



EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 3.5.2024
COM(2024) 186 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 2021 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 in overeenstemming met de verordening. De verslagen worden opgesteld volgens een gestandaardiseerd model (ook een "checklistmodel" genoemd) dat regelmatig is herzien en verbeterd. Het meest recente geactualiseerde model, dat sinds het verslagjaar 2020 van toepassing is, omvat meer gedetailleerde informatie over mensenrechten, klimaatverandering en milieubescherming.

2. Jaarlijkse activiteitenverslagen ontvangen voor het kalenderjaar 2021:

Twintig lidstaten verstrekten in 2021 door de overheid gesteunde exportkredieten binnen het toepassingsgebied van de regeling inzake door de overheid gesteunde exportkredieten, en dienden een jaarlijks activiteitenverslag in voor het jaar 2021: België, Denemarken, Duitsland, Estland, Finland, Frankrijk, Hongarije, Italië, Kroatië, Luxemburg, Nederland, Oostenrijk, Polen, Portugal, Roemenië, Slovenië, Slowakije, Spanje, Tsjechië en Zweden.

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

3. Analyse van de jaarlijkse activiteitenverslagen:

a) Algemene informatie:

In 2021 waren alle twintig lidstaten die door de overheid gesteunde exportkredieten verstrekten, zuivere verstrekkers van dekking, d.w.z. verstrekkers van 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 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 ontwerpen regeringen hun eigen beleid. De meeste ECA's hebben 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 ECA's 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 ECA's en de governance voor het bieden van dekking verschillen in de EU. Door de overheid gesteunde exportkredieten worden beheerd door meer dan 26 organen in de EU, hetzij overheidsagentschappen hetzij particuliere ondernemingen die handelen op grond 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 ECA's is verleend, in overeenstemming met de respectieve wettelijke kaders en organisatiestructuur van de lidstaten. De Commissie heeft geen opmerkingen ten aanzien van de financiële aspecten van de jaarlijkse activiteitenverslagen voor 2021. Dit laat de voorrechten van de instellingen van de lidstaten die toezicht op de nationale programma's voor exportkredieten uitoefenen, onverlet.

Voor overheidssteun in de vorm van zuivere dekking bevat de onderstaande tabel de geaggregeerde nominale risicoblootstelling per 31 december 2021 voor de grootste aanbieders in de EU:

Tabel 1. Overheidssteun in de vorm van zuivere dekking in 2021 (in miljard EUR) Grootste bijdragers in de EU, gerangschikt op basis van geaggregeerde nominale risicoblootstelling	
<i>Totale blootstelling voor zuivere dekking in de EU</i>	340
Duitsland	90
Italië	64
Frankrijk	60
Zweden	35
Nederland	30

Voor financieringssteun van de overheid bevat de onderstaande tabel de gerapporteerde nominale waarde van de door de overheid gesteunde leningenportefeuille per 31 december 2021 voor de grotere verstrekkers in de EU:

Tabel 2. Overheidssteun in de vorm van financieringssteun van de overheid in 2021 (in miljard EUR) Grootste bijdragers in de EU volgens de nominale waarde van de door de overheid gesteunde leningenportefeuille	
<i>Totale leningenportefeuille in de EU</i>	92
Italië	39
Duitsland	18
Frankrijk	14
Finland	8
Zweden	7

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

c) Behandeling van milieurisico's:

De aanbeveling van de OESO over de gemeenschappelijke benaderingen inzake door de overheid gesteunde exportkredieten en zorgvuldigheid op milieu- en sociaal gebied bevat gemeenschappelijke beginselen voor het betrachten van passende zorgvuldigheid op milieu- en sociaal gebied. 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 milieu- en sociale prestatienormen van de International Finance Corporation, de richtsnoeren van de Wereldbankgroep op het gebied van milieu, gezondheid en veiligheid, het veiligheidsbeleid van de Wereldbank en de milieu- en sociale normen van de Wereldbank. De aanbeveling heeft betrekking op belangrijke milieukwesties, zoals luchtmissies, met inbegrip van broeikasgasemissies, hulpbronnefficiëntie, 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 zorgvuldigheidsbeleid en de risicobeoordelingsprocedures van de ECA's in de EU zijn grotendeels gebaseerd op de aanbeveling, ook al speelt deze een niet-exclusieve rol en wordt het beleid 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 die integraal deel uitmaakt van hun zorgvuldigheids- en risicobeheerssystemen en van 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 ECA's 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 ECA's deze 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. Dit omvat de indeling van alle transacties, met inbegrip van die waarin zij een aandeel van minder dan 10 miljoen SDR ondersteunen, die in beginsel niet in de doorlichtingsfase zouden worden opgenomen. De lidstaten melden dat overeenkomstig artikel 18 van de aanbeveling een beoordeling van de milieu- en sociale effecten (ESIA, Environmental and Social Impact Assessment) is uitgevoerd voor alle aanvragen voor categorie A waarvoor een ECA 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 ECA's 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 ECA's, 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 maatregelen en risicobeperkende maatregelen vast te stellen die in de loop van de tijd worden gemonitord, of door steun in te trekken of schadeloosstelling te weigeren.

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

De Commissie is ingenomen met het feit dat de doelstellingen op het gebied van klimaatverandering steeds meer worden geïntegreerd in de richtsnoeren van de OESO en het beleid dat de werking van de ECA's regelt.

Sinds de goedkeuring van de sectorovereenkomst voor kolengestookte centrales in 2016 heeft geen enkele EU-lidstaat overheidssteun verleend aan kolengestookte elektriciteitscentrales. De sectorovereenkomst werd ontbonden in 2021, toen de deelnemers overeenstemming bereikten over een verbod op steun voor kolengestookte elektriciteitscentrales. De Commissie heeft sindsdien verdere wijzigingen van de OESO-regeling voorgesteld in overeenstemming met de verbintenissen van de EU in het kader van de Overeenkomst van Parijs en de Green Deal, op basis van de evaluatie van het handelsbeleid van de Commissie van februari 2021 ("Een open, duurzaam en assertief handelsbeleid") en de conclusies van de Europese Raad over exportkredieten van 15 maart 2022 (het "EU-klimaatpact voor exportfinanciering").

Zestien lidstaten passen niet alleen de sectorale klimaatgerelateerde regels van de OESO-regeling toe, maar beschikken ook over een specifiek klimaatveranderingsbeleid. Twee lidstaten vermelden dat zij de taxonomie van de EU voor duurzame activiteiten gebruiken als benchmark om de aanvragen voor steun te beoordelen. Er worden voortdurend gewerkt aan de formalisering van het uitfaseringsbeleid voor exporttransacties in de fossiele energiesector; de Commissie is ingenomen met het in de conclusies van de Raad over exportkredieten van 15 maart 2022 genoemde voornemen van de lidstaten om daartoe uiterlijk eind 2023 wetenschappelijk onderbouwde termijnen vast te stellen.

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

Naast de milieudimensie worden in de aanbeveling van de OESO over de gemeenschappelijke benaderingen van 2012 beginselen voor sociale zorgvuldigheid vastgesteld. 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 getroffen 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 ECA's 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 aanbeveling van de OESO over de gemeenschappelijke benaderingen, en dat die integraal deel uitmaakt van hun

besluitvormings-, zorgvuldigheids- en risicobeheerssystemen. 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 ECA's, 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, net als voor milieurisico's.

De lidstaten hebben geen melding gemaakt van situaties waarin sprake was van permanente niet-naleving in hun zorgvuldigheidsprocessen op het gebied van sociale rechten en mensenrechten. Hoewel één ECA in de EU in 2021 een klachtenmechanisme ontwikkelde op haar website, beschikten in 2021 niet alle ECA's over een participatief raadplegingsproces en een klachtenmechanisme voor getroffen gemeenschappen. Dit betekent niet dat er geen raadpleging plaatsvindt, aangezien projectsponsors kunnen worden verzocht mechanismen in te stellen los van de eventuele betrokkenheid van een ECA, maar dit is wel een gebied dat voor verbetering vatbaar is.

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 transparantiemaatregelen, waaronder het verstrekken van informatie aan de Wereldbank en het IMF. In de meeste gevallen maken schuldhoudbaarheidsbeoordelingen deel uit van algemene landenrisicobeoordelingen die gevolgen hebben voor het landendekkingsbeleid van de ECA's.

h) Overige informatie in de jaarlijkse activiteitenverslagen:

De lidstaten geven aan ervoor te zorgen dat ECA's zo transparant mogelijk functioneren, met inachtneming van vertrouwelijkheid voor 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 ECA's 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, waarnaar in bijlage 2 wordt verwezen.

Veel ECA's 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 ECA. In dit verband evalueren de ECA's 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.

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 bij de Wereldhandelsorganisatie geen geschillen geweest met betrekking tot de exportkredietactiviteiten van een EU-lidstaat voor 2021, en de Commissie heeft geen klachten ontvangen over mogelijke inbreuken op EU-regelgeving waarbij ECA's in de EU betrokken zijn.

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.