EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 17.5.2018
COM(2018) 305 final

ROČNÍ PŘEHLED KOMISE

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

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 vypracuje Komise roční přehled pro Evropský parlament.

Tento roční přehled pokrývá kalendářní rok 2016. 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 s veřejným zmocněním. V takových případech je správa veřejných programů vývozních úvěrů striktně oddělena od ostatních činností soukromého sektoru (dané činnosti samozřejmě nejsou součástí tohoto přehledu).

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 tomto usnesení – například doporučení, aby pracovní skupina Rady pro vývozní úvěry a Komise konzultovaly s Evropskou službou pro vnější činnost další rozvoj metodiky podávání zpráv.

2. Výroční zprávy o činnosti obdržené za kalendářní rok 2016:

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) nemělo v roce, za který se zpráva podává, aktivní programy vývozních úvěrů ve smyslu nařízení (EU) č. 1233/2011.

3. Analýza výročních zpráv o činnosti:

a) Obecné a finanční informace:

[1] Úř. věst. L 326, 8.12.2011, s. 45.

[2] Těchto transakcí se týká sdělení Komise členským státům o uplatňování článků 107 a 108 Smlouvy o fungování Evropské unie 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)).

Platný právní rámec (nařízení (EU) č. 1233/2011) stanoví obecná pravidla pro vývozní úvěrové transakce a programy. Třebaže většina evropských vlád 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 odbor vlády nebo státní agentura. V jiných tuto funkci vykonává pojišťovna s veřejným zmocněním 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 záruky nebo „čistého pojištění“, a další agenturu, která poskytuje podporu úrokových sazeb). V roce 2016 poskytovalo programy vývozních úvěrů ve smyslu nařízení (EU) č. 1233/2011 21 členských států EU. Tyto programy spravovalo celkem 29 různých agentur a odborů vlády.

Obecně lze říci, že členské státy svou sadu nástrojů v oblasti programů vývozních úvěrů v posledních letech rozšířily. Pokud jde o typy podpory vývozních úvěrů, kterou evropské exportní úvěrové agentury 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 takovou podporu ve vykazovaném období nabízelo. Patnáct členských států rovněž nabízelo jiné druhy podpory, na něž se vztahuje nařízení (EU) č. 1233/2011 a 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)[5], refinancování[6] nebo programy podpory úrokových sazeb[7]. Několik výročních zpráv o činnosti též výslovně uvádí projektové financování[8], vázanou pomoc[9] a/nebo financování malých a středních podniků[10].

Obecně platí, že se v posledních letech, kdy se Ujednání OECD o státem podporovaných vývozních úvěrech začalo vztahovat na celou řadu otázek, zvyšovala úroveň jednotnosti. Je však třeba mít na paměti následující rozdíly, které ztěžují poskytnutí kompletního, plnohodnotného srovnání. Zaprvé, programy vývozních úvěrů, jež členské státy rozvinuly v rámci obecných typů 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 vlastnostech národního hospodářství a na kapacitách soukromého finančního sektoru.

S těmito výhradami poskytuje tabulka níže, v níž je uveden soupis souhrnné jmenovité expozice vůči riziku ke dni 31. prosince 2016, alespoň obecnou představu o rozsahu největších programů vývozních úvěrů typu „čistého pojištění“[11].

[4] Ujednání OECD o státem podporovaných vývozních úvěrech tvoří přílohu daného nařízení.
[5] Belgie, Česká republika, Dánsko, Maďarsko, Itálie, Polsko, Slovenská republika, Španělsko a Spojené království.
[6] Maďarsko, Slovenská republika a Švédsko.
[7] Finsko, Francie, Polsko a Španělsko.
[8] Dánsko, Německo, Itálie a Nizozemsko.
[9] Rakousko, Dánsko, Maďarsko, Polsko a Španělsko.
[10] Bulharsko, Dánsko a Rumunsko.
[11] Poznámka: Spojené království rovněž uvedlo souhrnnou jmenovitou expozici vůči riziku ve výši 23,4 miliardy GBP ke dni 31. března 2017.

Státní podpora v podobě „čistého pojištění“ v roce 2016 (v miliardách EUR) **Největší v EU, řazeno dle souhrnné jmenovité expozice vůči riziku**	
Německo	89,7
Francie	68,7
Švédsko	35,7
Itálie	26,1
Nizozemsko	23,9

Jak již bylo uvedeno výše, evropské exportní úvěrové agentury působí v mnoha oblastech, které nejsou předmětem zpráv podávaných podle nařízení (EU) č. 1233/2011. Uvedené nařízení se v zásadě týká činností v oblasti střednědobých a dlouhodobých vývozních úvěrů (jak je definuje Ujednání OECD o státem podporovaných vývozních úvěrech). Mnoho evropských exportních úvěrových agentur 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. To je vhodné mít na paměti při posuzování širší ekonomické úlohy exportních úvěrových agentur.

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 některé členské státy výslovně odkazují.

Celkově lze říci, že výroční zprávy o činnosti poskytují příslušné finanční informace o programech vývozních úvěrů v roce 2016. 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 nicméně nemá k finančním aspektům výročních zpráv o činnosti žádné zvláštní připomínky[12].

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“*.

Ekologickým rizikům věnují členské státy vzrůstající pozornost, hrají také významnou roli při rozhodování o poskytnutí, či neposkytnutí podpory vývozního úvěru. Ke zhodnocení těchto rizik proto členské státy vypracovaly interní procesy. V případech, kdy jsou související rizika považována za 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

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

norem. Ve zprávách vztahujících se k roku 2016 je zřejmý rostoucí důraz na kontrolu dodržování těchto podmínek[13]. Projevuje se zde také sbližování praxí, například uplatňováním různých postupů hodnocení v závislosti na kategorii dané transakce, které výslovně popsalo několik členských států[14].

Členské státy s několika exportními úvěrovými agenturami rozvinuly ke zhodnocení ekologických rizik meziagenturní spolupráci a koordinaci. Obvykle je v případech, kdy se na transakci podílí více než jedna agentura, jako například když daná transakce obdrží nejen záruku za vývozní úvěr, ale i podporu úrokových sazeb, jasně stanovena jedna agentura, která zajistí, že tato transakce splňuje požadavky Doporučení OECD o environmentálních a sociálních aspektech. Příkladem této meziagenturní spolupráce mohou být Itálie a Česká republika.

Bod 2 přílohy I zmiňuje vedle ekologických rizik také „další významná rizika“, která si členské státy vykládaly široce. Některé členské státy skutečně výslovně zmiňují také sociální dopady[15], například lidská práva[16]. Tato rizika mohou být hodnocena nezávislými odborníky nebo čím dál častěji odborníky na dané téma v rámci každé exportní úvěrové agentury.

Mnoho členských států zmiňuje především postupy obsažené v Doporučení OECD o společných přístupech ke státem podporovaným vývozním úvěrům a environmentálním a sociálním aspektům (dále jen „společné přístupy“), které bylo přijato a nabylo normativní sílu i mezi nečleny OECD. Bulharsko například uplatňuje Doporučení OECD o úplatkářství. Ačkoliv zatím neuplatňuje Doporučení OECD o společných přístupech k životnímu prostředí a ani se nezabývá otázkami spojenými s lidskými právy, zůstává integraci těchto doporučení „otevřené“. Určité členské státy také uplatňují společné přístupy nad jejich doporučený rámec, aby tak posílily kontrolu u ještě širší škály transakcí[17].

V současné době se však mnoho členských států přestává omezovat pouze na společné přístupy a vedle nich začíná své postupy poměřovat také vůči dalším mezinárodním normám, jako jsou například ochranné postupy Světové banky[18], obecné zásady Organizace spojených národů v oblasti podnikání a lidských práv[19], deklarace Mezinárodní organizace práce o základních zásadách a právech v práci[20], zásady Equator Principles[21] a normy environmentální a sociální výkonnosti Mezinárodní finanční korporace[22]. Dalším současným trendem je v tomto kontextu začlenění iniciativ v oblasti změn klimatu včetně odkazu na Rámcovou úmluvu Organizace spojených národů o změně klimatu[23]. Určité členské státy také zmínily svůj dlouhodobý závazek zlepšovat a rozvíjet současné postupy. Finsko například uvedlo svou účast v meziagenturních pracovních skupinách v rámci exportních úvěrových agentur a stejně jako Spojené království také zmínilo širší mezinárodní spolupráci. Nizozemsko například vyvíjí vlastní nástroje pro hloubkovou analýzu dopadů transakcí na

[13] Např. Belgie, Itálie a Rumunsko.
[14] Např. Belgie, Dánsko, Německo, Slovenská republika a Španělsko.
[15] Rakousko, Belgie, Česká republika, Finsko, Francie, Německo, Nizozemsko, Slovenská republika a Švédsko.
[16] Rakousko, Německo a Švédsko.
[17] Německo, Nizozemsko a Španělsko.
[18] Slovenská republika.
[19] Finsko a Nizozemsko.
[20] Nizozemsko.
[21] Spojené království.
[22] Nizozemsko a Slovenská republika.
[23] Např. Belgie a Německo.

lidská práva. Některé členské státy podaly zprávu o změnách, které v roce 2016 učinily ve vlastních politikách a které dokazují jejich soustavná interní hodnocení a revize.

Obecně lze tedy říct, že si členské státy ekologická rizika a s nimi spojená rizika vykládaly široce. Transakce jsou posuzovány s ohledem nejen na ekologické, ale i na mnohé další faktory. Členské státy prokázaly, že do svých strategií pro vývozní úvěry zapojily nejen společné přístupy, ale čím dál častěji také další mezinárodní normy, a ukázaly svůj závazek nadále se v tomto směru rozvíjet. V roce 2016 došlo k revizi společných přístupů na základě úspěšné mezinárodní spolupráce mnoha členských států, které se zasadily o další posílení příslušných doporučení.

c) Další informace obsažené ve výročních zprávách o činnosti:

Kromě informací již uvedených v oddíle 3 písm. 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 příslušná doporučení OECD[24] hrají zásadní, nikoli však výlučnou úlohu. Tyto nástroje využívají nebo je v zásadě mají v plánu využívat dokonce i členské státy, které nejsou členy OECD. Mnoho členských států ve svých zprávách uvádí, že zejména společné přístupy se uplatňují nad rámec vymezený OECD[25]. Dále jsou politiky členských států ovlivňovány mezinárodními normami, jako jsou obecné zásady OSN v oblasti podnikání a lidských práv[26], a širším *acquis* EU, včetně například nařízení o obezřetnostních požadavcích na úvěrové instituce a investiční podniky[27]. Časté odkazy na „cíle“, „normy“ a „pokyny“ EU ukazují, že jsou v potaz brány jak prostředky „měkkého“, tak „tvrdého“ práva a že duch zákona je stejně důležitý jako jeho litera.

Členské státy navíc čím dál častěji zmiňují další cíle či faktory, které doplňují cíle a faktory zakotvené ve společných přístupech. Patří mezi ně například gender[28], sociální udržitelnost[29] a prevence daňových úniků[30]. V několika případech si příslušné nástroje vyvinuly samy exportní úvěrové agentury. Příkladem může být politika v oblasti sociální odpovědnosti podniků[31], v jejímž rámci obvykle dochází nejen k zavádění interních opatření, ale i k úzkému dialogu s klienty exportních úvěrových agentur[32].

Pokud jde o ochranu životního prostředí, mezi nové trendy patří důraz na udržitelnost[33] a snížení emisí[34]. Stejně jako v předchozím vykazovacím období zdůrazňuje mnoho členských států mimořádný význam lidských práv. Prakticky ve všech zprávách je i nadále reflektována

[24] 1. Doporučení OECD o společných přístupech ke státem podporovaným vývozním úvěrům a environmentálním a sociálním aspektům (tzv. *„společné přístupy“*). 2. Doporučení OECD o úplatkářství a státem podporovaných vývozních úvěrech. 3. Zásady a pokyny na podporu udržitelných úvěrových postupů při poskytování státem podporovaných vývozních úvěrů zemím s nízkými příjmy.
[25] Francie, Německo, Itálie, Nizozemsko, Slovenská republika a Švédsko.
[26] Dánsko, Nizozemsko, Polsko a Švédsko.
[27] Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 575/2013 ze dne 26. června 2013 o obezřetnostních požadavcích na úvěrové instituce a investiční podniky a o změně nařízení (EU) č. 648/2012.
[28] Spojené království.
[29] Rumunsko, Slovenská republika a Španělsko.
[30] Švédsko.
[31] Belgie, Dánsko, Itálie, Nizozemsko, Slovenská republika a Švédsko.
[32] Např. Belgie.
[33] Česká republika, Polsko, Rumunsko a Španělsko.
[34] Belgie a Dánsko.

podpora toho, aby byla do nových společných přístupů zapracována lidskoprávní dimenze. V některých případech je toto téma přímo spojeno s otázkou zaměstnaneckých práv[35].

V obecné rovině lze říct, že politiky členských států týkající se exportních úvěrových agentur měly tendenci se sbližovat. Příkladem toho jsou opatření proti úplatkářství. Mnoho členských států vyžaduje od všech zapojených stran podepsané prohlášení o zamezení úplatkářství a výslovně uvádí, že zjištění úplatku vede k automatickému zneplatnění úvěrového krytí. Například v Portugalsku nejsou záruky poskytované pojišťovnou COSEC platné v případech, kdy existují důkazy o úplatkářství. Vzrůstající počet členských států také zmiňuje význam monitorování[36] a aktivně povzbuzuje banky a vývozce, aby vyvíjeli vlastní protiúplatkářská opatření[37].

Mnoho členských států kromě dodržování zásad stanovených společnými přístupy vyvinulo i vlastní specifické nástroje proti úplatkářství a korupci, jako například etický kodex[38] nebo opatření v oblasti whistleblowingu[39]. Stále častěji jsou jako priorita uváděna také opatření proti praní peněz[40] společně s prevencí financování terorismu[41].

Podobně sbližování 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. Této otázce věnovaly ve svých výročních zprávách o činnosti za rok 2016 určité členské státy mimořádnou pozornost[42].

Je tedy zřejmé, že společné přístupy OECD se staly nedílnou součástí strategií členských států pro vývozní úvěry. Jak navíc ukazuje škála další faktorů uvedených výše, společné přístupy se postupně stávají *minimálním* standardem. 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 environmentálních až po sociální.

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

V zájmu zvýšení transparentnosti na úrovni EU poskytují členské státy 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 úvěrové agentury plní cíle a závazky Unie“*.

Obecné cíle Unie jsou uvedeny ve článku 3 Smlouvy o Evropské unii (SEU), zásady a cíle vnější činnosti Unie v článku 21 SEU.

[35] Dánsko a Švédsko.
[36] Itálie a Spojené království.
[37] Belgie, Dánsko, Německo a Polsko.
[38] Lucembursko.
[39] Slovenská republika.
[40] Bulharsko, Rumunsko, Slovenská republika a Švédsko.
[41] Bulharsko, Rumunsko a Švédsko.
[42] Rakousko, Belgie, Bulharsko, Dánsko, Francie a Polsko.

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.

Na základě poskytnutých informací má Evropská komise za to, že členské státy s činností v oblasti vývozních úvěrů ve smyslu nařízení (EU) č. 1233/2011 zavedly politiky doprovázející 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, avšak aktivity členských států jdou nad jejich rámec.

Jak zmiňují předchozí roční přehledy, v reakci na doporučení obsažené ve výše uvedeném usnesení Evropského parlamentu z července 2013 o pokynech pro budoucí podávání zpráv vydala Komise doporučení, aby se jako vodítko při dalším rozvoji politik využívala zejména práce mezinárodních monitorovacích institucí (včetně OSN). Zprávy členských států již na takové mezinárodní nástroje v různé míře odkazují, přičemž Komise v tomto směru vybízí k dalšímu úsilí. Zásadní bude rovněž další dialog s Evropskou službou pro vnější činnost, pokud jde o politiky v oblasti lidských práv.

Evropský parlament vyzval Komisi, aby se vyjádřila k otázce, zda členské státy plní cíle a závazky Unie; Evropská komise vypracovala svůj roční přehled v souladu s přílohou I na základě výročních zpráv o činnosti předložených členskými státy a z informací obsažených v těchto zprávách vyvodila, že exportní úvěrové agentury fungují v souladu se články 3 a 21 SEU. 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 2016 neobdržela žádné stížnosti ohledně možného porušení práva EU, které by se týkaly exportních úvěrových agentur.