeld om dergelijke problemen te verlichten. Tijdens verslagjaar 2012 heeft Spanje – naast zijn traditionele zuivere dekkings- en rentesubsidieprogramma's – ook een programma voor rechtstreekse financiering ingevoerd³. Het Verenigd Koninkrijk heeft gedurende de verslagperiode gewerkt aan de ontwikkeling van een kredietregeling, die in september 2013 van start is gegaan. Een mogelijke andere oplossing wordt geleverd door instrumenten zoals de door Frankrijk geïntroduceerde “Verhoogde Garantie” (Garantie Rehaussée, een instrument dat specifiek is bedoeld om instellingen die een exportkredietverlenende bank herfinancieren te dekken te tegen wanbetaling). België heeft

³ Bij de categorie “Rechtstreekse leningen” wordt het exportkrediet rechtstreeks gefinancierd door de ECA, niet door een commerciële bank.

een "Exportfinancieringsgarantie" ontwikkeld (waaronder het ook mogelijk garanties te verstrekken ten gunste van derden-investeerdere die exportkredieten herfinancieren).

Zie voor nadere informatie de punten II en IV van het rapportagesjabloon voor de jaarlijkse activiteitenverslagen, of de algemene jaarverslagen waar sommige lidstaten expliciet naar verwijzen.

De jaarlijkse activiteitenverslagen bieden relevante financiële informatie over de exportkredietprogramma's in 2012. Het moet evenwel worden benadrukt dat deze rapportage ingevolge Verordening (EU) nr. 1233/2011 moet plaatsvinden overeenkomstig de nationale wetgeving van de betreffende lidstaat. Dit heeft enkele verschillen in wijze van presentatie tot gevolg. Afgezien daarvan heeft de Commissie geen specifieke opmerkingen ten aanzien van de financiële aspecten van de jaarlijkse activiteitenverslagen⁴.

De jaarlijkse activiteitenverslagen van vier lidstaten (Tsjechië, Finland, Slowakije en het Verenigd Koninkrijk) maken melding van voorwaardelijke verplichtingen onder verwijzing naar bijlage I, punt 1, laatste zin, van Verordening (EU) nr. 1233/2011⁵.

b) Behandeling van "milieurisico's, waaraan andere belangrijke risico's verbonden kunnen zijn":

Punt 2 van bijlage I bij Verordening (EU) nr. 1233/2011 luidt als volgt: *"In het jaarlijkse activiteitenverslag geven de lidstaten aan hoe milieurisico's, waaraan andere belangrijke risico's verbonden kunnen zijn, worden meegewogen in de door de overheid gesteunde exportkredietactiviteiten van hun ECA's."*

Alle lidstaten verwijzen in hun jaarlijkse activiteitenverslag expliciet naar deze bepaling. Zij verklaren allemaal dat zij aanvragen voor exportkredietdekking ook vanuit milieuperspectief onderzoeken. In hun verwijzing naar bijlage I, punt 2 (waarin uitsluitend milieurisico's expliciet worden genoemd) maken sommige lidstaten⁶ ook nadrukkelijk melding van sociale effecten, en enkele ook van mensenrechten⁷, fundamentele arbeidsnormen⁸, bestrijding van omkoping⁹ en algemeen effect op de ontwikkeling¹⁰. Finland heeft zijn beleid inzake

⁴ Overeenkomstig bijlage I, punt 1, is het onderhavige rapportageproces onverminderd de voorrechten van de instellingen van de lidstaten die toezicht op de nationale programma's voor exportkredieten uitoefenen.

⁵ Onder verwijzing naar de bovengenoemde zin in de verordening ("Wanneer er voorwaardelijke verplichtingen kunnen voortvloeien uit door de overheid gesteunde exportkredietactiviteiten, worden zulke activiteiten vermeld") hebben zij het volgende verklaard: Tsjechië: *"Verstreckte bankgaranties CZK 2 168 mln. (circa EUR 86,2 mln.) verantwoord onder totale verplichtingen buiten de balans"* Finland: *"A. Exportkredietgaranties – de Staat Finland dekt het tekort en garandeert de financiering. B. Exportkredietfinanciering – de Staat Finland dekt het tekort en garandeert de financiering. C. Rentevereveningsregeling – verantwoordelijkheid van de Staat Finland"*. Slowakije: *"Verstreckte bankgaranties in EUR miljoen verantwoord onder totale verplichtingen buiten de balans (01.01.2012: EUR 90,39 mln. 31.12.2012: EUR 47,69 mln."*, Verenigd Koninkrijk: Verwijst naar zijn jaarverslag en jaarrekening (met op p.140 een paragraaf die geheel is gewijd aan voorwaardelijke verplichtingen voor de boekjaren eindigend op 31 maart 2012 en 31 maart 2013) en vermeldt voor het totaal op 31 maart 2013 *"£ 17,60 mld. – vóór herverzekering en £12,20 mld. – na herverzekering"*.

⁶ bv. België, Denemarken, Duitsland, Frankrijk, Nederland, Roemenië, Slovenië, Slowakije, Tsjechië en Zweden

⁷ Zweden, Finland.

⁸ Finland, Nederland.

⁹ bv. Denemarken, Finland, Nederland en Zweden.

projectevaluatie onlangs geactualiseerd en biedt een gedetailleerde toelichting in dit gedeelte van het jaarlijks activiteitenverslag.

De evaluatie vanuit milieuperspectief leidt veelal tot een besluit om de exportkredietsteun te weigeren of juist wel te verlenen¹¹. Veel lidstaten verwijzen naar de procedures in de OESO-aanbeveling inzake gemeenschappelijke aanpak van door de overheid gesteunde exportkredieten en de in acht te nemen zorgvuldigheid op milieu- en sociaal gebied (de “gemeenschappelijke aanpak”)¹².

c) Naleving door de ECA's van doelstellingen en verplichtingen van de Unie:

In bijlage I, punt 3, wordt de Commissie verzocht om in haar jaarlijkse evaluatie na te gaan "in hoeverre ECA's zich houden aan de doelstellingen en verplichtingen van de Unie".

i) Naleving van verplichtingen uit hoofde van internationaal recht en mededingingswetgeving van de EU:

Er zijn op het niveau van de WTO geen geschillen geweest waarbij Europese exportkredietprogramma's betrokken waren.

De Europese Commissie heeft in 2012 geen klachten ontvangen met betrekking tot potentiële overtredingen van EU-wetgeving waarbij exportkredietinstellingen waren betrokken.

ii) Naleving van doelstellingen van de Unie:

In het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) worden de algemene doelstellingen van de Unie opgesomd in artikel 3 en de uitgangspunten en doelstellingen van het extern optreden van de Unie in artikel 21.

Wat betreft de gemeenschappelijke handelspolitiek van de EU wordt in artikel 206 en in artikel 207, lid 1, van het Verdrag betreffende de Europese Unie verwezen naar de uitgangspunten en doelstellingen van het externe optreden van de Unie. Deze artikelen luiden als volgt:

Artikel 206:

Door de oprichting van een douane-unie, overeenkomstig de artikelen 28 tot en met 32, levert de Unie in het gemeenschappelijk belang een bijdrage tot een harmonische ontwikkeling van de wereldhandel, tot de geleidelijke afschaffing van de beperkingen voor het internationale

¹⁰ België, Duitsland en Finland.

¹¹ Aan de steun kunnen bepaalde voorwaarden zijn verbonden, die doorgaans zijn gericht op handhaving van verlichtende maatregelen en naleving van normen. Voor zulke voorwaardelijke steun dient het algehele effect van het project als "acceptabel" te zijn beoordeeld. Een expliciete verwijzing naar voorwaardelijke dekking is opgenomen in de verslagen van België, Denemarken, Hongarije, Italië, Luxemburg, Polen, Portugal, Roemenië, Slovenië en Spanje. Het concept komt ook terug in de OESO-aanbeveling inzake een gemeenschappelijke aanpak van door de overheid gesteunde exportkredieten en de in acht te nemen zorgvuldigheid op milieu- en sociaal gebied.

¹² bv. Italië, Nederland, Luxemburg, Polen, Portugal, Slovenië, Slowakije, Spanje en het Verenigd Koninkrijk.

handelsverkeer en voor buitenlandse directe investeringen, en tot de vermindering van de douane- en andere belemmeringen.

Artikel 207:

De gemeenschappelijke handelspolitiek wordt gegrond op eenvormige beginselen, met name aangaande tariefwijzigingen, het sluiten van tarief- en handelsakkoorden betreffende handel in goederen en diensten, en de handelsaspecten van intellectuele eigendom, de directe buitenlandse investeringen, het eenvormig maken van liberaliseringsmaatregelen, de uitvoerpolitiek alsmede de handelspolitieke beschermingsmaatregelen, waaronder de te nemen maatregelen in geval van dumping en subsidies. De gemeenschappelijke handelspolitiek wordt gevoerd in het kader van de beginselen en doelstellingen van het externe optreden van de Unie.

In geen van deze twee artikelen wordt specifiek verwezen naar exportkredieten. Deze bepalingen zijn algemeen van aard en de mate waarin zij vertaald kunnen worden in regels en verplichtingen die rechtstreeks betrekking hebben op de activiteiten van overheidsinstanties die zich specialiseren in tamelijk technische zaken als exportkredieten, is afhankelijk van de specifieke bepalingen.

De Commissie is echter van oordeel dat deze Verdragsbepalingen wel als achtergrond kunnen dienen voor de evaluatie van het beleid dat van toepassing is op exportkrediettransacties.

Uit de informatie in de jaarlijkse activiteitenverslagen blijkt dat de lidstaten over het algemeen beschikken over beleid voor exportkredieten en praktijken met betrekking tot milieu¹³, bestrijding van omkoping en duurzame leningen met betrekking tot lagelonenlanden. De drie desbetreffende OESO-aanbevelingen¹⁴ (OESO-Aanbeveling inzake omkoperij en door de overheid gesteunde exportkredieten, de Aanbeveling inzake de gemeenschappelijke aanpak van door de overheid gesteunde exportkredieten en de in acht te nemen zorgvuldigheid op milieu- en sociaal gebied, en de Beginselen en richtlijnen ter bevordering van duurzame kredietpraktijken bij het verstrekken van door de overheid gesteunde exportkredieten aan lagelonenlanden) spelen een belangrijke, maar niet exclusieve rol. Zelfs lidstaten die niet bij de OESO zijn aangesloten passen deze aanbevelingen toe, of zijn in beginsel voornemens om dat te doen. Veel lidstaten laten in hun verslag weten dat zij bijvoorbeeld de "gemeenschappelijk aanpak" ook toepassen buiten het kader dat de OESO daarvoor heeft gedefinieerd, of dat hun respectieve nationale wetgeving of praktijken inhoudelijk ambitieuzer zijn dan de OESO-aanbevelingen¹⁵. In verscheidene gevallen hebben de betreffende ECA's zelf relevante instrumenten ontwikkeld (bv. een MVO-beleid of een gedragscode)¹⁶.

Mensenrechten spelen een belangrijke rol in het exportkredietbeleid van veel lidstaten. Er bestaat dan ook algemene waardering voor de nieuwe focus op mensenrechten zoals die tot

¹³ Zie wat betreft beleidsvoorschriften op milieugebied ook paragraaf 3b) hierboven.

¹⁴ "Aanbevelingen zijn [volgens de OESO] niet juridisch bindend, maar genieten in de praktijk een groot moreel gezag als weerspiegeling van de politieke wil van de lidstaten, en de lidstaten worden geacht zich tot het uiterste in te spannen om een aanbeveling volledig ten uitvoer te leggen. Lidstaten die niet voornemens zijn een aanbeveling ten uitvoer te brengen, onthouden zich daarom doorgaans van stemming wanneer deze wordt aangenomen."

¹⁵ bv. België, Bulgarije, Denemarken, Duitsland, Finland, Frankrijk, Nederland, Oostenrijk en Zweden.

¹⁶ bv. Denemarken, Italië, Luxemburg, Slovenië en Zweden.

uiting komt in de nieuwe versie van de “gemeenschappelijke aanpak” die de OESO in 2012 heeft aangenomen. Verschillende lidstaten melden dat zij de praktische implementatie door de OESO van deze nieuwe mensenrechtendimensie van de gemeenschappelijke aanpak¹⁷ actief ondersteunen, of dat zij mensenrechten meewegen ongeacht de reikwijdte van de gemeenschappelijke aanpak¹⁸.

Het beleid van de lidstaten ten aanzien van exportkredietactiviteiten is niet beperkt tot de vier genoemde beleidsterreinen, maar omvat ook transparantie (openheid en vertrouwelijkheidsbeleid), de dialoog met het maatschappelijk middenveld, de bijdrage aan duurzame ontwikkeling, maatschappelijk verantwoord ondernemerschap (hetzij in de vorm van een MVO-beleid voor de ECA zelf, of door de inspanningen van exporteurs op dit gebied te bevorderen) en bevordering van respect voor de OESO-richtlijnen voor multinationale ondernemingen en fundamentele arbeidsnormen zoals weergegeven in de kerninstrumenten van de IAO.

Samenvattend neemt de Commissie kennis van het feit dat alle lidstaten beleid hebben ontwikkeld voor het beheer van hun exportkredietprogramma's dat aansluit bij de doelstellingen van de EU. De beleidsaanbevelingen van de OESO – de enige internationale organisatie die specifieke regels voor exportkredieten heeft opgesteld – worden algemeen gebruikt, maar de activiteiten van de lidstaten gaan duidelijk verder.

In zijn jaarlijkse activiteitenverslag vermeldt Finland bijvoorbeeld als een van zijn milieubeginselen “steun voor de internationale ontwikkeling van een gezamenlijke set regels voor ECA's met betrekking tot milieuvraagstukken teneinde in dit verband te zorgen voor gelijke concurrentiekansen voor exporteurs uit verschillende landen”. De Commissie is van mening dat dit standpunt ook op zichzelf – naast het milieuaspect – een grote intrinsieke waarde heeft: exporteurs moeten concurreren op de kwaliteit en prijs van hun producten en diensten, niet op de voorwaarden van het exportkredietfinancieringspakket of op de inhoud van het beleid voor exportkredieten.

In algemene zin verdient het ook aanbeveling de werkzaamheden van internationale toezichtsinstanties (waaronder de VN) te gebruiken als richtsnoer voor de verdere beleidsontwikkeling.

Het is moeilijk een exacte maatstaf te bieden waarmee de "naleving" van EU-wetgeving kan worden gemeten. Desalniettemin bespeurt de Commissie bij de lidstaten een duidelijke algemene bereidheid hun exportkredietprogramma's te onderwerpen aan beleid waarvan de doelstellingen aansluiten bij de algemene bewoordingen van de artikelen 3 en 21 VEU. Naar het oordeel van de Europese Commissie betreft dit met name de volgende doelstellingen: *"totstandbrenging van een interne markt"* (artikel 3, lid 3 – zoals opgemerkt dienen alle exportkredietprogramma's verenigbaar te zijn met de relevante wetgeving), en – op internationaal niveau – handhaving en inzet voor *"de vrije en eerlijke handel"* (artikel 3, lid 5), *"consolidering en ondersteuning van de mensenrechten"* (artikel 21, lid 2, onder b)), *"stimulering van de integratie van alle landen in de wereldeconomie"* (artikel 21, lid 2, onder

¹⁷ bv. Italië.

¹⁸ Bijvoorbeeld België, Denemarken, Duitsland, Italië, Nederland, Oostenrijk, Nederland en Zweden. In aanvulling op de algemene screening van transacties hanteert Zweden zelfs een systeem voor nadere beoordeling van transacties met inherente risico's op het gebied van mensenrechten of transacties in landen of sectoren waar die risico's groot zijn.

e)), en *"het leveren van een bijdrage tot het uitwerken van internationale maatregelen ter bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu en het duurzaam beheer van de mondiale natuurlijke rijkdommen, teneinde duurzame ontwikkeling te waarborgen"* (artikel 21, lid 2, onder f)).

De Commissie heeft nota genomen van de resolutie, aangenomen door het Europees Parlement in juli 2013, inzake de eerste rapportageronde uit hoofde van Verordening (EU) nr. 1233/2011. Vanzelfsprekend zou het moeilijk zijn geweest de inhoud van deze resolutie achteraf toe te passen op de rapportage over 2012 (de deadline voor het indienen van jaarlijkse activiteitenverslagen door de lidstaten was eind juli 2013). De Commissie heeft deze resolutie nadien onder de aandacht van de lidstaten gebracht met het oog op toekomstige rapportages.