EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 17.5.2018
COM(2018) 305 final

LETNI PREGLED KOMISIJE

o letnih poročilih držav članic o dejavnostih izvoznih kreditov v smislu Uredbe (EU) št. 1233/2011

LETNI PREGLED KOMISIJE

o letnih poročilih držav članic o dejavnostih izvoznih kreditov v smislu Uredbe (EU) št. 1233/2011

1. Uvod:

Uredba (EU) št. 1233/2011 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. novembra 2011 o uporabi nekaterih smernic na področju uradno podprtih izvoznih kreditov in o razveljavitvi odločb Sveta 2001/76/ES in 2001/77/ES[1] v Prilogi I določa, da države članice Komisiji predložijo letno poročilo o dejavnostih za povečanje preglednosti na ravni Unije. Komisija na podlagi teh informacij pripravi letni pregled za Evropski parlament.

Ta letni pregled se nanaša na koledarsko leto 2016. Zajema dejavnosti izvoznih kreditov v smislu Uredbe (EU) št. 1233/2011, tj. „srednje- in dolgoročne“ transakcije z obdobjem odplačevanja 2 leti ali več. Ne zajema pa niti kratkoročnih transakcij na področju izvoznih kreditov[2] niti dejavnosti, ki jih izvajajo nekatere agencije za izvozne kredite in presegajo področje izvoznih kreditov (npr. zavarovanje naložb). Prav tako je treba opozoriti, da v nekaterih državah članicah funkcijo agencije za izvozne kredite opravlja zavarovalnica, ki deluje po javnem pooblastilu. V takih primerih je upravljanje javnih programov izvoznih kreditov strogo ločeno od drugih dejavnosti zasebnega sektorja (slednje seveda niso vključene v ta pregled).

Komisija se je seznanila z resolucijo Evropskega parlamenta z dne 2. julija 2013 glede prvega poročanja v skladu z Uredbo (EU) št. 1233/2011[3] in je države članice posebej opozorila na priporočila iz resolucije, na primer na priporočilo delovni skupini Sveta za izvozne kredite in Komisiji, naj se z Evropsko službo za zunanje delovanje posvetujeta glede nadaljnjega razvoja metodologije za poročanje.

2. Letna poročila o dejavnostih, prejeta za koledarsko leto 2016:

Letna poročila o dejavnostih so poslale naslednje države članice: Avstrija, Belgija, Bolgarija, Češka, Danska, Finska, Francija, Hrvaška, Italija, Luksemburg, Madžarska, Nemčija, Nizozemska, Poljska, Portugalska, Romunija, Slovaška, Slovenija, Španija, Švedska in Združeno kraljestvo.

Preostalih sedem držav članic (Ciper, Estonija, Grčija, Irska, Latvija, Litva in Malta) v letu poročanja ni imelo aktivnih programov izvoznih kreditov v smislu Uredbe (EU) št. 1233/2011.

3. Analiza letnih poročil o dejavnostih:

(a) Splošne in finančne informacije:

[1] UL L 326, 8.12.2011, str. 45.

[2] Za take transakcije se uporablja Sporočilo Komisije državam članicam o uporabi členov 107 in 108 Pogodbe o delovanju Evropske unije za kratkoročno zavarovanje izvoznih kreditov.

[3] Resolucija Evropskega parlamenta z dne 2. julija 2013 o prvem letnem poročilu Komisije Evropskemu parlamentu o dejavnostih agencij za izvozne kredite v državah članicah (2012/2320(INI)).

Veljavni regulativni okvir (Uredba (EU) št. 1233/2011) določa splošna pravila za transakcije in programe izvoznih kreditov. Čeprav je večina evropskih vlad vzpostavila agencije za izvozne kredite, se področje uporabe in vrsta programov izvoznih kreditov ter organizacijska struktura agencij za izvozne kredite med državami članicami razlikujejo.

V nekaterih državah članicah je agencija za izvozne kredite vladna služba ali agencija. V drugih to funkcijo opravlja zavarovalnica po javnem pooblastilu in pod vladnim nadzorom. Pogosto imajo države članice, ki ponujajo različne kategorije podpore za izvozne kredite, več kot eno agencijo za izvozne kredite (npr. eno agencijo, ki zagotavlja uradno podporo v obliki jamstva ali zavarovalniško „čisto kritje“, in drugo, ki zagotavlja podporo s subvencioniranjem obrestnih mer). Leta 2016 je imelo 21 držav članic EU programe izvoznih kreditov v smislu Uredbe (EU) št. 1233/2011. Te programe je upravljalo 29 različnih agencij in vladnih služb.

Na splošno so države članice v zadnjih letih razširile svoj nabor orodij v okviru programov izvoznih kreditov. Kar zadeva vrste podpore za izvozne kredite, je najpogostejša oblika, ki so jo ponujale evropske agencije za izvozne kredite, še naprej „čisto kritje“ (tj. zadevno izvozno transakcijo financira komercialna banka, za katero agencija za izvozne kredite zagotovi jamstvo ali zavarovalniško kritje). Vseh 21 držav članic, ki so v obdobju poročanja zagotavljale izvozne kredite v smislu Uredbe (EU) št. 1233/2011, ponuja to vrsto podpore. Petnajst držav članic ponuja tudi druge oblike podpore, ki jih zajemata Uredba (EU) št. 1233/2011 in Sporazum OECD o uradno podprtih izvoznih kreditih[4], kot so neposredni kredit ali financiranje (pri katerem financiranje neposredno zagotovi agencija za izvozne kredite in ne komercialna banka)[5], refinanciranje[6] ali subvencioniranje obrestnih mer[7]. V več letnih poročilih o dejavnostih so tudi izrecno omenjeni projektno financiranje[8], vezana pomoč[9] in/ali financiranje za MSP[10].

Na splošno se je v zadnjih letih razvila višja stopnja skladnosti, saj Sporazum OECD o uradno podprtih izvoznih kreditih zdaj zajema široko paleto vprašanj. Kljub temu bi bilo treba upoštevati naslednje razlike, ki otežujejo celovito primerjavo in s tem popoln pregled. Prvič, države članice so v okviru splošnih vrst izvoznih kreditov, omenjenih v prejšnjem odstavku, razvile veliko različnih programov izvoznih kreditov. Poleg tega je določen produkt lahko sicer skupen več agencijam za izvozne kredite, pogoji, povezani z njim, pa morda niso. Drugič, učinek programa izvoznih kreditov je očitno odvisen tudi od značilnosti nacionalnega gospodarstva in zmogljivosti zasebnega finančnega sektorja.

Z upoštevanjem teh pridržkov je iz spodnje preglednice, ki prikazuje skupno nominalno izpostavljenost tveganju na dan 31. decembra 2016, vsaj v splošnem razvidna velikost največjih programov izvoznih kreditov v obliki „čistega kritja“[11].

Uradna podpora v obliki „čistega kritja“ leta 2016 (v milijardah EUR)

Največja v EU glede na skupno nominalno izpostavljenost tveganju

[4] Sporazum OECD o uradno podprtih izvoznih kreditih je priloga k Uredbi.
[5] Belgija, Češka, Danska, Italija, Madžarska, Poljska, Slovaška, Španija in Združeno kraljestvo.
[6] Madžarska, Slovaška in Švedska.
[7] Finska, Francija, Poljska in Španija.
[8] Danska, Italija, Nemčija in Nizozemska.
[9] Avstrija, Danska, Madžarska, Poljska in Španija.
[10] Bolgarija, Danska in Romunija.
[11] Opozoriti je treba, da je Združeno kraljestvo navedlo tudi skupno nominalno izpostavljenost tveganju na dan 31. marca 2017 v višini 23,4 mrd. GBP.

Nemčija	89,7
Francija	68,7
Švedska	35,7
Italija	26,1
Nizozemska	23,9

Kot je bilo že omenjeno, so evropske agencije za izvozne kredite dejavne na številnih področjih, ki presegajo področje poročanja v skladu z Uredbo (EU) št. 1233/2011. Uredba v glavnem zajema dejavnosti srednje- in dolgoročnih izvoznih kreditov (kot so opredeljeni v Sporazumu OECD o uradno podprtih izvoznih kreditih). Vendar veliko evropskih agencij za izvozne kredite ponuja tudi produkte, kot so kratkoročni izvozni krediti, jamstva za akreditive, jamstva za proizvodno tveganje in zavarovalni naložbeni produkti. Opozoriti je treba tudi, da je več držav članic razvilo izvoznokreditne produkte, značilne za posamezne sektorje, na primer za letalski in ladjedelniški sektor. To je dobro upoštevati pri ocenjevanju širše gospodarske vloge agencij za izvozne kredite.

Podrobne informacije so na voljo v oddelkih II in IV obrazca za poročanje, ki se uporablja za letna poročila o dejavnostih, ter v splošnih letnih poročilih, na katera se izrecno sklicuje več držav članic.

Letna poročila o dejavnostih na splošno zagotavljajo ustrezne finančne informacije o programih izvoznih kreditov v letu 2016. Vendar je treba poudariti, da je v skladu z Uredbo (EU) št. 1233/2011 to poročanje opravljeno v skladu z nacionalnim zakonodajnim okvirom zadevne države članice, zato je pri predstavitvi nekaj razlik. Ne glede na to Komisija nima posebnih pripomb o finančnih vidikih letnih poročil o dejavnostih[12].

(b) Obravnava „okoljskih tveganj, ki lahko prinašajo druga pomembna tveganja“:

V skladu z odstavkom 2 Priloge I k Uredbi (EU) št. 1233/2011 države članice v letnem poročilu o dejavnostih „opišejo, kako njihove agencije za izvozne kredite v dejavnostih uradno podprtih izvoznih kreditov upoštevajo okoljska tveganja, ki lahko prinašajo druga pomembna tveganja“.

Države članice okoljskim tveganjem posvečajo vse večjo pozornost, taka tveganja pa tudi pomembno vplivajo na odločitev, ali bo podpora za izvozne kredite zagotovljena ali ne. Države članice so tako razvile notranje postopke za oceno takih tveganj. Če se šteje, da so povezana tveganja nesprejemljiva ali nesorazmerna, se kritje ne zagotovi. Če se šteje, da so tveganja sprejemljiva, so pogoj za podporo za izvozne kredite običajno ukrepi za zmanjšanje tveganja in skladnost z določenimi standardi, od česar je podpora tudi odvisna. V poročilih za leto 2016 je spremljanju skladnosti s temi pogoji namenjen večji poudarek[13]. Razvidno je tudi

[12] V skladu z odstavkom 1 Priloge I ta postopek poročanja ne posega v pristojnosti institucij držav članic, ki izvajajo nadzor nad nacionalnimi programi izvoznih kreditov.
[13] Npr. Belgija, Italija, Romunija.

zbliževanje praks, na primer z uporabo različnih postopkov ocene glede na kategorijo transakcije, kot izrecno navajajo nekatere države članice[14].

Države članice z več agencijami za izvozne kredite so za oceno okoljskih tveganj razvile medagencijsko sodelovanje in usklajevanje. Kadar je v transakcijo vključena več kot ena agencija, na primer kadar se za transakcijo zagotovi ne le jamstvo za izvozni kredit, temveč tudi subvencioniranje obrestnih mer, je običajno ena agencija jasno določena za zagotovitev, da transakcija izpolnjuje zahteve priporočila OECD o postopku skrbnega pregleda na področju okoljske in družbene odgovornosti. Tako medagencijsko sodelovanje med drugim izvajata Italija in Češka.

V odstavku 2 Priloge I se omenjajo okoljska in „druga pomembna tveganja“, ki jih države članice široko razlagajo. Dejansko se več držav članic izrecno sklicuje tudi na družbene učinke[15], kot so človekove pravice[16]. Ta tveganja lahko ocenjujejo zunanji neodvisni strokovnjaki, vedno pogosteje pa posebni strokovnjaki znotraj posamezne agencije za izvozne kredite.

Številne države članice se zlasti sklicujejo na postopke iz priporočila OECD o skupnih pristopih na področju uradno podprtih izvoznih kreditov ter postopku skrbnega pregleda na področju okoljske in družbene odgovornosti (v nadaljnjem besedilu: skupni pristopi), ki so se uveljavili in pridobili normativno moč tudi med nečlanicami OECD. Bolgarija na primer uporablja priporočilo OECD o podkupninah. Čeprav ne izvaja priporočila OECD o skupnih pristopih v zvezi z okoljem ali človekovimi pravicami, ostaja „odprta“ za vključitev teh priporočil. Nekatere države članice skupne pristope uporabljajo tudi zunaj priporočenega področja uporabe za podrobnejše preverjanje še več različnih transakcij[17].

Vendar nedavni trend kaže, da se številne države članice ozirajo tudi onstran skupnih pristopov in so kot referenčno merilo poleg slednjih začele uporabljati tudi druge mednarodne standarde, kot so zaščitne politike Svetovne banke[18], vodilna načela Združenih narodov o podjetništvu in človekovih pravicah[19], Deklaracija Mednarodne organizacije dela o temeljnih načelih in pravicah pri delu[20], načela Equator[21] in standardi okoljske in socialne uspešnosti Mednarodne finančne korporacije[22]. Še eden od nedavnih trendov je vključitev pobud s področja podnebnih sprememb, vključno s sklicevanjem na Okvirno konvencijo Združenih narodov o spremembi podnebja[23]. Nekatere države članice pa so izrazile tudi stalno zavezanost izboljševanju in razvijanju obstoječih disciplin. Finska je na primer navedla svoje sodelovanje v skupnih delovnih skupinah agencij za izvozne kredite in širše mednarodno sodelovanje, slednje pa je navedlo tudi Združeno kraljestvo. Nizozemska na primer razvija lastna orodja skrbnega pregleda, namenjena posledicam transakcij za človekove pravice. Nekatere države članice so poročale o spremembah, ki so jih leta 2016 uvedle v svojih politikah, kar kaže, da nenehno potekata notranje ocenjevanje in pregled.

[14] Npr. Belgija, Danska, Nemčija, Slovaška in Španija.
[15] Avstrija, Belgija, Češka, Finska, Francija, Nemčija, Nizozemska, Slovaška in Švedska.
[16] Avstrija, Nemčija in Švedska.
[17] Nemčija, Nizozemska in Španija.
[18] Slovaška.
[19] Finska in Nizozemska.
[20] Nizozemska.
[21] Združeno kraljestvo.
[22] Nizozemska in Slovaška.
[23] Npr. Belgija in Nemčija.

Države članice na splošno široko razlagajo okoljska in povezana tveganja. Transakcije se ocenjujejo ob upoštevanju ne le okoljskih, temveč tudi številnih drugih vidikov. Države članice so dokazale, da so v svoje politike za izvozne kredite vključile ne le skupne pristope, temveč vedno bolj tudi druge mednarodne standarde, hkrati pa so pokazale zavezanost nadaljnjemu razvoju v tem pogledu. Sami skupni pristopi so bili leta 2016 pregledani na podlagi uspešnega mednarodnega sodelovanja številnih držav članic za osvežitev priporočil.

(c) Druge informacije v letnih poročilih o dejavnostih:

Poleg informacij, omenjenih v oddelkih 3(a) in 3(b), 21. letno poročilo o dejavnostih kaže tudi, da so države članice razvile politike za izvozne kredite, ki so splošneje povezane z okoljem, bojem proti podkupovanju in trajnostnim posojanjem državam z nizkimi dohodki. Tri ustrezna priporočila OECD[24] imajo pomembno, ne pa izključno vlogo. Te instrumente uporabljajo ali jih načeloma nameravajo uporabljati celo države članice, ki niso članice OECD. Številne države članice zlasti navajajo, da se skupni pristopi uporabljajo tudi zunaj področja uporabe, ki ga je opredelila OECD[25]. V politikah držav članic se poleg tega upoštevajo tudi mednarodni standardi, kot so vodilna načela Združenih narodov o podjetništvu in človekovih pravicah[26] ter širši pravni red EU, vključno z recimo uredbo o bonitetnih zahtevah za kreditne institucije in investicijska podjetja[27]. Pogosti sklici na „cilje“, „standarde“ in „smernice“ EU kažejo, da se upoštevajo tako instrumenti mehkega kot tudi trdega prava in da je duh zakona ravno tako pomemben kot črka zakona.

Poleg tega države članice vedno pogosteje navajajo dodatne cilje ali vidike politike, ki dopolnjujejo tiste iz skupnih pristopov. Primeri vključujejo vidik spola[28], družbeno trajnost[29] in preprečevanje davčnih utaj[30]. V več primerih so zadevne agencije za izvozne kredite same razvile ustrezne instrumente. Tak primer je politika družbene odgovornosti podjetij[31], ki običajno vključuje ne le notranja prizadevanja, temveč tudi tesen dialog s strankami agencije za izvozne kredite[32].

Kar zadeva varstvo okolja, novi trendi vključujejo poudarek na trajnosti[33] in zmanjševanju emisij[34]. Kot pri prejšnjem poročanju veliko držav članic poudarja poseben pomen človekovih pravic. Skoraj vsa poročila še naprej odražajo podporo razvoju razsežnosti človekovih pravic v skladu z novimi skupnimi pristopi. V nekaj primerih je ta tema neposredno povezana s pravicami iz delovnega razmerja[35].

Na splošno so se politike držav članic glede agencij za izvozne kredite večinoma zbližale. Tak primer so ukrepi proti podkupovanju. Številne države članice zahtevajo, da udeležene strani

[24] 1. Priporočilo OECD o skupnih pristopih na področju uradno podprtih izvoznih kreditov ter postopku skrbnega pregleda na področju okoljske in družbene odgovornosti (t. i. „skupni pristopi“). 2. Priporočilo OECD o podkupninah in uradno podprtih izvoznih kreditih. 3. Načela in smernice za spodbujanje trajnostnih posojilnih dejavnosti pri zagotavljanju uradno podprtih izvoznih kreditov državam z nizkimi dohodki.
[25] Francija, Italija, Nemčija, Nizozemska, Slovaška in Švedska.
[26] Danska, Nizozemska, Poljska in Švedska.
[27] Uredba (EU) št. 575/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o bonitetnih zahtevah za kreditne institucije in investicijska podjetja ter o spremembi Uredbe (EU) št. 648/2012.
[28] Združeno kraljestvo.
[29] Romunija, Slovaška in Španija.
[30] Švedska.
[31] Belgija, Danska, Italija, Nizozemska, Slovaška in Švedska.
[32] Npr. Belgija.
[33] Češka, Poljska, Romunija in Španija.
[34] Belgija in Danska.
[35] Danska in Švedska.

podpišejo izjavo o nepodkupovanju, in izrecno navajajo, da kritje v primeru podkupnine samodejno postane neveljavno. Na Portugalskem na primer jamstva COSEC niso veljavna, če obstajajo dokazi o podkupovanju. Vedno več držav članic omenja tudi pomen spremljanja[36] ter banke in izvoznike dejavno spodbuja k razvoju lastnih ukrepov proti podkupovanju[37].

Nekatere države članice so poleg zagotavljanja skladnosti s skupnimi pristopi razvile lastna posebna orodja za boj proti podkupovanju in korupciji, kot so etični kodeks[38] ali ukrepi za žvižgače[39]. Med prednostnimi nalogami se vse pogosteje navajajo tudi ukrepi proti pranju denarja[40] in ukrepi za preprečevanje financiranja terorizma[41].

Na zbliževanje podobno kaže dosledno spoštovanje zahtev Svetovne banke in Mednarodnega denarnega sklada, na katere se sklicujejo številne države članice v zvezi s trajnostnim posojanjem državam z nizkimi dohodki.

Države članice si tudi prizadevajo zagotoviti, da agencije za izvozne kredite delujejo čim bolj pregledno, obenem pa spoštujejo zaupnost, ki je morda potrebna pri trgovinskih poslih. Nekatere države članice so temu vprašanju v letnih poročilih o dejavnostih za leto 2016 posvetile posebno pozornost[42].

Jasno je torej, da so bili skupni pristopi OECD v celoti vključeni v politike držav članic za izvozne kredite. Poleg tega je iz zgoraj navedenega razvidno, da skupni pristopi vse bolj postajajo *minimalni* standard. Na številnih področjih države članice uporabljajo dodatne lastne ukrepe za zagotovitev, da je podpora za izvozne kredite na voljo samo pri transakcijah, ki izpolnjujejo nabor strogih standardov, ki segajo od okoljskih do družbenih.

(d) Skladnost agencij za izvozne kredite s cilji in obveznostmi Unije:

Za povečanje preglednosti na ravni EU države članice Komisiji predložijo letno poročilo o dejavnostih, v katerem v skladu s svojim nacionalnim zakonodajnim okvirom sporočijo nekatere finančne in operativne informacije v zvezi z dejavnostmi izvoznih kreditov, vključno z informacijami o obravnavanju okoljskih tveganj.

V skladu z odstavkom 3 Priloge I „Komisija na podlagi teh informacij pripravi letni pregled za Evropski parlament, vključno z oceno skladnosti agencij za izvozne kredite s cilji in obveznostmi Unije“.

Pogodba o Evropski uniji (PEU) določa splošne cilje Unije v členu 3, načela in cilje zunanjega delovanja Unije pa v členu 21.

Kar zadeva skupno trgovinsko politiko EU, se na načela in cilje zunanjega delovanja Unije sklicujeta člen 206 in prvi odstavek člena 207 Pogodbe o delovanju Evropske unije.

Evropska komisija na podlagi prejetih informacij ugotavlja, da so države članice, ki opravljajo dejavnosti izvoznih kreditov v smislu Uredbe (EU) št. 1233/2011, uvedle politike za spremljanje upravljanja svojih programov izvoznih kreditov, ki so v skladu s cilji EU. Politična priporočila za izvozne kredite, ki so bila razvita v OECD, edini mednarodni

[36] Italija in Združeno kraljestvo.
[37] Belgija, Danska, Nemčija in Poljska.
[38] Luksemburg.
[39] Slovaška.
[40] Bolgarija, Romunija, Slovaška in Švedska.
[41] Bolgarija, Romunija in Švedska.
[42] Avstrija, Belgija, Bolgarija, Danska, Francija in Poljska.

organizaciji, ki je doslej razvila specializirana pravila na tem področju, so v splošni rabi, vendar jih dejavnosti držav članic celo presegajo.

Kot je bilo navedeno v prejšnjih letnih pregledih, se je Komisija na priporočilo v zgoraj navedeni resoluciji Evropskega parlamenta iz julija 2013 glede usmerjanja v prihodnjih poročanjih odzvala z izdajo priporočila, naj se kot usmeritev za nadaljnji razvoj politike uporablja zlasti delo mednarodnih institucij za spremljanje (vključno z ZN). Poročila držav članic v različni meri že uporabljajo take mednarodne instrumente kot reference, Komisija pa spodbuja nadaljnje delo v tej smeri. Zelo pomemben je tudi nadaljnji dialog z Evropsko službo za zunanje delovanje o politikah na področju človekovih pravic.

Evropski parlament je pozval Komisijo, naj poda izjavo o tem, ali države članice spoštujejo cilje in obveznosti Unije; Evropska komisija je v skladu s Prilogo 1 izvedla letni pregled na podlagi informacij iz letnih poročil o dejavnostih, ki so jih predložile države članice, in glede na te informacije meni, da so agencije za izvozne kredite skladne s členoma 3 in 21 PEU. Seveda bi lahko same evropske institucije skupaj zastavile ambicioznejše politične cilje. Komisija je v zvezi s tem pripravljena omogočiti in spodbujati medinstitucionalni dialog, toda do takrat mora oceno izvesti v skladu z odstavkom 3 Priloge 1.

Kar zadeva skladnost z mednarodnimi obveznostmi in obveznostmi v okviru konkurenčnega prava EU, v obdobju poročanja na ravni Svetovne trgovinske organizacije ni bilo sporov, ki bi vključevali evropske programe izvoznih kreditov. Evropska komisija leta 2016 ni prejela nobenih pritožb v zvezi z morebitnimi kršitvami zakonodaje EU, ki bi vključevale agencije za izvozne kredite.