EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 15.7.2021
COM(2021) 395 final

ROČNÍ PŘEHLED KOMISE

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

1. Úvod:

Tento roční přehled za rok 2019 se týká činností v oblasti státem podporovaných vývozních úvěrů prováděných v Evropské unii 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[1] ani činnosti prováděné některými exportními úvěrovými agenturami, jež nesouvisí s činnostmi v oblasti státem podporovaných vývozních úvěrů (např. pojištění investic).

Tento roční přehled vypracovala Komise pro Evropský parlament na základě informací poskytnutých členskými státy, jak je stanoveno v 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[2]. Toto nařízení v příloze I stanoví, že členské státy poskytují Komisi výroční zprávu o činnosti, aby se tak zvýšila transparentnost na úrovni Unie. Přesněji řečeno podávají členské státy zprávy o aktivech a pasivech, vyplacených pojistných plněních a navrácených částkách, nových závazcích, obchodních rizicích, pojistných sazbách a podmíněných závazcích, které by mohly vzniknout v důsledku činností v oblasti státem podporovaných vývozních úvěrů, ale také o tom, 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. Komise poté na základě těchto informací vypracuje pro Evropský parlament roční přehled, v němž mj. zhodnotí, nakolik exportní úvěrové agentury plní cíle a závazky Evropské unie.

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 na doporučení, aby pracovní skupina Rady pro vývozní úvěry a Komise konzultovaly s Evropskou službou pro vnější činnost další rozvoj metodiky podávání zpráv. Pracovní skupina Rady pro vývozní úvěry a Komise pracují na aktualizaci metodiky podávání zpráv, kterou členské státy používají k předkládání výročních zpráv o činnosti a která je označována jako formulář s kontrolním seznamem. Byla schválena revidovaná a zdokonalená metodika podávání zpráv, která se bude používat při podávání zpráv počínaje kalendářním rokem 2020.

2. Výroční zprávy o činnosti obdržené za kalendářní rok 2019:

Komise obdržela výroční zprávy o činnosti za kalendářní rok 2019 od 22 členských států: Belgie, Bulharsko, Česká republika, Dánsko, Estonsko, Finsko, Francie, Chorvatsko, Itálie, Lucembursko, Maďarsko, Německo, Nizozemsko, Polsko, Portugalsko, Rakousko, Rumunsko, Slovenská republika, Slovinsko, Spojené království, Španělsko a Švédsko[4]. Zbývajících 6 členských států (Irsko, Kypr, Litva, Lotyšsko, Malta a Řecko) zprávu nepředložilo, protože tyto státy během vykazovaného roku neposkytly státem podporované vývozní úvěry ve smyslu nařízení č. 1233/2011.

[1] Těchto transakcí se týká sdělení Komise podle čl. 93 odst. 1 Smlouvy o ES o užití článků 92 a 93 Smlouvy na krátkodobé pojištění vývozních úvěrů.

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

[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)).

[4] Spojené království vystoupilo z Evropské unie dne 31. ledna 2020 o půlnoci (SEČ), kdy vstoupila v platnost dohoda o vystoupení uzavřená mezi Evropskou unií a Spojeným královstvím, a stalo se třetí zemí.

Všechny výroční zprávy o činnosti členských států za rok 2019 vycházely z formuláře s kontrolním seznamem (v předchozím formátu; jak je uvedeno výše, aktualizovaný formát se bude používat počínaje podáváním zpráv za rok 2020). Některé členské státy propojily informace, které předložily ve formuláři s kontrolním seznamem, s veřejně dostupnými zprávami (např. s výročními zprávami, s politikami pro přezkum dopadů projektů na životní prostředí, sociální oblast a lidská práva). Je třeba poznamenat, že exportní úvěrové agentury mají různé právní postavení a v případě některých členských států poskytuje státem podporované vývozní úvěry pojišťovna nebo finanční instituce s veřejným zmocněním. V tom případě se výroční zprávy o činnosti samozřejmě vztahují pouze na činnosti těchto společností ve veřejném sektoru, které jsou odděleny od činností soukromého sektoru.

3. Analýza výročních zpráv o činnosti:

a) Obecné informace:

Platný právní rámec (nařízení (EU) č. 1233/2011) stanoví obecná pravidla pro vývozní úvěrové transakce a programy.

V roce 2019 poskytovalo programy vývozních úvěrů ve smyslu nařízení (EU) č. 1233/2011 22 členských států EU a tyto programy spravovalo 27 různých agentur (podrobnosti viz příloha, tabulka 2) a příslušných ministerstev. Rozsah a typ nabízených programů vývozních úvěrů, jakož i organizační struktura vývozních úvěrových operací se liší. V některých členských státech zastává funkci exportní úvěrové agentury ministerstvo nebo veřejná agentura. V jiných jako exportní úvěrová agentura působí soukromá společnost (obvykle pojišťovna) s veřejným zmocněním nebo pod státním dohledem. Není výjimkou, že členské státy nabízející různé kategorie programů vývozních úvěrů mají více než jednu exportní úvěrovou agenturu, např. jednu, která poskytuje záruky a pojištění (pojistné produkty), a další agenturu, která poskytuje financování (bankovní produkty), nebo mají samostatnou instituci, která poskytuje programy stabilizace úrokových sazeb.

Pokud jde o typy podpory vývozních úvěrů, kterou exportní úvěrové agentury v EU nabízí ve smyslu nařízení (EU) č. 1233/2011, zůstává nejběžnější formou čisté pojištění (tj. pojištění vývozních úvěrů nebo záruky), které během vykazovaného období poskytovalo všech 22 členských států. Velká většina členských států nabízela rovněž jiné formy podpory, na něž se vztahuje nařízení (EU) č. 1233/2011, a v rámci působnosti Ujednání OECD o státem podporovaných vývozních úvěrech[5], například přímé úvěry nebo financování (tj. finanční podpora vývozních úvěrových transakcí přímo poskytovaná exportními úvěrovými agenturami) a refinancování (tj. refinancování komerčních půjček, které podpořily vývozní úvěrové transakce poskytnuté exportními úvěrovými agenturami)[6], ale také projektové financování a různé formy vázané pomoci.

Obecně lze říci, že exportní úvěrové agentury nabízejí celou řadu různých programů k uspokojení specifických potřeb určitých kategorií, zejména malých a středních podniků. Dále je třeba poznamenat, že několik členských států vyvinulo vývozní úvěry pro určité sektory, například pro výrobu letadel (včetně produktů na míru, jako je bezpodmínečná záruka pro společnost Airbus) a lodí a železniční infrastrukturu. To může odrážet odlišné

[5] Ujednání o státem podporovaných vývozních úvěrech tvoří přílohu daného nařízení.

[6] Belgie, Česká republika, Dánsko, Finsko, Francie, Itálie, Maďarsko, Německo, Polsko, Slovenská republika, Spojené království, Španělsko a Švédsko.

odvětvové dohody v Ujednání o státem podporovaných vývozních úvěrech, kde jsou některé podmínky, zejména pokud jde o lhůty splatnosti a úrokové sazby, přizpůsobeny konkrétním potřebám konkrétních odvětví.

Obecně platí, že postupy a standardy pro upisování jsou v členských státech ve stále větší míře podobné a Ujednání o státem podporovaných vývozních úvěrech se začalo 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. I v případě, že určitý produkt shodně poskytuje několik exportních úvěrových agentur, se mohou lišit podmínky, jež se k produktu vážou. 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 31. prosince 2019, alespoň obecnou představu o rozsahu největších programů vývozních úvěrů typu „čistého pojištění“.

Tabulka 1. Státní podpora v podobě čistého pojištění v roce 2019 (v milionech EUR) **Největší přispěvatelé v EU, řazeno dle souhrnné jmenovité expozice vůči riziku**	
Německo	87 914
Francie	59 174
Itálie	58 859
Švédsko	27 573
Finsko	25 489

Jak již bylo uvedeno výše, exportní úvěrové agentury v 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 v EU však také poskytuje další produkty jako krátkodobé vývozní úvěry, záruky za akreditivy, záruky týkající se výrobního rizika a pojistné investiční produkty. 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 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 popisují, jak jsou při činnosti jejich exportních úvěrových agentur v oblasti státem

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

podporovaných vývozních úvěrů zohledněna ekologická rizika, jež s sebou mohou nést další významná rizika.
Bod 2 přílohy I nařízení (EU) č. 1233/2011 zmiňuje vedle ekologických rizik také „*další významná rizika*“. Stejně jako v předchozích letech si členské státy vykládají ekologická rizika a s nimi spojená rizika široce a do svých hodnocení zahrnují nejen ekologická rizika, ale obecněji také finanční a sociální rizika. S cílem zohlednit tato rizika zahrnují vykázané postupy náležité péče předběžná posouzení a postupy hodnocení, v jejichž průběhu jsou rizika identifikována a oceněna a mohou mít dopad na způsobilost transakcí získat podporu. Postupy hodnocení rizik jsou formalizovány ve zvláštních politikách, jež se některé exportní úvěrové agentury rozhodly zveřejnit na svých webových stránkách. Tyto postupy hodnocení obvykle závisí na typu a kategorii dané transakce podle zásady proporcionality (tj. čím rizikovější a/nebo větší transakce, tím důkladnější hodnocení). Hodnocení ve většině případů provádějí externí nezávislí odborníci, ale stále častěji je řídí odborníci na dané téma v rámci každé exportní úvěrové agentury. Standardní postupy náležité péče kromě toho zahrnují navrhování smluvních doložek a podmínek, v případě potřeby navrhování opatření ke zmírnění rizik propojených se smluvními podmínkami a jejich průběžné sledování za účelem zajištění dodržování norem a případně prosazování opatření ke zmírnění rizik. Členské státy své vnitřní procesy průběžně přehodnocují a zdokonalují[8].

Všechny členské státy s jednou výjimkou (Bulharsko, které není členem OECD[9]) uvádějí soulad s Doporučením 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, který má normativní dopad i mimo OECD. Řada členských států uvádí, že společné přístupy, a zejména jejich aspekty životního prostředí a lidských práv, uplatňují nad rámec vymezený OECD. Navíc všechny členské státy až na jednu výjimku (Bulharsko[10]) uvádějí soulad s doporučením OECD o úplatkářství a státem podporovaných vývozních úvěrech. Rovněž uvádějí soulad se zásadami a pokyny OECD na podporu udržitelných úvěrových postupů při poskytování státem podporovaných vývozních úvěrů zemím s nízkými příjmy. Dodržování těchto zásad jde ruku v ruce s důsledným dodržováním politik Světové banky a Mezinárodního měnového fondu, pokud jde o udržitelné postupy poskytování úvěrů[11].

Tato tři doporučení OECD, která se konkrétně zaměřují na vývozní úvěry, hrají zásadní, nikoli však výlučnou úlohu. Politiky členských států jsou rovněž 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. Mnoho členských států navíc uvádí, že dodržují další mezinárodní referenční standardy s cílem posílit kontrolu u ještě většího podílu transakcí. Mezi ně samozřejmě patří standardy uvedené ve společných přístupech, a to normy environmentální a sociální výkonnosti Mezinárodní finanční korporace[12] (normy výkonnosti IFC), pokyny skupiny Světové banky k ochraně životního prostředí, zdraví a bezpečnosti

[8] Uveďme aspoň jeden příklad: společnost Finnvera v roce 2019 přezkoumala svou politiku řízení ekologických a sociálních rizik z hlediska finančních operací a přijala aktualizované politiky proti úplatkářství a daňovým rájům.
[9] Bulharsko uvádí, že agentura BAEZ společné přístupy neuplatňuje, ale nebrání se jejich zavedení.
[10] Bulharsko uvádí, že agentura BAEZ neuplatňuje zásady a pokyny OECD na podporu udržitelných úvěrových postupů při poskytování státem podporovaných vývozních úvěrů zemím s nízkými příjmy, ale jejich uplatňování se nebrání.
[11] Výslovně to uvedly Belgie, Česká republika, Francie, Maďarsko a Nizozemsko, ale uplatňuje se všeobecně.
[12] Uvedly je Finsko, Francie, Nizozemsko, Švédsko a Slovenská republika, ale uplatňují se všeobecně.

a ochranné postupy Světové banky[13], ale také obecné zásady Organizace spojených národů v oblasti podnikání a lidských práv[14], pokyny OECD pro nadnárodní společnosti týkající se zodpovědného jednání[15], Úmluva o právech dítěte[16], deklarace Mezinárodní organizace práce o základních zásadách a právech v práci[17] a tzv. rovníkové zásady[18]. Jeden členský stát (Rakousko) uvádí, že vypracoval metodiku hodnocení na základě cílů udržitelného rozvoje OSN, a jeden (Švédsko) poukazuje na své dodržování zásad iniciativy OSN nazvané Global Compact. Některé členské státy navíc výslovně odkazují na iniciativy v oblasti změny klimatu, např. na Rámcovou úmluvu OSN o změně klimatu[19].

Společné přístupy jsou stále více považovány za minimální standard. Členské státy čím dál častěji zmiňují další cíle či faktory, které doplňují cíle a faktory zakotvené ve společných přístupech (např. sociální udržitelnost a prevence daňových úniků). 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 a které lze propojit s vnitrostátními právními předpisy. Uveďme aspoň jeden příklad: v minulých letech přijalo několik exportních úvěrových agentur zvláštní rozhodnutí týkající se ochrany klimatu, která výslovně zahrnují ukončení podpory vývozních úvěrů pro uhelné elektrárny[20]. Sbližování politik v EU dokládá skutečnost, že EU v dubnu 2021 předložila účastníkům Ujednání OECD o státem podporovaných vývozních úvěrech návrh na okamžité ukončení poskytování státem podporovaných vývozních úvěrů a vázané pomoci odvětví uhelné energetiky. Některé členské státy také zmiňují svůj dlouhodobý závazek zlepšovat a rozvíjet současné postupy.

c) Další informace obsažené ve výročních zprávách o činnosti

Většina exportních úvěrových agentur má zavedenou politiku v oblasti sociální odpovědnosti podniků[21], v jejímž rámci obvykle dochází nejen k zavádění interních opatření, ale i k úzkému dialogu s klienty těchto agentur. V této souvislosti exportní úvěrové agentury stále častěji vyhodnocují své vlastní postupy a vytvářejí plány pro snižování svého dopadu na životní prostředí (politiky týkající se cestování atd.[22]). Je-li exportní úvěrová agentura soukromou společností, má obvykle jednotnou politiku pro všechny své činnosti (veřejné i soukromé) a tyto činnosti se ve zprávách o udržitelnosti ani ve zveřejněných politikách nerozlišují.

Zásadní otázkou je transparentnost: členské státy si dávají dobrý pozor na to, aby byly exportní úvěrové agentury provozovány co nejtransparentněji a současně zachovávaly důvěrnost, která může být pro komerční transakce nezbytná. V souladu se společnými

[13] Uvedly je Slovenská republika a Švédsko, ale uplatňují se všeobecně.
[14] Uvedlo je Finsko, Německo a Švédsko a ve větší míře je používají jiné exportní úvěrové agentury, jak je uvedeno v další příslušné dokumentaci nebo na internetových stránkách (např. CESCE v případě Španělska, KUKE v případě Polska).
[15] Uvedlo je Finsko, Nizozemsko a Švédsko a ve větší míře je používají jiné exportní úvěrové agentury, jak je uvedeno v další příslušné dokumentaci nebo na internetových stránkách (např. CESCE v případě Španělska, KUKE v případě Polska).
[16] Uvedlo je Švédsko.
[17] Uvedlo je Finsko a Nizozemsko
[18] Uvedlo je Švédsko a Spojené království.
[19] Uvedlo je Finsko.
[20] Francie a Nizozemsko tuto politiku již v roce 2019 uplatňovaly. Podobné kroky podnikly i další země EU.
[21] To je zdůrazněno ve zprávách Belgie, Dánska, Estonska, Itálie, Nizozemska a Slovinska.
[22] Společnosti Credendo, Finnvera a SACE mimo jiné odhadují vlastní uhlíkovou stopu a mají určitý plán na její snížení.

přístupy[23] je harmonizovaným postupem exportních úvěrových agentur v EU zveřejňování podrobných informací (včetně zpráv o posouzení vlivů na životní prostředí a sociální oblast) o projektech, které by svou povahou mohly mít potenciální nepříznivé environmentální nebo sociální dopady. Členské státy mohou zveřejňovat i další informace o konkrétních transakcích nebo o svých postupech hodnocení (až na některé výjimky exportní úvěrové agentury v EU obvykle zveřejňují na svých internetových stránkách velké množství informací přeložených do angličtiny).

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

V zájmu zajištění 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 úvěrové agentury plní cíle a závazky Unie“*.

Obecné cíle Unie jsou uvedeny v článku 3[24] Smlouvy o Evropské unii (SEU), zásady a cíle vnější činnosti Unie v článku 21 SEU.

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. Byl vypracován revidovaný a rozšířený formulář pro podávání zpráv, který budou členské státy používat počínaje kalendářním rokem 2020.

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.

[23] Podle definice v příloze III společných přístupů se projekty dělí do různých kategorií: U projektů kategorie A a B existuje potenciál, že budou mít nežádoucí environmentální a/nebo sociální dopady. U projektů kategorie A se exportní úvěrové agentury mohou podle společných přístupů k jejich podpoře zavázat až po uplynutí 30 dnů od zveřejnění příslušných informací *ex ante*. Kromě toho se u všech podporovaných projektů kategorie A a B zveřejňují informace *ex post*. Upozorňujeme, že od zveřejnění informací lze z výjimečných důvodů upustit. Členské státy ve svých výročních zprávách o činnosti podávají zprávy rovněž o podporovaných projektech kategorie A a B.

[24] 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 vyčerpávající. Komise se nicméně domnívá, že dostupné informace 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 2019 neobdržela žádné stížnosti ohledně možného porušení práva EU, které by se týkaly exportních úvěrových agentur.