EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 3.8.2020.
COM(2020) 348 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 2017. 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 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 2017.:

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 nije imalo aktivne 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 europskih vlada 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 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 subvencioniranje kamatnih stopa).

Godine 2017. 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.

Općenito gledajući, države članice proširuju svoj paket izvozno-kreditnih programa. Kada je riječ o izvozno-kreditnoj potpori koju nude europske izvozno-kreditne agencije, 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)[5] odnosno refinanciranja[6]. U nekoliko godišnjih izvješća o radu izričito se spominju projektno financiranje[7], vezana pomoć[8] i/ili kreditiranje malih i srednjih poduzetnika[9].

Posljednjih je godina općenito postignut viši stupanj usklađenosti jer je proširen raspon pitanja obuhvaćen Sporazumom OECD-a o službeno podupiranim izvoznim kreditima. 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 privatnog financijskog sektora.

[4] Sporazum OECD-a 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 i Ujedinjena Kraljevina.
[6] Mađarska, Slovačka i Švedska.
[7] Danska, Italija, Njemačka i Nizozemska.
[8] Austrija, Danska, Mađarska, Poljska i Španjolska.
[9] Bugarska, Danska i Rumunjska.

Vodeći računa o tom ograničenju, u tablici u nastavku u kojoj su navedene ukupne nominalne izloženosti riziku na dan 31. prosinca 2017. dan je okviran prikaz veličine najveće kategorije programa izvoznih kredita u obliku „čistog pokrića”[10].

Službena potpora u obliku „čistog pokrića” u 2017. (u milijardama EUR) **Poredak u EU-u prema najvećoj ukupnoj nominalnoj izloženosti riziku**	
Njemačka	85,8
Francuska	69,2
Švedska	34,8
Italija	25,6
Nizozemska	24,4

Kako je već prethodno spomenuto, europske izvozno-kreditne agencije 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 OECD-a o službeno podupiranim izvoznim kreditima). Međutim, brojne europske izvozno-kreditne agencije 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 je korisno imati na umu pri procjenjivanju šire gospodarske uloge izvozno-kreditnih agencija.

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 više država članica.

Općenito, godišnja izvješća o radu obuhvaćaju relevantne financijske informacije o izvozno-kreditnim programima za 2017. 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[11].

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

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.”

[10] Napominjemo da je Ujedinjena Kraljevina navela i ukupnu nominalnu izloženost riziku na dan 31. ožujka 2018., koja iznosi 23,1 milijarde funti.

[11] 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.

Izvozno-kreditne agencije nastavljaju procjenjivati rizike za okoliš, a države članice dodatno su razvile unutarnje postupke za ocjenu postojećih rizika. Ako se utvrdi da su povezani rizici neprihvatljivi ili nerazmjerni, pokriće nije osigurano[12]. 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[13]. Konvergenciji praksi vidljiva je, primjerice, iz primjene različitih postupaka ocjenjivanja s obzirom na vrstu i kategoriju transakcija, kao što izričito navode određene države članice[14].

U stavku 2. Priloga I. navode se rizici za okoliš i „ostali važni rizici". Općenito gledajući, države članice su kao prethodnih godina protumačile rizike za okoliš i povezane rizike u širem smislu.

Pri procjeni transakcija uzimaju se u obzir rizici za okoliš, ali i mnogi drugi aspekti. Primjerice, nekoliko država članica izričito navodi i socijalne utjecaje[15] te ljudska prava[16]. Procjenu tih rizika mogu provesti vanjski neovisni stručnjaci[17] ili sve češće specijalizirani stručnjaci u pojedinačnim izvozno-kreditnim agencijama[18].

Uz to, gotovo sve 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"), koji su prihvaćeni i stekli su normativni učinak i u državama koje nisu članice OECD-a.

Mnoge države članice izvijestile su da primjenjuju Zajedničke pristupe i izvan preporučenog područja primjene radi boljeg nadzora i još većeg udjela transakcija[19]. Uz to, države članice ne ograničavaju se na Zajedničke pristupe i kao referentno mjerilo uzimaju i druge međunarodne standarde. Ti standardi obuhvaćaju politike zaštite okoliša i socijalne zaštite Svjetske banke[20], vodeća načela UN-a o poslovanju i ljudskim pravima[21], načela Globalnog sporazuma Ujedinjenih naroda[22], Deklaraciju Međunarodne organizacije rada (ILO) o temeljnim načelima i pravima na radu[23], „ekvatorska načela"[24], standarde uspješnosti zaštite okoliša i socijalne zaštite Međunarodne financijske korporacije[25] i smjernice OECD-a za multinacionalna poduzeća[26]. Još jedan novi trend uključivanje je inicijativa povezanih s klimatskim promjenama u taj kontekst, uključujući upućivanje na Okvirnu konvenciju UN-a o klimatskim promjenama[27]. Konačno, neke države članice spomenule su i svoju trajnu predanost unaprjeđivanju i razvoju postojećih disciplina. Finska je, primjerice, istaknula svoje

[12] Npr. Belgija, Austrija, Njemačka, Mađarska, Luksemburg i Portugal.
[13] Npr. Belgija, Danska, Francuska, Mađarska, Luksemburg, Poljska, Portugal, Rumunjska, Slovačka i Slovenija.
[14] Npr. Belgija, Danska, Njemačka i Slovačka.
[15] Belgija, Češka, Danska, Finska, Francuska, Njemačka, Nizozemska, Poljska, Slovačka, Španjolska, Slovenija i Švedska.
[16] Austrija, Njemačka, Švedska i Ujedinjena Kraljevina.
[17] Npr. Češka i Slovačka.
[18] Npr. Belgija.
[19] Italija, Njemačka, Nizozemska i Španjolska.
[20] Slovačka.
[21] Danska, Finska, Njemačka i Švedska.
[22] Švedska.
[23] Finska i Nizozemska.
[24] Ujedinjena Kraljevina.
[25] Nizozemska i Slovačka.
[26] Švedska.
[27] Finska.

sudjelovanje u radnim skupinama na razini izvozno-kreditnih agencija koje traže zajedničke pristupe ekološkim i socijalnim pitanjima te šira međunarodna nastojanja da se stvore zajednička pravila kako bi se osigurali jednaki uvjeti za sve.

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[28] igraju važnu, ali ne i isključivu ulogu. Uz to, tri države članice koje nisu članice OECD-a primjenjuju te instrumente ili to namjeravaju učiniti. Bugarska, primjerice, primjenjuje Preporuku OECD-a o podmićivanju. Brojne države članice konkretno navode da se Zajednički pristupi primjenjuju izvan područja primjene koje je utvrdio OECD[29]. Osim toga, politike država članica temelje se na međunarodnim standardima[30] i široj pravnoj stečevini EU-a. Iz pozivanja na „ciljeve", „standarde" i „smjernice" EU-a vidljivo je da se uzimaju u obzir neobvezujući i obvezujući pravni instrumenti te da je duh zakona jednako važan kao i njegovo slovo.

Nadalje, države članice sve češće navode dodatne ciljeve politike ili politička razmatranja koja dopunjuju one iz Zajedničkih pristupa. Među njima su društvena održivost[31] i sprečavanje utaje poreza[32]. U nekim su slučajevima same izvozno-kreditne agencije razvile odgovarajuće instrumente, primjerice politiku o korporativnoj društvenoj odgovornosti[33], koja obično obuhvaća ne samo unutarnje napore nego i bliski dijalog s klijentima izvozno-kreditnih agencija[34].

Kada je riječ o zaštiti okoliša, u novim trendovima naglašava se održivost[35] i smanjenje emisija[36]. 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.

Općenito gledajući, politike država članica u pogledu izvozno-kreditnih agencije sve su sličnije. Dobar su primjer toga mjere za borbu protiv podmićivanja. Mnoge države članice traže potpisanu izjavu svih uključenih stranaka o nepodmićivanju i izričito navode da se pokrivenost u slučaju podmićivanja automatski poništava[37]. Sve veći broj država članica spominje i važnost praćenja[38] te aktivno potiče banke i izvoznike na razvoj vlastitih mjera za borbu protiv podmićivanja[39].

---

[28] 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.
[29] Francuska, Italija, Nizozemska, Njemačka, Slovačka i Švedska.
[30] Za pojedinosti vidjeti prethodni popis, odjeljak 3.b).
[31] Danska, Njemačka, Rumunjska, Slovačka i Španjolska.
[32] Švedska.
[33] Italija, Nizozemska, Slovenija i Švedska.
[34] Npr. Belgija.
[35] Npr. Češka, Italija, Poljska, Rumunjska i Španjolska.
[36] Belgija i Danska.
[37] Npr. Bugarska, Danska, Francuska, Njemačka, Luksemburg, Portugal i Rumunjska.
[38] Belgija, Italija i Ujedinjena Kraljevina.
[39] Belgija, Danska i Njemačka.

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[40]. Osim toga, kao prioritet se i dalje navode mjere protiv pranja novca[41] i mjere za sprečavanje financiranja terorizma[42].

Isto tako, o konvergenciji svjedoči 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[43].

Države članice isto tako nastoje osigurati što transparentnije djelovanje izvozno-kreditnih agencija, poštujući pri tome povjerljivost koja može biti potrebna u poslovnim transakcijama. Nekoliko država članica tom pitanju posvećuju posebnu pozornost u godišnjim izvješćima o radu za 2017[44].

Iz izvješća se stječe dojam da su države članice integrirale Zajedničke pristupe OECD-a u svoje politike o izvoznim kreditima. Nadalje, kako je vidljivo iz niza prethodno spomenutih aspekata, Zajednički pristupi često se 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.[45] 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

[40] Slovačka i Švedska.
[41] Švedska.
[42] Švedska.
[43] Npr. Mađarska, Italija i Nizozemska.
[44] Austrija, Belgija, Danska, Slovačka i Švedska.
[45] 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 svoju godišnju reviziju u skladu s Prilogom 1. 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 2017. nije zaprimila ni jednu pritužbu o mogućim povredama prava EU-a povezanu s izvozno-kreditnim agencijama.