EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 3.8.2020
COM(2020) 349 final

ROČNÍ PŘEHLED KOMISE

výročních zpráv členských států o činnosti v oblasti vývozních úvěrů ve smyslu nařízení (EU) č. 1233/2011

1. Úvod:

V příloze I nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1233/2011 ze dne 16. listopadu 2011 o uplatňování některých pravidel v oblasti státem podporovaných vývozních úvěrů a o zrušení rozhodnutí Rady 2001/76/ES a 2001/77/ES[1] se stanoví, že členské státy poskytnou Komisi výroční zprávu o činnosti, aby se tak zvýšila transparentnost na úrovni Unie. Na základě těchto informací má potom Komise povinnost vypracovat roční přehled pro Evropský parlament.

Tento roční přehled pokrývá kalendářní rok 2018. Pokud jde o jeho rozsah, týká se činností v oblasti vývozních úvěrů ve smyslu nařízení (EU) č. 1233/2011, tj. „střednědobých a dlouhodobých“ transakcí se lhůtou splatnosti alespoň dva roky. Tento přehled nezahrnuje krátkodobé vývozní úvěrové transakce[2] ani činnosti prováděné některými exportními úvěrovými agenturami, jež nesouvisí s vývozními úvěry (např. pojištění investic). Rovněž je nutno poznamenat, že v případě některých členských států funkci exportní úvěrové agentury vykonává pojišťovna nebo finanční instituce s veřejným zmocněním. Tento přehled se vztahuje pouze na činnosti těchto společností ve veřejném sektoru.

Komise vzala na vědomí usnesení, jež dne 2. července 2013 přijal Evropský parlament a které se týká prvního podání zpráv podle nařízení (EU) č. 1233/2011[3], a členské státy obzvlášť upozornila na doporučení obsažená v uvedeném usnesení – například doporučení, aby pracovní skupina Rady pro vývozní úvěry a Komise konzultovaly s Evropskou službou pro vnější činnost další rozvoj metodiky podávání zpráv. V době vypracování tohoto dokumentu členské státy přezkoumávají aktualizaci metodiky podávání zpráv.

2. Výroční zprávy o činnosti obdržené za kalendářní rok 2018:

Komise obdržela výroční zprávy o činnosti od následujících členských států: Rakousko, Belgie, Bulharsko, Chorvatsko, Česká republika, Dánsko, Finsko, Francie, Německo, Maďarsko, Itálie, Lucembursko, Nizozemsko, Polsko, Portugalsko, Rumunsko, Slovinsko, Slovenská republika, Španělsko, Švédsko a Spojené království.

Zbývajících sedm členských států (Kypr, Estonsko, Řecko, Irsko, Lotyšsko, Litva a Malta) nezajišťovalo v roce, za který se zpráva podává, programy vývozních úvěrů ve smyslu nařízení (EU) č. 1233/2011.

[1] Úř. věst. L 326, 8.12.2011, s. 45.
[2] Těchto transakcí se týká sdělení Komise na základě čl. 93 odst. 1 Smlouvy o ES, kterým se použijí články 92 a 93 Smlouvy na krátkodobé pojištění vývozních úvěrů.
[3] Usnesení Evropského parlamentu ze dne 2. července 2013 o první výroční zprávě Komise Evropskému parlamentu o činnosti exportních úvěrových agentur členských států (2012/2320(INI)).

3. Analýza výročních zpráv o činnosti:

a) Obecné a finanční informace:

Platný právní rámec (nařízení (EU) č. 1233/2011) stanoví obecná pravidla pro vývozní úvěrové transakce a programy. Třebaže většina vlád EU zřídila exportní úvěrové agentury, rozsah a typ nabízených programů vývozních úvěrů, jakož i organizační struktura exportních úvěrových agentur se v jednotlivých členských státech liší.

V některých členských státech zastává funkci exportní úvěrové agentury ministerstvo nebo státní agentura. V jiných, jak se uvádí výše, tuto funkci vykonává pojišťovna nebo finanční instituce s veřejným zmocněním nebo pod státním dohledem. Není výjimkou, že členské státy nabízející různé kategorie podpory vývozních úvěrů mají více než jednu exportní úvěrovou agenturu (např. jednu agenturu, která poskytuje státní podporu ve formě záruk nebo pojištění komerčních půjček, a další agenturu, která kupříkladu poskytuje přímé úvěry nebo programy stabilizace úrokových sazeb).

V roce 2018 poskytovalo programy vývozních úvěrů ve smyslu nařízení (EU) č. 1233/2011 21 členských států EU. Tyto programy spravovalo celkem 29 různých agentur a ministerstev.

Většina členských států nabízí stále širší škálu programů vývozních úvěrů. Pokud jde o typy podpory vývozních úvěrů, kterou exportní úvěrové agentury EU nabízí, zůstává nejběžnější formou „čisté pojištění“ (tj. daná vývozní transakce je financována komerční bankou, které exportní úvěrová agentura poskytuje krytí formou záruky nebo pojištění). Všech 21 členských států poskytujících vývozní úvěry ve smyslu nařízení (EU) č. 1233/2011 nabízelo během vykazovaného období takovou podporu. Velká většina členských států rovněž nabízela jiné formy podpory, na něž se vztahuje nařízení (EU) č. 1233/2011, a v rámci působnosti Ujednání OECD o státem podporovaných vývozních úvěrech[4], například přímé úvěry nebo financování (u kterých je financování poskytováno přímo exportní úvěrovou agenturou, a nikoli komerční bankou) nebo refinancování[5]. Mnoho členských států rovněž poskytuje projektové financování a různé formy vázané pomoci. Téměř všechny členské státy nabízejí programy určené k zohlednění specifických potřeb malých a středních podniků.

Obecně platí, že postupy a standardy pro upisování jsou v členských státech ve stále větší míře podobné, jelikož Ujednání o státem podporovaných vývozních úvěrech se začala vztahovat na stále větší počet otázek. Je však třeba mít na paměti následující rozdíly, které ztěžují poskytnutí plnohodnotného srovnání. Zaprvé, programy vývozních úvěrů, jež členské státy rozvinuly v rámci obecných forem podpory vývozních úvěrů uvedených v předchozím odstavci, jsou velmi různorodé. Navíc i v případě, že určitý produkt shodně poskytuje několik exportních úvěrových agentur, se mohou lišit podmínky, jež se k produktu váží. Zadruhé, dopad programu vývozních úvěrů samozřejmě závisí i na charakteristikách národního hospodářství a na kapacitě soukromých finančních trhů.

S těmito výhradami poskytuje tabulka níže, v níž je uveden soupis souhrnné jmenovité expozice vůči riziku ke dni pondělí 31. prosince 2018, alespoň obecnou představu o rozsahu největších programů vývozních úvěrů typu „čistého pojištění“[6].

[4] Ujednání o státem podporovaných vývozních úvěrech, jak je začleněno do práva Unie, je uvedeno v příloze II nařízení.

[5] Belgie, Česká republika, Dánsko, Maďarsko, Itálie, Polsko, Slovenská republika, Španělsko, Švédsko a Spojené království.

[6] Poznámka: Spojené království neuvádí údaj o souhrnné jmenovité expozici k 31. prosinci

Státní podpora v podobě „čistého pojištění“ v roce 2018 (v miliardách EUR) **Největší v EU, řazeno dle souhrnné jmenovité expozice vůči riziku**	
Německo	86,5
Francie	65,1
Švédsko	28,1
Itálie	26,4
Nizozemsko	24,4

Jak již bylo uvedeno výše, exportní úvěrové agentury EU působí v mnoha oblastech, které nejsou předmětem zpráv podávaných podle nařízení (EU) č. 1233/2011. To se týká v zásadě střednědobých a dlouhodobých činností v oblasti vývozních úvěrů (podle definice v Ujednání o státem podporovaných vývozních úvěrech). Mnoho exportních úvěrových agentur EU však také poskytuje další produkty jako krátkodobé vývozní úvěry, záruky za akreditivy, záruky týkající se výrobního rizika a pojistné investiční produkty. Dále je třeba poznamenat, že několik členských států vyvinulo vývozní úvěry pro určité sektory, například pro výrobu letadel a lodí a železniční infrastrukturu. To může odrážet odlišné odvětvové dohody v Ujednání o státem podporovaných vývozních úvěrech, kde jsou některé podmínky, zejména pokud jde o maximální lhůtu splatnosti, přizpůsobeny konkrétním potřebám konkrétních odvětví.

Podrobné informace lze nalézt v části II a IV formuláře pro podávání zpráv používaného pro výroční zprávy o činnosti, jakož i v obecných výročních zprávách, na které se řada členských států výslovně odkazuje.

Celkově lze říci, že výroční zprávy o činnosti poskytují příslušné finanční informace o programech vývozních úvěrů. Je však třeba zdůraznit, že podle nařízení (EU) č. 1233/2011 toto vykazování probíhá v souladu s vnitrostátním právním rámcem daného členského státu. To vede k určitým rozdílům v prezentaci údajů. Komise nemá k finančním aspektům výročních zpráv o činnosti žádné zvláštní připomínky[7].

b) Zohlednění „ekologických rizik, jež s sebou mohou nést další významná rizika“:

Podle bodu 2 přílohy I nařízení (EU) č. 1233/2011 členské státy ve výroční zprávě o činnosti *„popíší, jak jsou při činnosti jejich exportních úvěrových agentur v oblasti státem podporovaných vývozních úvěrů zohledněna ekologická rizika, jež s sebou mohou nést další významná rizika.“*

Členské státy uvádějí, že průběžně zdokonalují své vnitřní postupy za účelem zachycení a zhodnocení ekologických rizik. V případech, kdy jsou související rizika považována za

2018.

[7] Podle bodu 1 přílohy I nejsou podáním zprávy dotčeny výsady orgánů členských států vykonávajících dohled nad vnitrostátními programy vývozních úvěrů.

nepřijatelná či nepřiměřená, krytí není poskytováno. V případech, kdy jsou související rizika považována za přijatelná, se na podporu vývozního úvěru obvykle vztahují určité podmínky a dále je podmíněna opatřeními ke zmírnění rizik a dodržováním určitých norem.[8] Politiky členských států jsou navíc ovlivňovány mezinárodními normami a širším *acquis* EU. Odkazy na „cíle“, „normy“ a „pokyny“ EU ve zprávách ukazují, že jsou v potaz brány jak prostředky „měkkého“, tak „tvrdého“ práva a že duch zákona je stejně důležitý jako jeho litera.

Projevuje se zde také sbližování praxí, například uplatňováním různých postupů hodnocení v závislosti na typu a kategorii dané transakce, které výslovně popsalo několik členských států.[9]

Bod 2 přílohy I nařízení (EU) č. 1233/2011 zmiňuje vedle ekologických rizik také „další významná rizika“. Obecně lze tedy říct, že stejně jako v předchozích letech si členské státy ekologická rizika a s nimi spojená rizika nadále vykládaly široce. Řada členských států rovněž v odůvodněných případech uvádí, že po dobu trvání transakce sleduje posouzení rizika v souladu se zvláštními pokyny.

Transakce jsou posuzovány nejen z hlediska životního prostředí, ale i z mnoha dalších hledisek. Několik členských států například výslovně odkazuje na sociální dopady[10] i na lidská práva[11]. Tato rizika mohou být hodnocena nezávislými odborníky[12] nebo čím dál častěji odborníky na dané téma v rámci každé exportní úvěrové agentury[13].

Členské státy rovněž odkazují zejména na postupy uvedené v Doporučení OECD o společných přístupech ke státem podporovaným vývozním úvěrům a environmentálním a sociálním aspektům (dále jen „společné přístupy“), což je akceptovaný a dobře zavedený nástroj pro posuzování v rámci OECD s normativním dopadem i mimo OECD.

Ve zprávě se uvádí, že mnohé členské státy překračují rámec společných přístupů s cílem posílit kontrolu u ještě většího podílu transakcí[14]. Členské státy kromě společných přístupů poměřují své postupy také vůči dalším mezinárodním normám. Tyto normy zahrnují ochranné postupy Světové banky[15], obecné zásady Organizace spojených národů v oblasti podnikání a lidských práv[16], zásady iniciativy OSN nazvané Global Compact[17], deklarace Mezinárodní organizace práce o základních zásadách a právech v práci[18], zásady Equator Principles[19], normy environmentální a sociální výkonnosti Mezinárodní finanční korporace[20] a pokyny OECD pro nadnárodní společnosti[21]. Některé členské státy rovněž odkazují na iniciativy v

[8] Např. Belgie, Dánsko, Francie, Maďarsko. Lucembursko, Polsko, Portugalsko, Rumunsko, Slovenská republika,
Slovinsko a Švédsko.
[9] Např. Belgie, Dánsko, Německo, Slovenská republika a Švédsko.
[10] Belgie, Česká republika, Dánsko, Finsko, Francie, Německo, Nizozemsko, Polsko, Slovenská republika, Španělsko, Slovinsko a Švédsko.
[11] Rakousko, Německo, Švédsko a Spojené království.
[12] Např. Česká republika a Slovenská republika.
[13] Např. Belgie.
[14] Např. Itálie, Německo, Nizozemsko a Švédsko.
[15] Slovenská republika.
[16] Např. Dánsko, Finsko, Německo a Švédsko.
[17] Švédsko.
[18] Např. Finsko a Nizozemsko.
[19] Spojené království.
[20] Např. Nizozemsko a Slovenská republika.
[21] Švédsko.

oblasti změny klimatu, včetně odkazu na Rámcovou úmluvu OSN o změně klimatu[22]. Některé členské státy také zmiňují svůj dlouhodobý závazek zlepšovat a rozvíjet současné postupy.

c) Další informace obsažené ve výročních zprávách o činnosti

Kromě informací již uvedených v oddíle 3 a) a b) výše vyplývá z 21 výročních zpráv o činnosti rovněž to, že členské státy vyvinuly strategie pro vývozní úvěry, které se v obecnější rovině vztahují k ochraně životního prostředí, boji proti úplatkářství a dodržování zásad udržitelného poskytování úvěrů zemím s nízkými příjmy. Tři doporučení OECD[23] hrají zásadní, nikoli však výlučnou úlohu. Tři členské státy, Bulharsko, Chorvatsko a Rumunsko, které nejsou členy OECD, tyto nástroje používají nebo mají v úmyslu tak učinit. Rumunsko a Chorvatsko uplatňují společné přístupy a Doporučení OECD o úplatkářství a Bulharsko provedlo Doporučení OECD o úplatkářství.

Mnoho členských států ve svých zprávách uvádí, že společné přístupy se uplatňují nad rámec vymezený OECD[24]. Zdá se, že členské státy obecně posílily své ambice v boji proti úplatkářství a korupci zavedením nových opatření pro dodržování pravidel s cílem zpřísnit politiky v oblasti boje proti úplatkářství a proti korupci. Řada členských států vyžaduje od pojištěných před vydáním podpory prohlášení o boji proti úplatkářství, v němž se výslovně uvádí, že zjištění úplatku vede k automatickému zneplatnění úvěrového krytí. Rostoucí počet členských států rovněž zmiňuje význam monitorování a navazování dialogů s bankami a finančními institucemi o politikách s využitím osvědčených postupů týkajících se opatření proti úplatkářství.

Členské státy navíc čím dál častěji zmiňují další cíle či faktory, které doplňují cíle a faktory zakotvené ve společných přístupech. Patří mezi ně například sociální udržitelnost[25] a prevence daňových úniků[26]. V několika případech si příslušné nástroje vyvinuly samy exportní úvěrové agentury. Příkladem může být politika v oblasti sociální odpovědnosti podniků[27], v jejímž rámci obvykle dochází nejen k zavádění interních opatření, ale i k úzkému dialogu s klienty exportních úvěrových agentur.

Pokud jde o ochranu životního prostředí, mezi nové trendy patří důraz na udržitelnost a snížení emisí. Stejně jako v předchozím vykazovacím období zdůrazňuje mnoho členských států mimořádný význam lidských práv. Prakticky ve všech zprávách je i nadále reflektována podpora toho, aby byla do nových společných přístupů zapracována lidskoprávní dimenze.

Mnoho členských států kromě dodržování zásad stanovených společnými přístupy vyvinulo i vlastní specifické nástroje proti úplatkářství a korupci, jako například opatření v oblasti whistleblowingu[28]. I nadále jsou jako prioritní uváděna také opatření proti praní peněz[29] společně s prevencí financování terorismu[30].

[22] Finsko.
[23] 1. Doporučení OECD o společných přístupech ke státem podporovaným vývozním úvěrům a environmentálním a sociálním aspektům (tzv. *„společné přístupy“*). 2. Doporučení OECD týkající se úplatkářství a státem podporovaných vývozních úvěrů. 3. Zásady a pokyny na podporu udržitelných úvěrových postupů při poskytování státem podporovaných vývozních úvěrů zemím s nízkými příjmy.
[24] Francie, Německo, Itálie, Nizozemsko, Slovenská republika a Švédsko.
[25] Dánsko, Německo, Rumunsko, Slovenská republika a Španělsko.
[26] Švédsko.
[27] Itálie, Nizozemsko, Slovinsko a Švédsko.
[28] Slovenská republika a Švédsko.
[29] Švédsko.
[30] Švédsko.

Politiky členských států se podle všeho sbližují, což mimo jiné dokazuje i striktní naplňování požadavků Světové banky a Mezinárodního měnového fondu, na které členské státy odkazují, pokud jde o udržitelné postupy poskytování úvěrů zemím s nízkými příjmy.

Členské státy si také dávají dobrý pozor na to, aby byly exportní úvěrové agentury provozovány co nejtransparentněji a současně zachovávaly důvěrnost, která může být pro komerční transakce nezbytná. Stejně jako v předchozích letech věnuje několik členských států této otázce zvláštní pozornost ve výročních zprávách o činnosti za rok 2018.[31]

Soudě podle jejich zpráv se zdá, že členské státy společné přístupy OECD začlenily do svých strategií pro vývozní úvěry. Kromě toho se zdá, že se členské státy přestávají omezovat pouze na společné přístupy a sdílejí mezi sebou osvědčené postupy a metodiky posuzování. Společné přístupy jsou stále více považovány za minimální standard. V mnoha oblastech členské státy uplatňují svá vlastní doplňková opatření s cílem zajistit, aby byla podpora vývozních úvěrů dostupná pouze pro transakce, které splňují striktní soustavu norem, od aspektů environmentálních až po ty sociální.

d) Plnění cílů a závazků Unie ze strany exportních úvěrových agentur:

V zájmu zvýšení transparentnosti na úrovni EU mají členské státy podle nařízení (EU) č. 1233/2011 povinnost poskytnout Komisi výroční zprávu o činnosti, v níž podávají v souladu se svým vnitrostátním právním rámcem určité finanční a provozní informace o své činnosti v oblasti vývozních úvěrů, mj. i informace o tom, jak jsou řešena ekologická rizika.

Podle bodu 3 přílohy I „*na základě těchto informací vypracuje Komise pro Evropský parlament roční přehled, v němž mj. zhodnotí, nakolik exportní a úvěrové agentury plní cíle a závazky Unie*“.

Obecné cíle Unie jsou uvedeny v článku 3[32] Smlouvy o Evropské unii (SEU), zásady a cíle vnější činnosti Unie v článku 21 dané smlouvy.

Pokud jde o společnou obchodní politiku EU, je odkaz na zásady a cíle vnější činnosti Unie obsažen v článku 206 a v čl. 207 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie.

Všechny členské státy podávající zprávu poskytují důkazy o tom, že zavedly politiky umožňující správu programů vývozních úvěrů, které jsou v souladu s cíli EU. Doporučení specifická pro vývozní úvěry, která byla vypracována v OECD – jediné mezinárodní organizaci, jež doposud vypracovala zvláštní pravidla pro tuto oblast, jsou obecně používána a ve většině případů jdou aktivity členských států nad jejich rámec.

V zájmu prohloubení schopnosti Komise dále hodnotit činnosti členských států Komise ve spolupráci s Evropskou službou pro vnější činnost a v rámci konzultací s několika zúčastněnými stranami navrhla členským státům, aby rozšířily rozsah a míru podrobnosti informací, které mají být ve výročních zprávách o činnosti obsaženy. Revidovaný a rozšířený formulář pro podávání zpráv je v současné době projednáván s členskými státy.

Evropský parlament vyzval Komisi, aby vydala prohlášení o tom, zda členské státy plní cíle a závazky Unie; Evropská komise vypracovala svůj roční přehled v souladu s přílohou I.

[31] Rakousko, Belgie, Dánsko, Slovenská republika a Švédsko.

[32] Podle čl. 3 odst. 5 Smlouvy o EU přispívá Unie ve svých vztazích s okolním světem „k […] udržitelnému rozvoji této planety, k solidaritě a vzájemné úctě mezi národy, volnému a spravedlivému obchodování, vymýcení chudoby, ochraně lidských práv, především práv dítěte, a k přísnému dodržování a rozvoji mezinárodního práva, zejména k dodržování zásad Charty Organizace spojených národů.“

Přehled Komise vychází proto z výročních zpráv o činnosti předložených členskými státy a nelze jej považovat za konečný. Komise se nicméně domnívá, že informace obsažené ve výročních zprávách o činnosti poskytují přesvědčivé důkazy o tom, že exportní úvěrové agentury dodržují články 3 a 21 Smlouvy o EU a neposkytují důkazy o nedodržování ze strany některého členského státu. Samy orgány Evropské unie samozřejmě mohou společně stanovit ambicióznější politické cíle. Komise je v tomto ohledu připravena usnadnit a podpořit interinstitucionální dialog, musí však mezitím provést své hodnocení v souladu s bodem 3 přílohy I.

Pokud jde o dodržování mezinárodních závazků a závazků vyplývajících z právních předpisů EU v oblasti hospodářské soutěže, nebyly během vykazovaného období na úrovni WTO žádné spory týkající se evropských programů vývozních úvěrů. Evropská komise v roce 2018 neobdržela žádné stížnosti ohledně možného porušení práva EU, které by se týkaly exportních úvěrových agentur.