EURÓPAI
BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2017.2.7.
COM(2017) 67 final

A BIZOTTSÁG ÉVES FELÜLVIZSGÁLATA

az 1233/2011/EU rendelet értelmében a tagállamok exporthitelekre vonatkozó éves tevékenységi jelentéseinek tekintetében

A BIZOTTSÁG ÉVES FELÜLVIZSGÁLATA

az 1233/2011/EU rendelet értelmében a tagállamok exporthitelekre vonatkozó éves tevékenységi jelentéseinek tekintetében

1. Bevezetés

A hivatalosan támogatott exporthitelek terén bizonyos iránymutatások alkalmazásáról szóló, 2011. november 16-i 1233/2011/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet[1] I. mellékletének előírása szerint az átláthatóság uniós szintű növelése érdekében minden tagállam éves tevékenységi jelentést nyújt be nemzeti exporthitel-ügynökségének programjairól a Bizottságnak, és a Bizottság a tagállamok által benyújtott jelentések alapján éves felülvizsgálatot végez az Európai Parlament számára.

Ez az éves felülvizsgálat a 2014. naptári évre vonatkozik. A felülvizsgálat körébe az 1233/2011/EU rendelet szerinti exporthitelezés, vagyis a „közép- és hosszú távú" – legalább kétéves törlesztési időszakú – ügyletek tartoznak. A felülvizsgálat nem terjed ki a rövid távú exporthitelügyletekre[2], sem bizonyos, egyes exporthitel-ügynökségek által végrehajtott, az exporthitelezés területén kívül eső ügyletekre (például a befektetések biztosítására). Meg kell jegyezni azt is, hogy egyes tagállamokban az exporthitel-ügynökség funkcióját közmegbízás alapján tevékenykedő biztosító látja el. Ilyen esetben az állami exporthitelprogram irányítása szigorúan elkülönül a magánszektorbeli tevékenységektől (az utóbbiak természetesen nem tartoznak e felülvizsgálat körébe).

A Bizottság tudomásul vette az Európai Parlament 2013. július 2-án elfogadott állásfoglalását[3] az 1233/2011/EU rendelet szerinti első jelentéstételről.

A korábbi jelentésekben említetteknek megfelelően, figyelembe véve a szóban forgó állásfoglalásban lévő ajánlásokat – mint például a Tanács exporthitelekkel foglalkozó munkacsoportjához, valamint a Bizottsághoz címzett arra vonatkozó ajánlást, hogy konzultáljanak az Európai Külügyi Szolgálattal a jelentéstételi módszertan továbbfejlesztéséről, – a Bizottság – tekintettel az elkövetkező jelentéstételi folyamatokra – felhívta a tagállamok figyelmét az említett állásfoglalásra.

2. A 2014. naptári év vonatkozásában kapott éves tevékenységi jelentések

A 2014. évre vonatkozó éves felülvizsgálat 21 tagállam aktualizált éves tevékenységi jelentése alapján készült. A Bizottság a következő tagállamoktól kapott jelentést: Ausztria, Belgium, Bulgária, Cseh Köztársaság, Dánia, Finnország, Franciaország, Németország, Magyarország, Olaszország, Luxemburg, Hollandia, Lengyelország,

---

1 HL L 326., 2011.12.8., 45. o.

2 Az ilyen ügyletekre az EK-Szerződés 93. cikkének (1) bekezdése értelmében, a Szerződés 92. és 93. cikkének a rövid lejáratú exporthitel-biztosításra történő alkalmazásáról szóló bizottsági közlemény (HL C 281., 1997.9.17., 4. o.) alkalmazandó.

3 Az Európai Parlament 2013. július 2-i állásfoglalása az Európai Bizottság által az Európai Parlament részére készített, a tagállami exporthitel-ügynökségek tevékenységéről szóló első éves jelentésről (HL C 75., 2016.2.26., 7. o.).

Portugália, Horvátország, Románia, Szlovénia, Szlovákia, Spanyolország, Svédország és az Egyesült Királyság.

A fennmaradó hét tagállam – Ciprus, Észtország, Görögország, Írország, Lettország, Litvánia és Málta – a beszámolás tárgyévében nem működtetett az 1233/2011/EU rendelet szerinti aktív exporthitelprogramot.

3. Az éves tevékenységi jelentések elemzése

a) Általános és pénzügyi információk

Az alkalmazandó szabályozási keret (az 1233/2011/EU rendelet) meghatározza az exporthitelügyletekre és -programokra vonatkozó általános szabályokat. Habár a legtöbb uniós tagállam kormánya létrehozott egy exporthitel-ügynökséget, az exporthitelprogramok köre és típusa, valamint az exporthitel-ügynökségek szervezeti felépítése tagállamonként eltér.

Az exporthitel-ügynökség egyes esetekben egy kormányzati hivatal vagy ügynökség, más esetekben egy biztosító, amely közmegbízással és kormányzati felügyelet alatt tölti be ezt a szerepet. Egyes tagállamokban – ahol a garanciák mellett a kamatlábakra vonatkozó kedvezmények formájában is kínálnak támogatást – két külön szervezetet hoztak létre. Más tagállamokban az exporthitel-támogatás két ágát ugyanaz a szervezet működteti.

2014-ben 21 uniós tagállam működtetett az 1233/2011/EU rendelet szerinti exporthitelprogramokat. Ezeket a programokat összesen 29 különböző ügynökség és kormányzati hivatal irányította.

Általánosságban elmondható, hogy a tagállamok az elmúlt években bővítették az exporthitelprogramokkal kapcsolatos eszköztárukat. Az európai exporthitel-ügynökségek által kínált exporthitelek közül a „tiszta fedezet” típusúak a legelterjedtebbek (ahol a szóban forgó exportügyletet kereskedelmi bank hiteléből finanszírozzák, az exporthitel-ügynökség ehhez garancia- vagy biztosítási jellegű fedezetet nyújt). Az 1233/2011/EU rendelet szerinti exporthitelprogramokat működtető mind a 21 tagállam nyújtott ilyen típusú támogatást a jelentéstételi időszakban.

A tagállamok többsége az 1233/2011/EU rendeletben és a hivatalosan támogatott exporthitelek irányelveiről szóló OECD-megállapodásban[4] felsorolt más támogatási formákat is nyújtott, mint például a közvetlen hitel vagy finanszírozás[5] (amelyben a finanszírozást kereskedelmi bankok helyett közvetlenül az exporthitel-ügynökség nyújtja), a refinanszírozás[6] vagy a kamatláb-támogatási programok[7]. Több éves tevékenységi jelentés kifejezetten említi a projektfinanszírozást[8] és a feltételekhez kötött segélyeket[9].

---

4 A hivatalosan támogatott exporthitelekről szóló OECD-megállapodás szövegét a rendelet melléklete tartalmazza.

5 Cseh Köztársaság, Dánia, Finnország, Magyarország, Lengyelország, Szlovákia, Spanyolország és az Egyesült Királyság.

6 Szlovákia és Svédország.

7 Finnország, Franciaország, Lengyelország, Szlovákia és Spanyolország.

8 Dánia, Németország és Hollandia.

9 Ausztria, Dánia, Magyarország, Lengyelország és Spanyolország.

A rendelkezésekről és az exporthitelprogramok tagállamok általi alkalmazásáról készíthető olyan átfogó összehasonlítás, amely vázolja a főbb különbségeket és hasonlóságokat. Egy minden szempontot tükröző, teljes értékű összehasonlítás készítése azonban sokkal nehezebb feladat. Az exporthitelprogramok feltételei – még az egyazon kategóriába tartozó és azonos szabályozási keretnek megfelelő exporthitel-ügynökségek által működtetett programok esetében is – eltérőek lehetnek az egyes tagállamokban. Általában véve bizonyos mértékű közeledés volt tapasztalható az elmúlt években, mivel a hivatalosan támogatott exporthitelekről szóló OECD-megállapodás számos területre kiterjedt.

A fenti feltétellel az összesített névleges kockázati kitettség 2014. év végi adatának összehasonlítása legalább egy általános képet nyújt a legnagyobb „tiszta fedezet” jellegű exporthitelprogramok nagyságrendjéről:

„Tiszta fedezet” formájában nyújtott hivatalos támogatás 2014-ben (milliárd euróban) **Az összesített névleges kockázati kitettség szerinti rangsor legmagasabb értékei az Unión belül**	
Németország	88,5
Franciaország	65,3
Svédország	31,6
Olaszország	26,7
Hollandia	20,2

A tagállamok exporthitel-ügynökségeiken keresztül számos olyan területen is tevékenykednek, amely kívül esik az 1233/2011/EU rendelet szerinti jelentéstétel alkalmazási körén. Figyelembe véve, hogy bizonyos ipari ágazatokban – mint például a légijármű-gyártás és hajóépítés – túlnyomórészt különleges finanszírozási feltételek vannak érvényben, számos tagállam ágazatspecifikus exporthiteltermékeket is kidolgozott. Ezek az exporthiteltermékek lényegében a hivatalosan támogatott exporthitelek irányelveiről szóló OECD-megállapodás meghatározása szerinti közép- és hosszú távú exporthitel-tevékenységeket fedik. Számos európai exporthitel-ügynökség azonban az ilyen termékeket rövidtávú exporthitelekként vagy akkreditív garanciaként, gyártási kockázati garanciaként vagy befektetéssel kombinált biztosításként is kínálja. Hasznos ezt szem előtt tartani az exporthitel-ügynökségek tágabb gazdasági szerepének értékelésekor.

Ezzel kapcsolatban a tagállamok éves tevékenységi jelentéseihez használt jelentéstételi formanyomtatvány II. és IV. szakaszában, valamint az egyes tagállamok által kifejezetten hivatkozott általános éves jelentésekben található részletesebb információ.

Általános következtetésként elmondható, hogy az éves tevékenységi jelentések releváns pénzügyi információt nyújtanak a 2014. évi exporthitelprogramokról. Ki kell azonban emelni, hogy az 1233/2011/EU rendelet értelmében a jelentéstétel az adott tagállam nemzeti jogszabályi keretének megfelelően történik. Ez bizonyos különbségekhez vezet

az adatok megjelenítésében. Ezzel együtt a Bizottságnak nincs konkrét észrevétele az éves tevékenységi jelentések pénzügyi vetületéről.[10]

A Cseh Köztársaság, a Szlovák Köztársaság és az Egyesült Királyság éves tevékenységi jelentésében az 1233/2011/EU rendelet I. melléklete 1. pontja utolsó mondatának értelmében függő kötelezettségeket tüntet fel.

b) Kezelik-e azokat a „környezeti kockázatokat, amelyek egyéb kapcsolódó kockázatokat is rejthetnek”:

Az 1233/2011/EU rendelet I. mellékletének 2. pontja szerint éves tevékenységi jelentésükben *„a tagállamok részletezik, hogy exporthitel-ügynökségeik a hivatalosan támogatott exporthitel-tevékenységeik során mennyiben veszik figyelembe azokat a környezeti kockázatokat, melyek egyéb kapcsolódó kockázatokat is rejthetnek”*.

Minden tagállam kifejezetten hivatkozik erre a rendelkezésre. Habár az I. melléklet 2. pontja csak környezeti kockázatokat említ, a legtöbb tagállam társadalmi és emberi jogi kérdésekhez kapcsolódó kockázatokra is hivatkozik. Szinte az összes tagállam azt állítja, hogy a környezeti és emberi jogi kockázatok tekintetében megfelel a környezeti és társadalmi átvilágításra vonatkozó közös megközelítésről szóló OECD-ajánlásnak (a közös megközelítés). A megvesztegetésről szóló OECD-ajánlás esetében is ugyanez a helyzet.

Összhangban a közös megközelítéssel, az exporthitel-ügynökségek fokozatosan kialakítanak egy szakértői csoportot környezeti, társadalmi és emberi jogi kérdésekre szakosodott szakértők részvételével. A közös megközelítésnek megfelelően ellenőrzik az ügyletek környezeti, társadalmi és emberi jogi kockázatait és lehetséges hatásait. Ez az ellenőrzési folyamat egyre általánosabban alkalmazott értékelési eljárás az exporthitel-ügynökségek körében.

Számos exporthitel-ügynökség említést tesz arról is, hogy a környezeti és emberi jogi vetületekhez kapcsolódó kockázatértékelést gyakran az exportőrökkel és a bankokkal szoros együttműködésben végzik. Az alapos kockázatértékelés érdekében – szükség esetén – további információt kérnek az exportőrökről és a bankoktól.

A kockázatértékelési eljárások jellemzően annak egyértelmű eldöntésére törekszenek, hogy az adott projekt jogosult-e exporthitel-támogatásra vagy sem (vagyis ha a felmerülő kockázatok aránytalanul magasak, nem nyújtanak fedezetet). Abban az esetben, ha a kockázatokat elfogadhatónak ítélik, az exporthitel-támogatást jellemzően konkrét feltételekhez kötik, általában a hatások mérséklését célzó intézkedések végrehajtásához és a szabványok teljesítéséhez.

Bulgária nem tagja az OECD-nek és exporthitel-ügynöksége nem hajtotta végre a közös megközelítésnek sem a környezetre, sem pedig az emberi jogi kérdésekre vonatkozó ajánlásait. Bulgária mindazonáltal alkalmazza a megvesztegetésről és a hivatalosan támogatott exporthitelekről szóló OECD-ajánlásban foglaltakat.

c) Egyéb információk az éves tevékenységi jelentésekben

[10] Az I. melléklet 1. pontjának megfelelően e jelentéstételi kötelezettség nem sérti a nemzeti exporthitel-programok felügyeletét ellátó tagállami intézmények előjogait.

A fenti 3. a) és b) szakaszokban említett információkon kívül az éves tevékenységi jelentésekből az is megállapítható, hogy a tagállamok a környezet, a korrupcióellenesség, illetve az alacsony jövedelmű országokat érintő fenntartható hitelezési gyakorlatok kapcsán általában szabályozzák az exporthitelezést. A három vonatkozó OECD-ajánlás[11] nagy, de nem kizárólagos szerepet játszik. Még a nem OECD-tag tagállamok is alkalmazzák ezeket az eszközöket vagy alapvetően törekednek azok alkalmazására[12]. A tagállamok által benyújtott jelentések általánosságban azt mutatják, hogy a tagállamok azonos megközelítést alkalmaznak a környezethez, az emberi jogokhoz és a megvesztegetéshez kapcsolódó kérdések kezelése érdekében. Néhány tagállam részletesebb információt nyújt jelentésében és nagy hangsúlyt fektet ezekre a kérdésekre.

A tagállamok sok esetben egyre gyakrabban alkalmaznak az OECD-megállapodásban meghatározott hatályt meghaladó szabályokat és gyakorlatokat, valamint a közös megközelítés hatályán kívül eső ügyleteket is azonos megközelítés alapján kezelik. A szóban forgó exporthitel-ügynökségek több esetben maguk fejlesztették ki a megfelelő eszközöket (például vállalati társadalmi felelősségvállalásra vonatkozó politikát vagy etikai kódexet).

Számos tagállam[13] fontosnak tekinti, hogy olyan intézkedéseket fogadjon el, amelyek elősegítik a nyitottságot és az átláthatóságot azáltal, hogy az ügyletekkel, pénzügyekkel, valamint a környezeti és társadalmi kérdésekkel kapcsolatos információkat nyújtanak minden érdekelt fél számára. A figyelemfelhívás eszközeként, valamint a nyitottság és az átláthatóság előmozdítása érdekében rendszeres párbeszédet kezdeményeznek és folytatnak az érdekelt felekkel.

Az előző jelentéstételi időszakhoz hasonlóan sok tagállam hangsúlyozza az emberi jogok különleges jelentőségét. Gyakorlatilag valamennyi jelentésből továbbra is az tűnik ki, hogy a tagállamok támogatják, hogy a közös megközelítésen belül emberi jogi dimenziót is kialakítsanak. Az emberi jogi megfontolások számos tagállam projektértékelési gyakorlatában kiemelt figyelmet kapnak. Egyes esetekben ez a téma közvetlenül kapcsolódik a munkavállalói jogok kérdésköréhez.

Minden tagállam nagy jelentőséget tulajdonít a megvesztegetés elleni és a korrupcióellenes politikáknak is. Sok tagállam arra kötelezi az exportőröket és a bankokat, hogy a fedezetigénylés részeként írjanak alá egy megvesztegetés elleni nyilatkozatot. Az alkalmazott eszközök köre széles (például tagállami jogszabályok, belföldi bevált gyakorlatok).

d) Az exporthitel-ügynökségek uniós célkitűzéseknek és kötelezettségeknek való megfelelése

---

[11] 1. A hivatalosan támogatott exporthitelekre, valamint a környezeti és társadalmi átvilágításra vonatkozó közös megközelítésről szóló OECD-ajánlás (az ún. „*közös megközelítés*”); 2. a megvesztegetésről és a hivatalosan támogatott exporthitelekről szóló OECD-ajánlás; 3. az alacsony jövedelmű országokba irányuló hivatalos exporthitelek nyújtásának fenntartható hitelezői gyakorlatát elősegítő elvek és iránymutatások.

[12] Nyilvánvaló azonban, hogy a fenntartható hitelezői gyakorlatra vonatkozó OECD-iránymutatást és elveket nem alkalmazhatják azok az exporthitelezők, amelyek nem nyújtanak hiteleket alacsony jövedelmű országoknak.

[13] Dánia, Franciaország, Németország, Hollandia és Svédország.

Az átláthatóság uniós szintű javítása érdekében a tagállamok éves tevékenységi jelentést bocsátanak a Bizottság rendelkezésére, melyben nemzeti jogszabályi keretüknek megfelelően jelentést tesznek bizonyos exporthitelezési tevékenységeikhez kapcsolódó pénzügyi és műveleti információkról, beleértve a környezeti kockázatok kezelésének módjára vonatkozó információkat is.

Az I. melléklet 3. pontja szerint: „*a Bizottság ezen információ alapján éves felülvizsgálatot végez az Európai Parlament számára, beleértve az exporthitel-ügynökségek uniós célkitűzéseknek és kötelezettségeknek való megfeleléséről szóló értékelést*".

Az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) a 3. cikkben sorolja fel az Unió általános célkitűzéseit, a 21. cikkben pedig az Unió külső tevékenységének elveit és célkitűzéseit.

Az EU közös kereskedelempolitikája kapcsán az Európai Unió működéséről szóló szerződés 206. cikke, illetve 207. cikkének (1) bekezdése hivatkozik az Unió külső tevékenységének elveire és célkitűzéseire.

A rendelkezésére bocsátott információk alapján az Európai Bizottság tudomásul veszi, hogy az 1233/2011/EU rendelet értelmében vett exporthitel-tevékenységeket folytató tagállamok az exporthitelprogramjaik kezelését kísérő szakpolitikákat dolgoztak ki, amelyek összhangban vannak az Unió célkitűzéseivel. Az exporthitelezésre vonatkozó szabályok kidolgozása terén eddig egyetlen nemzetközi szervezetként tevékeny OECD által kidolgozott ajánlásokat általánosan alkalmazzák.

Amint az a korábbi éves felülvizsgálatokban is olvasható, válaszul a fent említett 2013. júliusi európai parlamenti állásfoglalás részét képező, a jövőbeni jelentéstételhez iránymutatást nyújtó ajánlásra, a Bizottság azt ajánlotta, hogy a szakpolitika további kidolgozása során iránymutatásként támaszkodjanak a nemzetközi megfigyelő szervezetek (köztük az ENSZ) munkájára. A tagállami jelentések eltérő mértékben referenciaként már használnak ilyen nemzetközi jogi eszközöket és a Bizottság ösztönzi, hogy ebbe az irányba haladjanak tovább. Nagyon fontos lenne folytatni a párbeszédet az Európai Külügyi Szolgálattal az emberi jogi politikákról.

Az Európai Parlament a Bizottság állásfoglalását kérte arról, hogy a tagállamok tiszteletben tartják-e az Unió céljait és kötelezettségeit. Az Európai Bizottság az I. melléklet rendelkezéseinek megfelelően végezte el az éves felülvizsgálatot. A tagállamok által benyújtott éves tevékenységi jelentésekben foglalt információk alapján a Bizottság úgy véli, hogy azok megfelelnek az EUSZ 3. és 21. cikkében foglalt uniós célkitűzéseknek. Természetesen az európai intézmények közösen pontosabban meghatározott politikai célokat is kitűzhetnek. A Bizottság készen áll egy e témakörben folytatott releváns intézményközi párbeszéd megkönnyítésére és előmozdítására, közben azonban az I. melléklet 3. pontjának megfelelően kell elkészítenie értékelését.

Ami a nemzetközi jognak és az uniós versenyjognak való megfelelést illeti, a WTO szintjén nem volt probléma az európai exporthitelprogramokkal a jelentéstételi időszakban. Az Európai Bizottság az exporthitel-ügynökségek kapcsán 2014-ben nem kapott az uniós jog potenciális megsértése miatti panaszt.