



Brussel, 18.11.2016
COM(2016) 718 final

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE
RAAD**

**Jaarverslag over de door de Commissie gevoerde onderhandelingen over
exportkredieten in de zin van Verordening (EU) nr. 1233/2011**

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

Jaarverslag over de door de Commissie gevoerde onderhandelingen over exportkredieten in de zin van Verordening (EU) nr. 1233/2011

1. Inleiding

In 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 de Beschikkingen 2001/76/EG en 2001/77/EG van de Raad¹ wordt het volgende bepaald: "De Commissie legt conform haar bevoegdheden een jaarverslag voor aan het Europees Parlement over de onderhandelingen die zij heeft gevoerd in de verschillende fora van internationale samenwerking waar zij een onderhandelingsmachtiging heeft, met het oog op de invoering van mondiale normen voor door de overheid gesteunde exportkredieten."

Onderhavig verslag bestrijkt de periode van juli 2015 tot en met augustus 2016.

2. Belangrijkste ontwikkelingen op het gebied van de exportkredieten tijdens de verslagperiode

Sinds eind jaren 70 zijn de exportkredietcommissies van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) de belangrijkste fora geweest waarbinnen over gespecialiseerde internationale regelgeving op het gebied van exportkredieten onderhandeld werd. Tijdens de afgelopen decennia heeft de **OESO-regeling inzake door de overheid gesteunde exportkredieten** effectief een gelijk speelveld tussen de exportkredietstelsels van haar 9 deelnemers² tot stand gebracht. Naast algemene regels inzake exportkrediettransacties bevat de regeling tevens zogenaamde "**sectorovereenkomsten**" die bijzondere financieringsregels bevatten voor specifieke industriële sectoren (schepen, kerncentrales, burgerluchtvaartuigen, duurzame energie en het tegengaan van klimaatverandering, en spoorweginfrastructuur). De regeling behelst tevens aparte regels voor specifieke transactie categorieën (zoals projectfinancieringen) en heeft betrekking op de complementaire werking van exportkredieten en handelsgerelateerde hulp.

Zoals reeds vermeld in vorige verslagen, is de enige zwakte gedurende de over het algemeen zeer succesvolle geschiedenis van de OESO-regeling dat het niet mogelijk is gebleken om een aantal van de grote nieuwe spelers (met name China) die in de afgelopen jaren op het gebied van exportkredieten een rol zijn gaan spelen, te overtuigen om zich ook bij de regeling aan te sluiten.

Om deze reden is in 2012 de **internationale werkgroep exportkredieten ("IWG")** opgericht, op basis van een politiek initiatief op hoog niveau tussen de VS en China. De IWG

¹ PB L 326 van 8.12.2011, blz. 45.

² De EU, de Verenigde Staten, Canada, Japan, Zuid-Korea, Noorwegen, Zwitserland, Nieuw-Zeeland en Australië.

telt 18 leden (met inbegrip van de 9 deelnemers aan de OESO-regeling, naast belangrijke nieuwe verstrekkers van exportkredieten zoals China, Brazilië, India en de Russische Federatie). De officiële doelstelling van de IWG is om een nieuw internationaal regelgevingskader inzake exportkredieten overeen te komen tussen een groter aantal deelnemers dan bij de OESO-regeling.

Evenals in vorige jaren moest de Europese Commissie derhalve op twee verschillende niveaus de Europese Unie vertegenwoordigen bij internationale onderhandelingen over exportkredieten. Hoewel het IWG-proces duidelijk van immens strategisch belang kan blijken te zijn, zal het nog enige tijd duren voor er tastbare resultaten geboekt worden, en in de tussentijd blijft de relevantie van het werk dat binnen de OESO omtrent exportkredieten verricht wordt nog altijd zeer hoog. Dit wordt op indrukwekkende wijze aangetoond door het sluiten van de nieuwe **sectorovereenkomst inzake exportkredieten voor projecten voor de opwekking van elektriciteit uit steenkool** in november 2015 (zie voor meer details verderop). Het hoge niveau van technische deskundigheid en institutioneel geheugen omtrent zaken die met exportkredieten te maken hebben dat in de loop der jaren bij de OESO is opgebouwd, moet ook als bijzonder waardevol worden beschouwd.

3. De internationale werkgroep exportkredieten

Tijdens de verslagperiode heeft de IWG **de volgende officiële vergaderingen** gehouden: de 9^e officiële vergadering in oktober 2015 in Washington, de 10^e officiële vergadering in februari 2016 in Beijing en de 11^e officiële vergadering in juli 2016 in Berlijn.

De **9^e officiële vergadering in Washington (14 tot en met 16 oktober 2015)** markeerde het begin van de gesprekken over horizontale, algemene regels die van toepassing zijn op alle exportkrediettransacties, na een eerdere fase waarin de gesprekken meer verkennend van aard waren en zich beperkten tot exportkredieten binnen twee specifieke sectoren (medische apparatuur en schepen). De gesprekken inzake medische apparatuur (die in feite reeds eerder werden beschouwd als voorbereiding op de gesprekken over horizontale regels) zijn sindsdien geleidelijk beëindigd, terwijl de gesprekken over de scheepssector voortduren.

De gesprekken over de horizontale regels – zowel in Washington als op de **10^e officiële vergadering (23 tot en met 25 februari in Beijing)** – zijn niet probleemloos verlopen, daar er aanzienlijke verschillen van inzicht bestaan omtrent de vraag hoe de algemene bepalingen omtrent het "toepassingsgebied" en de "doelstelling" van een toekomstig horizontaal regelgevingskader het beste gedefinieerd zouden kunnen worden. Het vinden van de volmaakte theoretische definities voor deze begrippen was ook binnen de OESO-regeling niet mogelijk, maar in de loop der jaren zijn de deelnemers onderling tot een degelijke praktische begripsvorming gekomen. Op het niveau van het toekomstige IWG-regelgevingskader zal het ook van belang zijn om een duidelijk beeld te krijgen met betrekking tot welke transacties en welke financiële instellingen onder de regels vallen, met name gelet op het feit dat de deelnemers aan het IWG-proces uit een grote verscheidenheid aan institutionele tradities en ondernemingsculturen voortkomen.

Een andere grote uitdaging – die al aan het licht is gekomen tijdens het eerdere stadium van de sectorgesprekken, maar die nog relevanter is geworden in het stadium van de meer diepgaande en complexe horizontale gesprekken – is het gebrek aan consistentie tussen de officiële vergaderingen dat veroorzaakt wordt door het permanent wisselende voorzitterschap:

terwijl de VS, toen deze de gastheer waren van de vergadering in Washington, er erg op gebrand waren om onmiddellijk gesprekken over een horizontale tekst te starten, vulde de Chinese delegatie bij het voorzitten van de volgende vergadering de agenda vrijwel volledig met presentaties over hetgeen zij beschouwde als zaken van algemeen belang, over de onderwerpen heen.

Toen de EU de **11^e officiële vergadering (6 tot en met 8 juli 2016 in Berlijn)** voorzat, koos zij voor een aanpak gebaseerd op "bouwstenen" voor een horizontale tekst, waarbij zij opzettelijk minder controversiële onderwerpen selecteerde (zoals maximale krediettermijnen, maximale overheidssteun, de behandeling van plaatselijke kosten en aflossingsschema's). Dit maakte het mogelijk de gesprekken over een horizontale tekst op behoorlijk constructieve wijze opnieuw aan te zwengelen. Ook de parallel gevoerde discussies over de huidige praktijken met betrekking tot exportkredieten van de verschillende IWG-leden – op basis van een casestudie – bleken vruchtbaar. Ook lukte het om een transparantie-oefening te verrichten, waarbij informatie over de verschillende exportkredietstelsels van de individuele IWG-leden verzameld werd. Met betrekking tot de logistieke aspecten van de vergadering heeft de Europese Commissie (die namens de Europese Unie voorzat) het ruimhartige aanbod van de Duitse overheid aanvaard om de vergadering in Berlijn te houden, in de gebouwen van het Bondsministerie van Economische Zaken. Deze nieuwe aanpak – alle IWG-vergaderingen waarbij de EU als gastheer optrad, vonden tot dusver plaats in Brussel – was een uitstekende gelegenheid om de diversiteit van de Europese Unie te tonen.

Met betrekking tot de **scheepssector** kende de IWG redelijk constructieve discussies op elk van de drie vergaderingen. Er is met name goede vooruitgang geboekt bij het bereiken van overeenstemming over bepaalde sectorspecifieke aspecten (categorieën vaartuigen die aan de nieuwe regels voor de scheepssector onderworpen zijn). Wel moet men in gedachten houden dat slechts een deel van de IWG-leden zich actief voor schepen interesseert. Voorts zal het, met betrekking tot financiële voorwaarden in de strikte zin des woords, uiteraard verstandiger zijn om in de eerste plaats voorrang te geven aan het bereiken van overeenstemming in het kader van de horizontale regels en pas daarna te bepalen in welke gevallen het voor de scheepssector passend zou zijn om van de algemene regels af te wijken³.

Parallel aan de discussies over de tekst zijn er tijdens het afgelopen jaar aanzienlijke inspanningen gedaan om **de efficiëntie van de institutionele structuren van de IWG te verbeteren**: de EU, de VS en veel andere delegaties zijn al langere tijd van mening dat met name de benoeming van een permanent fungerend voorzitter (bijvoorbeeld een voorzitter of een secretaris-generaal) het zoeken naar consensus tussen de IWG-delegaties kan vergemakkelijken en de noodzakelijke technische samenhang van het werk aan de teksten kan waarborgen, en er daarnaast ook voor kan zorgen dat de activiteiten tussen de officiële vergaderingen door voortgang blijven vinden. China reageerde aanvankelijk met extreme terughoudendheid op dit voorstel en stelde dat een permanente locatie voor de IWG van groter belang was. Ten tijde van het schrijven van dit verslag waren er intensieve discussies gaande om een compromis te bereiken dat voor allen acceptabel zou zijn (waarschijnlijk op basis van een samengestelde oplossing waarin beide elementen aan bod zouden komen). De doelstelling is nog altijd om een akkoord te kunnen bereiken over efficiëntere institutionele

³ Om historische redenen valt er qua inhoud weinig consistentie te ontdekken tussen de OESO-sectorovereenkomst inzake de scheepvaart en de algemene OESO-regeling – een voorbeeld dat geen navolging verdient bij het vaststellen van de verhouding tussen de algemene regels en de regels per sector binnen het toekomstige IWG-regelgevingskader.

structuren voor de IWG tegen de tijd dat de 12^e IWG-vergadering in december 2016 in Brasilia plaatsvindt.

In het algemeen heeft zich tijdens de verslagperiode een aantal verschuivingen voorgedaan binnen de IWG. Het proces vergt nog steeds een constante inbreng aan initiatieven, met name vanuit de VS, de EU en andere OESO-deelnemers, hoewel andere IWG-leden geleidelijk aan meer betrokkenheid tonen. China houdt vaak een zekere afstand, en het is niet eenvoudig vooruitgang te boeken. Het blijft noodzakelijk om de IWG regelmatig te ondersteunen door de IWG-kwesties in toepasselijke bilaterale besprekingen en multilaterale kanalen (G7, G20, enz.) aan de orde te stellen.

4. Ontwikkelingen binnen de OESO gedurende de verslagperiode

Het belangrijkste wapenfeit van de OESO-exportkredietcommissies tijdens de verslagperiode was het aannemen van de **sectorovereenkomst inzake exportkredieten voor projecten voor de opwekking van elektriciteit uit steenkool** op 18 november 2015. Het sluiten van deze sectorovereenkomst – op tijd voor de 21e Conferentie van de partijen bij het VN-Raamverdrag inzake klimaatverandering (Parijs, 30 november tot en met 12 december 2015) – markeerde het einde van een proces van twee jaar van uitermate complexe en controversiële discussies, misschien wel de meest politieke onderhandelingen die de afgelopen jaren binnen de OESO-exportkredietcommissies hebben plaatsgevonden.

Voordat deze nieuwe sectorovereenkomst van kracht werd, bevatte de OESO-regeling geen bepalingen voor de financiering van kolengestookte centrales⁴. De algemene regels die de regeling behelst voor het financieren van niet-nucleaire elektriciteitscentrales waren ook op kolengestookte centrales van toepassing, wat in de praktijk betekende dat zelfs de meest vervuilende kolencentrale kon profiteren van betere financieringsvoorwaarden dan bij een standaardexportkrediettransactie zouden gelden.

Onder de nieuwe sectorovereenkomst is de situatie volledig veranderd: het toekennen van exportkredieten voor kolencentrales is nu uitsluitend mogelijk indien duidelijk is aangetoond dat er geen minder koolstofintensieve alternatieve energiebron gebruikt kan worden voor het desbetreffende project en dat dit niet in strijd is met het nationale energiebeleid en het nationale beleid en de nationale strategie voor het tegengaan van klimaatverandering van het gastland. In de regel mag enkel de export van de meest efficiënte technologie ("ultrasuperkritische" technologie) worden gefinancierd. De ondersteuning van centrales die met minder geavanceerde technieken gebouwd worden, is uitsluitend onder zeer specifieke omstandigheden mogelijk (vooral in het geval van de export van kleinere centrales naar landen die voor IDA-steun in aanmerking komen), terwijl er strenge financieringsvoorwaarden van toepassing zijn.

Hoewel dit nieuwe stelsel duidelijk een grote stap vooruit betekent wanneer het vergeleken wordt met de voormalige status quo, is het stelsel helaas minder ambitieus dan de tekst die door de EU was voorgesteld en die is bijgesloten bij het voorstel van de Commissie voor een besluit van de Raad overeenkomstig artikel 218, lid 9, VWEU. Er moet echter ook rekening

⁴ Dit nog los van de mogelijkheid onder de sectorovereenkomst inzake klimaatverandering om een speciale maximale krediettermijn van 18 jaar toe te kennen voor specifieke projecten voor afvang en opslag van kooldioxide.

mee worden gehouden dat – vanwege de uitermate controversiële aard van het onderwerp – het feit dat er überhaupt overeenstemming bereikt is binnen de OESO, en dit binnen een redelijke tijdspanne, op zichzelf al als een belangrijk succes gezien moet worden⁵.

De nieuwe sectorovereenkomst (die 1 januari 2017 van kracht wordt) bevat bovendien een krachtige, verplichte herzieningsclausule. Deze clausule zal een vertrekpunt bieden om in de nabije toekomst ambitieuzere grenzen aan het financieren van kolencentrales te trachten te stellen.

Van de andere activiteiten van de OESO tijdens de verslagperiode moeten vooral de onderhandelingen over de **regels voor minimumpremies voor transacties in landen met een hoog inkomen** worden genoemd. Dit uitermate complexe en technische onderwerp is de afgelopen jaren het voorwerp van lange discussies tussen technische deskundigen geweest. Hoewel er een definitief compromisvoorstel was uitgewerkt voor de OESO-vergaderingen van november 2016, bleek – enigszins onverwachts – dat het Ministerie van Financiën van de VS er uiteindelijk niet mee akkoord kon gaan. Hoewel dit aanvankelijk tot een zekere teleurstelling leidde onder de leden van de delegaties, wist de EU – na een lange reeks technische discussies – medio mei 2016 met de delegatie van de VS bilaterale overeenstemming te bereiken over een compromistekst. Dit compromis is in juni 2016 aan de OESO-deelnemers gepresenteerd. Ten tijde van het opstellen van dit verslag heeft geen enkele deelnemer zich hiertegen uitgesproken, zodat het de basis zal vormen voor een poging om een definitief akkoord binnen de OESO te bereiken in november 2016.

De Commissie zal het Europees Parlement en de Raad naar behoren op de hoogte houden van nieuwe ontwikkelingen.

⁵ Hetzelfde geldt voor het EU-niveau, aangezien de lidstaten aanzienlijk verschillende standpunten innamen over dit onderwerp.