



V Bruselu dne 3.8.2020
COM(2020) 348 final

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/ES¹ se stanoví, že členské státy poskytnou Komisi výroční zprávu o činnosti, aby se tak zvýšila transparentnost na úrovni Unie. Na základě těchto informací má potom Komise povinnost vypracovat roční přehled pro Evropský parlament.

Tento roční přehled pokrývá kalendářní rok 2017. 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 transakce² 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. Tento přehled se vztahuje pouze na činnosti těchto společností ve veřejném sektoru.

Komise vzala na vědomí usnesení, jež dne 2. července 2013 přijal Evropský parlament a které se týká prvního podání zpráv podle nařízení (EU) č. 1233/2011³, a členské státy obzvlášť upozornila na doporučení obsažená v uvedeném usnesení – například doporučení, aby pracovní skupina Rady pro vývozní úvěry a Komise konzultovaly s Evropskou službou pro vnější činnost další rozvoj metodiky podávání zpráv. V době vypracování tohoto dokumentu členské státy přezkoumávají aktualizaci metodiky podávání zpráv.

2. Výroční zprávy o činnosti obdržené za kalendářní rok 2017:

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.

¹ Úř. věst. L 326, 8.12.2011, s. 45.

² Těchto transakcí se týká sdělení Komise na základě čl. 93 odst. 1 Smlouvy o ES, kterým se použijí články 92 a 93 Smlouvy 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)).

3. Analýza výročních zpráv o činnosti:

a) Obecné a finanční informace:

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 ministerstvo nebo státní agentura. V jiných, jak se uvádí výše, tuto funkci vykonává pojišťovna s veřejným zmocněním nebo 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 záruk nebo pojištění komerčních půjček, a další agenturu, která kupříkladu poskytuje přímé úvěry nebo podporu úrokových sazeb).

V roce 2017 poskytovalo programy vývozních úvěrů ve smyslu nařízení (EU) č. 1233/2011 21 členských států EU. Tyto programy spravovalo celkem 29 různých agentur a ministerstev.

Obecně lze říci, že členské státy rozšiřují svou sadu nástrojů v oblasti programů vývozních úvěrů. 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). Všechny 21 členských států poskytujících vývozní úvěry ve smyslu nařízení (EU) č. 1233/2011 nabízelo během vykazovaného období takovou podporu. Velká většina členských států rovněž nabízela jiné formy podpory, na něž se vztahuje nařízení (EU) č. 1233/2011, a v rámci působnosti Ujednání OECD o státem podporovaných vývozních úvěrech⁴, například přímé úvěry nebo financování (u kterých je financování poskytováno přímo exportní úvěrovou agenturou, a nikoli komerční bankou)⁵ nebo refinancování⁶. Několik výročních zpráv o činnosti též výslovně uvádí projektové financování⁷, vázanou pomoc⁸ a/nebo poskytování úvěrů malým a středním podnikům⁹.

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 plnohodnotného srovnání. Zaprvé, programy vývozních úvěrů, jež členské státy rozvinuly v rámci obecných forem podpory 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 charakteristikách národního hospodářství a na kapacitách soukromého finančního sektoru.

⁴ Ujednání OECD o státem podporovaných vývozních úvěrech, jak je začleněno do práva Unie, je uvedeno v příloze II nařízení.

⁵ Belgie, Česká republika, Dánsko, Maďarsko, Itálie, Polsko, Slovenská republika, Španělsko a Spojené království.

⁶ Maďarsko, Slovenská republika a Švédsko.

⁷ Dánsko, Německo, Itálie a Nizozemsko.

⁸ Dánsko, Maďarsko, Polsko, Rakousko a Španělsko.

⁹ Bulharsko, Dánsko a Rumunsko.

S těmito výhradami poskytuje tabulka níže, v níž je uveden soupis souhrnné jmenovité expozice vůči riziku k 31. prosinci 2017, alespoň obecnou představu o rozsahu největších programů vývozních úvěrů typu „čistého pojištění“¹⁰.

Státní podpora v podobě „čistého pojištění“ v roce 2017 (v miliardách EUR)	
Největší v EU, řazeno dle souhrnné jmenovité expozice vůči riziku	
Německo	85,8
Francie	69,2
Švédsko	34,8
Itálie	25,6
Nizozemsko	24,4

Jak již bylo uvedeno výše, evropské exportní úvěrové agentury 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 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 a železniční infrastrukturu. To je třeba při posuzování širší ekonomické úlohy exportních úvěrových agentur mít na paměti.

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 se některé členské státy výslovně odkazují.

Celkově lze říci, že výroční zprávy o činnosti poskytují příslušné finanční informace o programech vývozních úvěrů v roce 2017. 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 připomínky¹¹.

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.“

¹⁰ Poznámka: Spojené království rovněž uvedlo souhrnnou jmenovitou expozici vůči riziku ve výši 23,1 miliardy GBP k 31. březnu 2018.

¹¹ Podle bodu 1 přílohy I nejsou podáním zprávy dotčeny výsady orgánů členských států vykonávajících dohled nad vnitrostátními programy vývozních úvěrů.

Exportní úvěrové agentury nadále hodnotí rizika pro životní prostředí a členské státy dále rozpracovaly vnitřní postupy pro hodnocení příslušných rizik. V případech, kdy jsou související rizika považována za nepřijatelná či nepřiměřená, krytí není poskytováno.¹² 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 norem.¹³ Projevuje se zde také sblížení praxí, například uplatňováním různých postupů hodnocení v závislosti na typu a kategorii dané transakce, které výslovně popsalo několik členských států.¹⁴

Bod 2 přílohy I zmiňuje vedle ekologických rizik také „další významná rizika“. Obecně lze tedy říct, že stejně jako v předchozích letech si členské státy ekologická rizika a s nimi spojená rizika nadále vykládaly široce.

Transakce jsou posuzovány nejen z hlediska životního prostředí, ale i z mnoha dalších hledisek. Několik členských států například výslovně odkazuje na sociální dopady¹⁵ i na lidská práva¹⁶. Tato rizika mohou být hodnocena nezávislými odborníky¹⁷ nebo čím dál častěji odborníky na dané téma v rámci každé exportní úvěrové agentury¹⁸.

Kromě toho téměř všechny členské státy zmiňují především postupy stanovené v Doporučení OECD o společných přístupech ke státům podporovaným vývozním úvěrům a environmentálním a sociálním aspektům (dále jen „společné přístupy“), které bylo přijato a má normativní dopad i mezi nečleny OECD.

Mnoho členských států také uvádí, že uplatňují společné přístupy nad jejich doporučený rámec, aby tak posílily kontrolu u ještě většího podílu transakcí¹⁹. Členské státy se také přestávají omezovat pouze na společné přístupy a poměřují své postupy také vůči dalším mezinárodním normám. Tyto normy zahrnují ochranné postupy Světové banky²⁰, obecné zásady Organizace spojených národů v oblasti podnikání a lidských práv²¹, zásady iniciativy OSN nazvané Global Compact²², deklarace Mezinárodní organizace práce o základních zásadách a právech v práci²³, zásady Equator Principles²⁴, normy environmentální a sociální výkonnosti Mezinárodní finanční korporace²⁵ a pokyny OECD pro nadnárodní společnosti²⁶. Dalším současným trendem je v tomto kontextu začlenění iniciativ v oblasti změn klimatu včetně odkazu na Rámcovou úmluvu Organizace spojených národů o změně klimatu²⁷.

¹² Např. Belgie, Rakousko, Německo, Maďarsko, Lucembursko a Portugalsko

¹³ Např. Belgie, Dánsko, Francie, Maďarsko, Lucembursko, Polsko, Portugalsko, Rumunsko, Slovenská republika a Slovinsko.

¹⁴ Např. Belgie, Dánsko, Německo a Slovenská republika.

¹⁵ Belgie, Česká republika, Dánsko, Finsko, Francie, Německo, Nizozemsko, Polsko, Slovenská republika, Španělsko, Slovinsko a Švédsko.

¹⁶ Rakousko, Německo, Švédsko a Spojené království.

¹⁷ Např. Česká republika, Slovenská republika.

¹⁸ Např. Belgie.

¹⁹ Itálie, Německo, Nizozemsko a Španělsko.

²⁰ Slovenská republika.

²¹ Dánsko, Finsko, Německo a Švédsko.

²² Švédsko.

²³ Finsko a Nizozemsko.

²⁴ Spojené království.

²⁵ Nizozemsko a Slovenská republika.

²⁶ Švédsko.

²⁷ Finsko.

Některé 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, které usilují o společné přístupy k otázkám životního prostředí a sociálním otázkám, jakož i o širší mezinárodní úsilí s cílem vytvořit společná pravidla k zajištění rovných podmínek.

c) Další informace obsažené ve výročních zprávách o činnosti

Kromě informací již uvedených v oddíle 3 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 doporučení OECD²⁸ hrají zásadní, nikoli však výlučnou úlohu. Členské státy, které nejsou členy OECD, tyto nástroje používají nebo mají v úmyslu tak učinit. Bulharsko například uplatňuje Doporučení OECD o úplatkářství. Mnoho členských států ve svých zprávách uvádí, že zejména společné přístupy se uplatňují nad rámec vymezený OECD²⁹. Politiky členských států jsou navíc ovlivňovány mezinárodními normami³⁰ a širším *acquis* EU. 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 sociální udržitelnost³¹ a prevence daňových úniků³². V několika případech si příslušné nástroje vyvinuly samy exportní úvěrové agentury. Příkladem může být politika v oblasti sociální odpovědnosti podniků³³, v jejímž rámci obvykle dochází nejen k zavádění interních opatření, ale i k úzkému dialogu s klienty exportních úvěrových agentur³⁴.

Pokud jde o ochranu životního prostředí, mezi nové trendy patří důraz na udržitelnost³⁵ a snížení emisí³⁶. Stejně jako v předchozím vykazovacím období zdůrazňuje mnoho členských států mimořádný význam lidských práv. Prakticky ve všech zprávách je i nadále reflektována podpora toho, aby byla do nových společných přístupů zapracována lidskoprávní dimenze.

V obecné rovině lze říct, že politiky členských států týkající se exportních úvěrových agentur měly tendenci se sblížovat. 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 krytí³⁷.

²⁸ 1. Doporučení OECD o společných přístupech ke státům podporovaným vývozními úvěry a environmentálním a sociálním aspektům (tzv. „společné přístupy“). 2. Doporučení OECD týkající se úplatkářství a státům podporovaných vývozních úvěrů. 3. Zásady a pokyny na podporu udržitelných úvěrových postupů při poskytování státům podporovaných vývozních úvěrů zemím s nízkými příjmy.

²⁹ Francie, Německo, Itálie, Nizozemsko, Slovenská republika a Švédsko.

³⁰ Podrobnosti viz seznam výše, oddíl 3 b).

³¹ Dánsko, Německo, Rumunsko, Slovenská republika a Španělsko.

³² Švédsko.

³³ Itálie, Nizozemsko, Slovinsko a Švédsko.

³⁴ Např. Belgie.

³⁵ Např. Česká republika, Itálie, Polsko, Rumunsko a Španělsko.

³⁶ Belgie a Dánsko.

³⁷ Např. Bulharsko, Dánsko, Francie, Německo, Lucembursko, Portugalsko a Rumunsko.

Vzrůstající počet členských států také zmiňuje význam monitorování³⁸ a aktivně povzbuzuje banky a vývozce, aby vyvíjeli vlastní protiúplatkářská opatření³⁹.

Mnoho členských států kromě dodržování zásad stanovených společnými přístupy vyvinulo i vlastní specifické nástroje proti úplatkářství a korupci, jako například opatření v oblasti whistleblowingu⁴⁰. I nadále jsou jako prioritní uváděna také opatření proti praní peněz⁴¹ společně s prevencí financování terorismu⁴².

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 příjmy⁴³.

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. Několik členských států věnuje této otázce zvláštní pozornost ve výročních zprávách o činnosti za rok 2017.⁴⁴

Soudě podle jejich zpráv se zdá, že členské státy společně přístupy OECD začlenily do svých strategií pro vývozní úvěry. Jak navíc ukazuje škála dalších faktorů uvedených výše, společné přístupy jsou často považovány za minimální standard. 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 aspektů environmentálních až po ty sociální.

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

V zájmu zvýšení 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 a úvěrové agentury plní cíle a závazky Unie“.

Obecné cíle Unie jsou uvedeny v článku 3⁴⁵ Smlouvy o Evropské unii (SEU), zásady a cíle vnější činnosti Unie v článku 21 dané smlouvy.

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

³⁸ Belgie, Itálie a Spojené království.

³⁹ Belgie, Dánsko a Německo.

⁴⁰ Slovenská republika a Švédsko.

⁴¹ Švédsko.

⁴² Švédsko.

⁴³ Např. Maďarsko, Itálie a Nizozemsko.

⁴⁴ Rakousko, Belgie, Dánsko, Slovenská republika a Švédsko.

⁴⁵ 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.“

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. Revidovaný a rozšířený formulář pro podávání zpráv je v současné době projednáván s členskými státy.

Evropský parlament vyzval Komisi, aby vydala prohlášení o tom, zda členské státy plní cíle a závazky Unie; Evropská komise vypracovala svůj roční přehled v souladu s přílohou 1. Přehled Komise vychází proto z výročních zpráv o činnosti předložených členskými státy a nelze je považovat za konečný. Komise se nicméně domnívá, že informace obsažené ve výročních zprávách o činnosti 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 2017 neobdržela žádné stížnosti ohledně možného porušení práva EU, které by se týkaly exportních úvěrových agentur.