EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 3.8.2020
COM(2020) 349 final

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 pa je zavezana, da na podlagi teh informacij pripravi letni pregled za Evropski parlament.

Ta letni pregled se nanaša na koledarsko leto 2018. 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 ali finančna institucija, ki deluje po javnem pooblastilu. V ta pregled so zajete samo dejavnosti takih družb, ki se nanašajo na javni sektor.

Komisija se je seznanila z resolucijo, ki jo je Evropski parlament 2. julija 2013 sprejel glede prvega poročanja v skladu z Uredbo (EU) št. 1233/2011[3], in je države članice posebej opozorila na priporočila v tej resoluciji, na primer na priporočilo delovni skupini Sveta za izvozne kredite in Komisiji, naj se posvetujeta z Evropsko službo za zunanje delovanje glede nadaljnjega razvoja metodologije za poročanje. V času pisanja države članice pregledujejo posodobitev metodologije za poročanje.

2. Letna poročila o dejavnostih, prejeta za koledarsko leto 2018:

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 zagotavljalo programov izvoznih kreditov v smislu Uredbe (EU) št. 1233/2011.

[1] UL L 326, 8.12.2011, str. 45.
[2] Za take transakcije se uporablja sporočilo Komisije na podlagi člena 93(1) Pogodbe ES o uporabi členov 92 in 93 Pogodbe 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)).

3. Analiza letnih poročil o dejavnostih:

a) Splošne in finančne informacije:

Veljavni regulativni okvir (Uredba (EU) št. 1233/2011) določa splošna pravila za transakcije in programe izvoznih kreditov. Čeprav je večina vlad EU 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. Kot je navedeno zgoraj, pa v drugih to funkcijo po javnem pooblastilu in pod vladnim nadzorom opravlja zavarovalnica ali finančna institucija. 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 jamstev ali zavarovanja za komercialna posojila, in drugo, ki na primer neposredno odobri posojila ali zagotavlja programe za izravnavanje obresti).

Leta 2018 je imelo 21 držav članic EU programe izvoznih kreditov v smislu Uredbe (EU) št. 1233/2011. Te programe je upravljalo skupaj 29 različnih agencij in vladnih služb.

Večina držav članic ponuja vedno širši nabor programov izvoznih kreditov. Kar zadeva vrste podpore za izvozne kredite, je najpogostejša oblika, ki so jo ponujale agencije za izvozne kredite v EU, 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 zagotavljajo izvozne kredite v smislu Uredbe (EU) št. 1233/2011, je v obdobju poročanja ponujalo to vrsto podpore. Velika večina držav članic je ponujala tudi druge oblike podpore, ki so zajete z Uredbo (EU) št. 1233/2011 in spadajo na področje uporabe Sporazuma OECD o uradno podprtih izvoznih kreditih[4], kot so neposredna posojila ali financiranje (pri katerem financiranje neposredno zagotovi agencija za izvozne kredite in ne komercialna banka) ali refinanciranje[5]. Številne države članice zagotavljajo tudi financiranje projektov in različne oblike vezane pomoči. Skoraj vse države članice ponujajo programe, namenjene prilagoditvi posebnih potreb malih in srednjih podjetij.

Na splošno se prakse in standardi prevzemanja kreditnega tveganja med državami članicami vse bolj izenačujejo, saj Sporazum o uradno podprtih izvoznih kreditih zdaj zajema vse več vprašanj. Kljub temu bi bilo treba upoštevati naslednje razlike, zaradi katerih je težko narediti celovito primerjavo. Prvič, države članice so v okviru splošnih oblik podpore za izvozne kredite, navedenih v prejšnjem odstavku, razvile veliko različnih programov izvoznih kreditov. Poleg tega je določen produkt sicer morda skupen več agencijam za izvozne kredite, pogoji, povezani z njim, pa morda niso enaki. Drugič, učinek programa izvoznih kreditov je očitno odvisen tudi od značilnosti nacionalnega gospodarstva in zmogljivosti zasebnih finančnih trgov.

[4] Sporazum o uradno podprtih izvoznih kreditih, kakor je bil vključen v pravo Unije, je objavljen v Prilogi II k Uredbi.

[5] Belgija, Češka, Danska, Italija, Madžarska, Poljska, Slovaška, Španija, Švedska in Združeno kraljestvo.

Z upoštevanjem teh pridržkov je iz spodnje preglednice, ki prikazuje skupno nominalno izpostavljenost tveganju na dan 31. decembra 2018, vsaj v splošnem razvidna velikost največjih programov izvoznih kreditov v obliki „čistega kritja“[6].

Uradna podpora v obliki „čistega kritja“ leta 2018 (v milijardah EUR) **Največja v EU glede na skupno nominalno izpostavljenost tveganju**	
Nemčija	86,5
Francija	65,1
Švedska	28,1
Italija	26,4
Nizozemska	24,4

Kot je bilo že navedeno, so agencije za izvozne kredite EU dejavne na številnih področjih, ki presegajo obveznost poročanja v skladu z Uredbo (EU) št. 1233/2011. Uredba pretežno zajema dejavnosti srednje- in dolgoročnih izvoznih kreditov (kot so opredeljeni v Sporazumu o uradno podprtih izvoznih kreditih). Vendar veliko agencij za izvozne kredite EU ponuja tudi produkte, kot so kratkoročni izvozni krediti, jamstva za akreditive, jamstva za proizvodno tveganje in naložbeni zavarovalni produkti. Opozoriti je treba tudi, da so številne države članice razvile izvoznokreditne produkte, značilne za posamezne sektorje, na primer za proizvodnjo zrakoplovov, ladjedelništvo in železniško infrastrukturo. To lahko odraža ločene sektorske dogovore v Sporazumu o uradno podprtih izvoznih kreditih, v katerih so nekateri pogoji, zlasti glede najdaljših rokov odplačevanja, prilagojeni posebnim potrebam posameznih industrij.

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 sklicujejo številne države članice.

Letna poročila o dejavnostih na splošno zagotavljajo ustrezne finančne informacije o programih izvoznih kreditov. Vendar bi bilo treba poudariti, da je v skladu z Uredbo (EU) št. 1233/2011 to poročanje opravljeno v skladu z nacionalnim zakonodajnim okvirom zadevne države članice. Posledično je pri predstavitvi nekaj razlik. Komisija nima posebnih pripomb o finančnih vidikih letnih poročil o dejavnostih[7].

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

[6] Združeno kraljestvo ni navedlo vrednosti skupne nominalne izpostavljenosti tveganju na dan 31. decembra 2018.

[7] 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.

uradno podprtih izvoznih kreditov upoštevajo okoljska tveganja, ki lahko prinašajo druga pomembna tveganja“.

Države članice poročajo, da redno izboljšujejo svoje notranje procese, da bi zajele in ocenile obravnavana okoljska tveganja. Kjer se šteje, da so povezana tveganja nesprejemljiva ali nesorazmerna, se kritje ne zagotovi. Kjer se šteje, da so tveganja sprejemljiva, se kot pogoj za podporo za izvozne kredite navadno določijo omilitveni ukrepi in skladnost z nekaterimi standardi[8]. V politikah držav članic se poleg tega upoštevajo tudi mednarodni standardi in širši pravni red EU. Sklici na cilje, standarde in smernice EU v poročilih kažejo, da se upoštevajo tako instrumenti mehkega kot tudi trdega prava in da je duh zakona ravno tako pomemben kot črka zakona.

Zbliževanje praks je na primer razvidno z uporabo različnih postopkov ocenjevanja glede na vrsto in kategorijo transakcij, kot jih izrecno navajajo nekatere države članice[9].

V odstavku 2 Priloge I k Uredbi (EU) št. 1233/2011 se omenjajo tako okoljska kot „druga pomembna tveganja“. Države članice so na splošno in enako kot v preteklih letih še naprej široko razlagale okoljska in povezana tveganja. Države članice tudi poročajo, da skladno s posebnimi smernicami med celotnim trajanjem transakcije spremljajo oceno tveganja, kadar to velja za upravičeno.

Transakcije se ocenjujejo ob upoštevanju ne le okoljskih, temveč tudi številnih drugih vidikov. Več držav članic se na primer izrecno sklicuje na družbene učinke[10] kot tudi na človekove pravice[11]. Ta tveganja lahko ocenjujejo zunanji neodvisni strokovnjaki[12], vedno pogosteje pa posebni strokovnjaki znotraj posamezne agencije za izvozne kredite[13].

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 je sprejeto in uveljavljeno orodje v OECD ter ima normativen učinek zunaj te organizacije.

Poročanje kaže, da številne države članice presegajo področje uporabe skupnih pristopov, da bi zagotovile podrobnejše preverjanje še večjega deleža transakcij[14]. Države članice poleg skupnih pristopov kot referenčno merilo uporabljajo tudi druge mednarodne standarde. Med njimi so zaščitne politike Svetovne banke[15], vodilna načela Združenih narodov o podjetništvu in človekovih pravicah[16], načela globalnega dogovora Združenih narodov[17], Deklaracija Mednarodne organizacije dela o temeljnih načelih in pravicah pri delu[18], načela Equator[19],

[8] Npr. Belgija, Danska, Francija, Madžarska. Luksemburg, Poljska, Portugalska, Romunija, Slovaška, Slovenija in Švedska.
[9] Npr. Belgija, Danska, Nemčija, Slovaška in Švedska.
[10] Belgija, Češka, Danska, Finska, Francija, Nemčija, Nizozemska, Poljska, Slovaška, Španija, Slovenija in Švedska.
[11] Avstrija, Nemčija, Švedska in Združeno kraljestvo.
[12] Npr. Češka in Slovaška.
[13] Npr. Belgija.
[14] Npr. Italija, Nemčija, Nizozemska in Švedska.
[15] Slovaška.
[16] Npr. Danska, Finska, Nemčija in Švedska.
[17] Švedska.
[18] Finska in Nizozemska.
[19] Združeno kraljestvo.

standardi okoljske in socialne uspešnosti Mednarodne finančne korporacije[20] in Smernice OECD za večnacionalne družbe[21]. Nekatere države članice se sklicujejo tudi na pobude s področja podnebnih sprememb, vključno s sklicevanjem na Okvirno konvencijo Združenih narodov o spremembi podnebja[22]. Nekatere države članice navajajo tudi stalno zavezanost izboljšanju in razvijanju obstoječih področij.

c) Druge informacije v letnih poročilih o dejavnostih

Poleg informacij, navedenih v oddelkih 3a) in b), 21. letno poročilo o dejavnostih kaže tudi, da so države članice razvile politike za izvozne kredite, ki so splošneje usmerjene na okolje, boj proti podkupovanju in trajnostne posojilne dejavnosti državam z nizkimi dohodki. Tri priporočila OECD[23] imajo pomembno, ne pa izključno vlogo. Te instrumente uporabljajo ali jih nameravajo uporabljati tudi tri države članice, ki niso članice OECD, tj. Bolgarija, Hrvaška in Romunija. Romunija in Hrvaška uporabljata skupne pristope in priporočilo OECD o podkupninah, Bolgarija pa je izvedla priporočilo OECD o podkupninah.

Številne države članice navajajo, da se „skupni pristopi“ uporabljajo zunaj področja uporabe, ki ga je opredelila OECD[24]. Na splošno se zdi, da so države članice okrepile svoje ambicije v boju proti podkupninam in korupciji z uvedbo novih ukrepov za zagotavljanje skladnosti, da bi se tako poostrila politika boja proti podkupninam in korupciji. Številne države članice od zavarovancev pred izdajo podpore zahtevajo izjavo proti podkupovanju, v kateri je izrecno navedeno, da kritje v primeru podkupnine samodejno postane neveljavno. Vedno več držav članic omenja tudi pomen spremljanja ter navezave dialoga z bankami in finančnimi institucijami o politikah dobrih praks glede ukrepov proti podkupovanju.

Poleg tega države članice vedno pogosteje navajajo dodatne cilje ali vidike politike, ki dopolnjujejo tiste iz skupnih pristopov. Primera sta družbena trajnost[25] in preprečevanje davčnih utaj[26]. V več primerih so zadevne agencije za izvozne kredite same razvile ustrezne instrumente. Tak primer je politika družbene odgovornosti podjetij[27], ki navadno vključuje ne le notranja prizadevanja, temveč tudi tesen dialog s strankami agencije za izvozne kredite.

Kar zadeva varstvo okolja, novi trendi vključujejo poudarek na trajnosti in zmanjševanju emisij. Kot pri prejšnjih poročanjih 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.

Nekatere države članice so poleg zagotavljanja skladnosti s skupnimi pristopi razvile lastna posebna orodja za boj proti podkupovanju in korupciji, kot so ukrepi za žvižgače[28]. Med

[20] Npr. Nizozemska in Slovaška.
[21] Švedska.
[22] Finska.
[23] 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.
[24] Francija, Italija, Nemčija, Nizozemska, Slovaška in Švedska.
[25] Danska, Nemčija, Romunija, Slovaška in Španija.
[26] Švedska.
[27] Italija, Nizozemska, Slovenija in Švedska.
[28] Slovaška in Švedska.

prednostnimi nalogami se še naprej navajajo ukrepi proti pranju denarja[29] in ukrepi za preprečevanje financiranja terorizma[30].

Zdi se, da se politike držav članic zbližujejo, na kar med drugim kaže dosledno spoštovanje zahtev Svetovne banke in Mednarodnega denarnega sklada, na katere se številne države članice sklicujejo v zvezi s trajnostnimi posojilnimi dejavnostmi, namenjenimi 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. Države članice podobno kot v preteklih letih temu vprašanju v svojih letnih poročilih o dejavnostih za leto 2018 posvečajo posebno pozornost[31].

Na podlagi njihovih poročil so države članice očitno vključile skupne pristope OECD v svoje politike za izvozne kredite. Hkrati se zdi, da nekatere države članice presegajo skupne pristope ter si dobre prakse in metodologije ocenjevanja izmenjujejo med seboj. Skupni pristopi vse bolj veljajo za minimalni standard. Na številnih področjih države članice uporabljajo svoje dodatne ukrepe za zagotovitev, da je podpora za izvozne kredite na voljo samo za transakcije, ki izpolnjujejo strog nabor standardov, ki segajo od okoljskih do družbenih vidikov.

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

Da bi povečali preglednost na ravni EU, so države članice na podlagi Uredbe (EU) št. 1233/2011 obvezane, da Komisiji predložijo letno poročilo o dejavnostih, v katerem v skladu s svojim nacionalnim zakonodajnim okvirom poročajo o nekaterih finančnih in operativnih informacijah 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[32], 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.

Vse države članice, ki poročajo, zagotovijo dokaze o uvedbi politik 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 organizaciji, ki je doslej razvila specializirana pravila na tem področju, so v splošni rabi, v večini primerov pa jih dejavnosti držav članic celo presegajo.

[29] Švedska.
[30] Švedska.
[31] Avstrija, Belgija, Danska, Slovaška in Švedska.
[32] Kot med drugim navaja peti odstavek člena 3 PEU, Unija v odnosih s preostalim svetom „prispeva k [...] trajnostnemu razvoju Zemlje, solidarnosti in medsebojnemu spoštovanju med narodi, prosti in pravični trgovini, odpravi revščine in varstvu človekovih pravic, predvsem pravic otrok, kakor tudi k doslednemu spoštovanju in razvoju mednarodnega prava, zlasti k spoštovanju načel Ustanovne listine Združenih narodov“.

Da bi okrepili zmožnost Komisije za nadaljnje ocenjevanje dejavnosti držav članic, je Komisija v sodelovanju z Evropsko službo za zunanje delovanje ter v posvetovanjih s številnimi zainteresiranimi stranmi predlagala državam članicam, naj razširijo obseg in podrobnost informacij, vključenih v letna poročila o dejavnostih. O revidirani in razširjeni predlogi za poročanje trenutno poteka razprava z državami članicami.

Evropski parlament je pozval Komisijo, naj poda izjavo o tem, ali države članice spoštujejo cilje in obveznosti Unije; Evropska unija je izvedla svoj letni pregled v skladu s Prilogo I. Pregled Komisije zato temelji na letnih poročilih o dejavnostih, ki so jih predložile države članice, in ga ni mogoče šteti za dokončnega. Kljub temu Komisija meni, da so informacije v letnih poročilih o dejavnostih trden dokaz, da agencije za izvozne kredite spoštujejo člena 3 in 21 PEU, in ne dokazujejo, da ju katera koli država članica ne bi spoštovala. Seveda bi evropske institucije morda želele skupaj zastaviti 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 I.

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 2018 ni prejela nobenih pritožb v zvezi z morebitnimi kršitvami zakonodaje EU, ki bi vključevale agencije za izvozne kredite.