EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 3.8.2020.
COM(2020) 349 final

KOMISIJINA GODIŠNJA REVIZIJA

godišnjih izvješća država članica o radu u području izvoznih kredita u smislu Uredbe (EU) br. 1233/2011

1. Uvod:

U skladu s Prilogom I. Uredbi (EU) br. 1233/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. studenoga 2011. o primjeni određenih smjernica u području službeno podupiranih izvoznih kredita i o stavljanju izvan snage odluka Vijeća 2001/76/EZ i 2001/77/EZ[1], radi veće transparentnosti na razini Unije države članice Komisiji dostavljaju godišnje izvješće o radu. Na temelju tih informacija Komisija je dužna izraditi godišnju reviziju za Europski parlament.

Ova godišnja revizija obuhvaća kalendarsku godinu 2018. Područje primjene ovog pregleda jesu izvozno-kreditne aktivnosti u smislu Uredbe (EU) br. 1233/2011, tj. „srednjoročne i dugoročne" transakcije s razdobljem povrata od najmanje 2 godine. Ovom revizijom nisu obuhvaćene kratkoročne izvozno-kreditne transakcije[2] ni aktivnosti određenih izvozno-kreditnih agencija koje nisu povezane s izvoznim kreditima (poput osiguranja ulaganja). Treba također napomenuti da u slučaju nekih država članica funkciju izvozno-kreditne agencije obavlja osiguravajuće društvo ili financijska institucija koje djeluje na temelju javnog ovlaštenja. Ovom su revizijom obuhvaćene samo aktivnosti takvih društava u javnom sektoru.

Komisija je upoznata s Rezolucijom koju je 2. srpnja 2013. donio Europski parlament o prvoj godini izvješćivanja u skladu s Uredbom (EU) br. 1233/2011[3] i posebno je upozorila države članice na preporuke iz te Rezolucije, poput preporuke radnoj skupini Vijeća o izvoznim kreditima i Komisiji da se savjetuju s Europskom službom za vanjsko djelovanje o daljnjem razvoju metodologije za izvješćivanje. U trenutku pisanja ovog dokumenta države članice preispitivale su ažuriranje metodologije za izvješćivanje.

2. Zaprimljena godišnja izvješća o radu za kalendarsku godinu 2018.:

Godišnja izvješća o radu dostavile su sljedeće države članice: Austrija, Belgija, Bugarska, Češka, Danska, Finska, Francuska, Hrvatska, Njemačka, Mađarska, Italija, Luksemburg, Nizozemska, Poljska, Portugal, Rumunjska, Slovenija, Slovačka, Španjolska, Švedska i Ujedinjena Kraljevina.

Preostalih sedam država članica (Cipar, Estonija, Grčka, Irska, Latvija, Litva i Malta) tijekom godine izvješćivanja nisu dostavile izvozno-kreditne programe u smislu Uredbe (EU) br. 1233/2011.

[1] SL L 326, 8.12.2011., str. 45.
[2] Na te se transakcije primjenjuje Komunikacija Komisije u skladu s člankom 93. stavkom 1. Ugovora o EZ-u o primjeni članaka 92. i 93. Ugovora na osiguranje kratkoročnih izvoznih kredita.
[3] Rezolucija Europskog parlamenta od 2. srpnja 2013. o prvom godišnjem izvješću Komisije Europskom parlamentu o aktivnostima izvozno-kreditnih agencija država članica (2012/2320 (INI)).

3. Analiza godišnjih izvješća o radu:

a) Opće i financijske informacije:

Primjenjivim regulatornim okvirom (Uredba (EU) br. 1233/2011) utvrđuju se opća pravila za izvozno-kreditne transakcije i programe. Iako je većina vlada u EU-u osnovala izvozno-kreditnu agenciju, opseg rada i vrsta izvozno-kreditnih programa te organizacijska struktura te agencije razlikuju se među državama članicama.

Izvozno-kreditna agencija je u nekim državama članicama vladin odjel ili agencija. U drugima, kako je već prethodno navedeno, tu funkciju obavlja osiguravajuće društvo ili financijska institucija na temelju javnog ovlaštenja i pod nadzorom vlade. Nerijetko države članice koje pružaju različite kategorije izvoznih kredita imaju više od jedne izvozno-kreditne agencije (npr. jednu agenciju koja osigurava službenu potporu u obliku garancija ili osiguranja za komercijalne kredite i drugu koja, primjerice, nudi izravno kreditiranje ili programe stabilizacije kamatnih stopa).

Godine 2018. izvozno-kreditne programe u smislu Uredbe (EU) br. 1233/2011 provodila je 21 država članica. Tim je programima upravljalo ukupno 29 različitih agencija i vladinih odjela.

Većina država članica nudi sve širi raspon izvozno-kreditnih programa. Kada je riječ o izvozno-kreditnoj potpori koju nude izvozno-kreditne agencije u EU-u, najuobičajenija vrsta i dalje je „čisto pokriće” (izvoznu transakciju o kojoj je riječ financira poslovna banka kojoj izvozno-kreditna agencija osigura garanciju ili pokriće poput osiguranja). Svih 21 država članica koje pružaju izvozne kredite u smislu Uredbe (EU) br. 1233/2011 nudile su tu vrstu potpore tijekom razdoblja izvješćivanja. Velika većina država članica ponudila je i druge vrste potpore obuhvaćene Uredbom (EU) br. 1233/2011 i u okviru područja primjene Sporazuma OECD-a o službeno podupiranim izvoznim kreditima[4], poput izravnih kredita ili financiranja (pri čemu financiranje izravno omogućava izvozno-kreditna agencija, a ne poslovna banka) odnosno refinanciranja[5]. Uz to, mnoge države članice osiguravaju financiranje projekata i različite oblike vezane pomoći. Gotovo sve države članice nude programe osmišljene kako bi se zadovoljile posebne potrebe MSP-ova.

Općenito, prakse i standardi odobravanja plasmana u državama članicama sve su sličniji jer Sporazum o službeno podupiranim izvoznim kreditima obuhvaća sve veći broj pitanja. Usprkos tome, potrebno je voditi računa o razlikama koje su navedene u nastavku jer je zbog njih teško provesti cjelovitu usporedbu. Prvo, države članice su u okviru općih oblika izvoznih kredita spomenutih u prethodnom odlomku razvile širok raspon izvozno-kreditnih programa. Osim toga, iako određeni proizvod možda nudi više izvozno-kreditnih agencija, s njime povezani uvjeti ne moraju biti jednaki. Drugo, učinak izvozno-kreditnog programa očigledno ovisi i o obilježjima nacionalnog gospodarstva i kapacitetima privatnih financijskih tržišta.

[4] Sporazum o službeno podupiranim izvoznim kreditima, kako je uključen u pravo Unije, nalazi se u Prilogu II. Uredbi.

[5] Belgija, Češka, Danska, Italija, Mađarska, Poljska, Slovačka, Španjolska, Švedska i Ujedinjena Kraljevina.

Vodeći računa o tom ograničenju, u tablici u nastavku u kojoj su navedene ukupne nominalne izloženosti riziku na dan 31. prosinca 2018. dan je okviran prikaz veličine najveće kategorije programa izvoznih kredita u obliku „čistog pokrića”[6].

Službena potpora u obliku „čistog pokrića” u 2018. (u milijardama EUR) **Poredak u EU-u prema najvećoj ukupnoj nominalnoj izloženosti riziku**	
Njemačka	86,5
Francuska	65,1
Švedska	28,1
Italija	26,4
Nizozemska	24,4

Kako je već prethodno spomenuto, izvozno-kreditne agencije u EU-u aktivne su u širokom rasponu područjâ koja nisu obuhvaćena obvezom izvješćivanja u skladu s Uredbom (EU) br. 1233/2011. Uredbom su obuhvaćene srednjoročne i dugoročne izvozno-kreditne aktivnosti (kako je definirano Sporazumom o službeno podupiranim izvoznim kreditima). Međutim, brojne izvozno-kreditne agencije u EU-u nude i proizvode poput kratkoročnih izvoznih kredita, garancija za akreditive, garancija za proizvodne rizike i proizvoda za osiguranje ulaganja. Treba napomenuti i da je nekoliko država članica razvilo izvozno-kreditne proizvode prilagođene određenim sektorima, kao što su proizvodnja zrakoplova, brodogradnja i željeznička infrastruktura. To može biti posljedica odvojenih sektorskih dogovora u Sporazumu o službeno podupiranim izvoznim kreditima, pri čemu su neki uvjeti, posebno u pogledu maksimalnog roka otplate, prilagođeni posebnim potrebama određenih sektora.

Detaljne informacije nalaze se u Odjeljcima II. i IV. obrasca koji se koristi za godišnja izvješća o radu te u općim godišnjim izvješćima na koja izričito upućuje mnogo država članica.

Općenito, godišnja izvješća o radu obuhvaćaju relevantne financijske informacije o izvozno-kreditnim programima. Međutim, treba naglasiti da se na temelju Uredbe (EU) br. 1233/2011 izvješćivanje provodi u skladu s nacionalnim zakonodavnim okvirima pojedinačnih država članica. To dovodi do nekih razlika u prezentaciji. Komisija nema posebnih napomena o financijskim aspektima godišnjih izvješća o radu[7].

b) Uzimanje u obzir „rizikâ za okoliš, koji mogu uzrokovati ostale važne rizike”:

[6] Potrebno je napomenuti da Ujedinjena Kraljevina ne navodi iznos ukupne nominalne izloženosti riziku na dan 31. prosinca
2018.

[7] U skladu s točkom 1. Priloga I. postojećim postupkom izvješćivanja ne dovode se u pitanje ovlasti institucija država članica koje nadziru nacionalne izvozno-kreditne programe.

U skladu s točkom 2. Priloga I. Uredbi (EU) br. 1233/2011 u svojim godišnjim izvješćima o radu države članice „opisuju na koji način njihove izvozno-kreditne agencije kod aktivnosti vezanih uz službeno podupirane izvozne kredite uzimaju u obzir rizike za okoliš, koji mogu uzrokovati ostale važne rizike."

Države članice izvješćuju o neprestanom poboljšanju svojih unutarnjih procesa kako bi obuhvatile i procijenile rizike za okoliš o kojima je riječ. Ako se utvrdi da su povezani rizici neprihvatljivi ili nerazmjerni, pokriće nije osigurano. Ako se utvrdi da su rizici prihvatljivi, izvozno-kreditna potpora u pravilu je podložna posebnim uvjetima i ovisi o mjerama za smanjenje rizika i poštovanju određenih standardâ[8]. Osim toga, politike država članica temelje se na međunarodnim standardima i široj pravnoj stečevini EU-a. Iz pozivanja na „ciljeve", „standarde" i „smjernice" EU-a u izvješćima vidljivo je da se uzimaju u obzir neobvezujući i obvezujući pravni instrumenti te da je duh zakona jednako važan kao i njegovo slovo.

Konvergencija praksi vidljiva je, primjerice, iz primjene različitih postupaka ocjenjivanja s obzirom na vrstu i kategoriju transakcija, kao što izričito navode određene države članice[9].

U stavku 2. Priloga I. Uredbi (EU) br. 1233/2011 navode se rizici za okoliš i „ostali važni rizici". Općenito gledajući, države članice su kao i prethodnih godina protumačile rizike za okoliš i povezane rizike u širem smislu. Mnoge države članice izvješćuju i da, ako se to smatra opravdanim, prate i procjenu rizika tijekom trajanja transakcije u skladu s posebnim smjernicama.

Pri procjeni transakcija uzimaju se u obzir rizici za okoliš, ali i mnogi drugi aspekti. Primjerice, nekoliko država članica izričito navodi i socijalne utjecaje[10] te ljudska prava[11]. Procjenu tih rizika mogu provesti vanjski neovisni stručnjaci[12] ili sve češće specijalizirani stručnjaci u pojedinačnim izvozno-kreditnim agencijama[13].

Uz to, države članice pozivaju se konkretno na postupke navedene u Preporuci OECD-a o zajedničkim pristupima za službeno podupirane izvozne kredite i dubinsku analizu u području zaštite okoliša i socijalnih pitanja („Zajednički pristupi"), što je prihvaćeni i dobro uhodani instrument za procjenu u okviru OECD-a, a normativni učinak ima i izvan njega.

Iz izvješćivanja je vidljivo da mnoge države članice prekoračuju područje primjene Zajedničkih pristupa da bi pojačanim nadzorom obuhvatile još veći udio transakcija[14]. Države članice uz Zajedničke pristupe kao referentno mjerilo uzimaju i druge međunarodne standarde. Ti standardi obuhvaćaju politike zaštite okoliša i socijalne zaštite Svjetske banke[15], vodeća načela UN-a o poslovanju i ljudskim pravima[16], načela Globalnog sporazuma Ujedinjenih naroda[17], Deklaraciju Međunarodne organizacije rada (ILO) o temeljnim

[8] Npr. Belgija, Danska, Francuska, Mađarska. Luksemburg, Poljska, Portugal, Rumunjska, Slovačka, Slovenija i Švedska.
[9] Npr. Belgija, Danska, Njemačka, Slovačka i Švedska.
[10] Belgija, Češka, Danska, Finska, Francuska, Njemačka, Nizozemska, Poljska, Slovačka, Španjolska, Slovenija i Švedska.
[11] Austrija, Njemačka, Švedska i Ujedinjena Kraljevina.
[12] Npr. Češka i Slovačka.
[13] Npr. Belgija.
[14] Npr. Italija, Njemačka, Nizozemska i Švedska.
[15] Slovačka.
[16] Npr. Danska, Finska, Njemačka i Švedska.
[17] Švedska.

načelima i pravima na radu[18], „ekvatorska načela"[19], standarde uspješnosti zaštite okoliša i socijalne zaštite Međunarodne financijske korporacije[20] i smjernice OECD-a za multinacionalna poduzeća[21]. Neke države članice upućuju i na inicijative povezane s klimatskim promjenama, uključujući upućivanje na Okvirnu konvenciju UN-a o klimatskim promjenama[22]. Konačno, neke države članice spomenule su i svoju trajnu predanost unaprjeđivanju i razvoju postojećih disciplina.

c) Ostale informacije u godišnjim izvješćima o radu

Osim prethodno spomenutih informacija iz odjeljaka 3.a) i 3.b) 21 godišnje izvješće o radu pokazuje da su države članice donijele politike o izvoznim kreditima koje se općenito odnose na okoliš, borbu protiv podmićivanja i održive kreditne prakse za zemlje s niskim prihodima. Tri relevantne preporuke OECD-a[23] igraju važnu, ali ne i isključivu ulogu. Tri države članice koje nisu članice OECD-a (Bugarska, Hrvatska i Rumunjska) primjenjuju te instrumente ili to namjeravaju učiniti. Rumunjska i Hrvatska primjenjuju Zajedničke pristupe i Preporuku OECD-a o podmićivanju, dok je Bugarska provela Preporuku OECD-a o podmićivanju.

Brojne države članice navode da se Zajednički pristupi primjenjuju izvan područja primjene koje je utvrdio OECD[24]. Općenito, čini se da su države članice povećale svoje ambicije u borbi protiv podmićivanja i korupcije tako što su uvele nove mjere usklađivanja radi postroživanja politike borbe protiv podmićivanja i korupcije. Mnoge države članice prije pružanja potpore traže potpisanu izjavu osiguranika o nepodmićivanju u kojoj se izričito navodi da se pokrivenost u slučaju podmićivanja automatski poništava. Sve veći broj država članica spominje i važnost praćenja i dijaloga s bankama i financijskim institucijama o politikama najbolje prakse u području mjera protiv podmićivanja.

Nadalje, države članice sve češće navode dodatne ciljeve politike ili politička razmatranja koja dopunjuju one iz Zajedničkih pristupa. Među njima su društvena održivost[25] i sprečavanje utaje poreza[26]. U nekim su slučajevima same izvozno-kreditne agencije razvile odgovarajuće instrumente, primjerice politiku o korporativnoj društvenoj odgovornosti[27], koja obično obuhvaća ne samo unutarnje napore nego i bliski dijalog s klijentima izvozno-kreditnih agencija.

Kada je riječ o zaštiti okoliša, u novim trendovima naglašava se održivost i smanjenje emisija. Kao i u prethodnom postupku izvješćivanja brojne države članice ističu posebnu važnost ljudskih prava. U gotovo svim izvješćima i dalje se odražava podrška za razvoj dimenzije ljudskih prava u okviru novih zajedničkih pristupa.

[18] Npr. Finska i Nizozemska.
[19] Ujedinjena Kraljevina.
[20] Npr. Nizozemska i Slovačka.
[21] Švedska.
[22] Finska.
[23] 1. Preporuka OECD-a o zajedničkim pristupima za službeno podupirane izvozne kredite i dubinsku analizu u području zaštite okoliša i socijalnih pitanja (tzv. „Zajednički pristupi") 2. Preporuka OECD-a o podmićivanju i službeno podupiranim izvoznim kreditima. 3. Načela i smjernice za promicanje održivih kreditnih praksi u dodjeli službenih izvoznih kredita zemljama s niskim prihodima.
[24] Francuska, Italija, Nizozemska, Njemačka, Slovačka i Švedska.
[25] Danska, Njemačka, Rumunjska, Slovačka i Španjolska.
[26] Švedska.
[27] Italija, Nizozemska, Slovenija i Švedska.

Mnoge su države članice osim usklađivanja sa Zajedničkim pristupima izradile i vlastite alate za borbu protiv podmićivanja i korupcije, kao što su mjere o zviždačima[28]. Osim toga, kao prioritet se i dalje navode mjere protiv pranja novca[29] i mjere za sprečavanje financiranja terorizma[30].

Čini se da se razlike među politikama država članica smanjuju, a o konvergenciji svjedoči primjerice i strogo pridržavanje zahtjeva Svjetske banke i Međunarodnog monetarnog fonda, koje navode brojne države članice, u pogledu održivih kreditnih praksi za zemlje s niskim prihodima.

Države članice isto tako nastoje osigurati što transparentnije djelovanje izvozno-kreditnih agencija, poštujući pri tome povjerljivost koja može biti potrebna u poslovnim transakcijama. Kao i prethodnih godina, države članice tom pitanju posvećuju posebnu pozornost u svojim godišnjim izvješćima o radu za 2018.[31]

Iz izvješća se stječe dojam da su države članice integrirale Zajedničke pristupe OECD-a u svoje politike o izvoznim kreditima. Nadalje, čini se da se države članice ne ograničavaju na Zajedničke pristupe i da razmjenjuju najbolje prakse i metodologije procjene. Zajednički pristupi sve se više smatraju minimalnim standardom. U mnogim područjima države članice primjenjuju vlastite dodatne mjere kako bi osigurale da je izvozno-kreditna potpora na raspolaganju samo za transakcije koje su u skladu sa strogim standardima (od tehničkih do društvenih aspekata).

d) Sukladnost izvozno-kreditnih agencija s ciljevima i obvezama Unije:

Kako bi se na razini EU-a povećala transparentnost, države članice su na temelju Uredbe (EU) br. 1233/2011 Komisiji dužne dostaviti godišnje izvješće o radu, izvješćujući u skladu sa svojim nacionalnim zakonodavnim okvirom o određenim financijskim i operativnim informacijama u pogledu svojih izvozno-kreditnih aktivnosti, što uključuje i informacije o tome kako se pristupa rizicima za okoliš.

U skladu s točkom 3. Priloga I. „Komisija godišnju reviziju za Europski parlament sastavlja na temelju tih podataka, uključujući evaluaciju vezanu uz sukladnost izvozno-kreditnih agencija s ciljevima i obvezama Unije".

U članku 3.[32] Ugovora o Europskoj uniji (UEU) navode se opći ciljevi Unije, a u članku 21. načela i ciljevi njezina vanjskog djelovanja.

Načela i ciljevi vanjskog djelovanja Unije u pogledu EU-ove zajedničke trgovinske politike navode se u članku 206. i prvom stavku članka 207. Ugovora o funkcioniranju Europske unije.

Sve države članice koje podnose izvješće dostavljaju dokaz da su izradile politike kojima upotpunjuju upravljanje svojim izvozno-kreditnim programima koje su u skladu s ciljevima EU-a. Političke preporuke povezane s izvoznim kreditima koje je izradio OECD – jedina

[28] Slovačka i Švedska.
[29] Švedska.
[30] Švedska.
[31] Austrija, Belgija, Danska, Slovačka i Švedska.
[32] Među ostalim, u skladu s člankom 3. stavkom 5. UEU-a, Unija u svojim odnosima s ostatkom svijeta „doprinosi […] održivom razvoju Zemlje, solidarnosti i uzajamnom poštovanju među narodima, slobodnoj i poštenoj trgovini, iskorjenjivanju siromaštva i zaštiti ljudskih prava, osobito prava djeteta, te strogom poštovanju i razvoju međunarodnog prava, uključujući poštovanje načela Povelje Ujedinjenih naroda.".

međunarodna organizacija koja je razvila posebna pravila za to područje politike – redovno se primjenjuju, a u većini slučajeva aktivnosti država članica ih i premašuju.

Kako bi se povećala sposobnost Komisije za daljnju ocjenu aktivnosti država članica, Komisija je, u suradnji s Europskom službom za vanjsko djelovanje i nakon savjetovanja s nekoliko dionika, predložila državama članicama da prošire područje primjene i podrobnost informacija koje treba uključiti u godišnja izvješća o radu. Trenutačno se s državama članicama raspravlja o revidiranom i proširenom predlošku za izvješćivanje.

Europski parlament zatražio je od Komisije da izda izjavu o tome poštuju li države članice ciljeve i obveze Unije. Europska komisija provela je godišnju reviziju u skladu s Prilogom I. Budući da se ta revizija temelji na godišnjim izvješćima o radu koja dostavljaju države članice, ne može se smatrati konačnom. Međutim, Komisija smatra da informacije sadržane u godišnjim izvješćima o radu pružaju čvrste dokaze da izvozno-kreditne agencije postupaju u skladu s člancima 3. i 21. UEU-a i da nema dokaza o neusklađenosti nijedne države članice. Naravno, europske institucije možda će u budućnosti željeti zajedno utvrditi ambicioznije političke ciljeve. Komisija je spremna olakšati i promicati međuinstitucijski dijalog u tom pogledu, no u međuvremenu mora provesti svoju evaluaciju u skladu s točkom 3. Priloga I.

U pogledu poštovanja međunarodnih obveza i obveza na temelju zakonodavstva EU-a o tržišnom natjecanju, tijekom razdoblja izvješćivanja nije bilo sporova na razini WTO-a u području europskih izvozno-kreditnih programa. Europska komisija 2018. nije zaprimila ni jednu pritužbu o mogućim povredama prava EU-a povezanu s izvozno-kreditnim agencijama.