

Bruksela, dnia 7.2.2017 r.
COM(2017) 67 final

ROCZNY PRZEGLĄD DOKONYWANY PRZEZ KOMISJĘ
rocznych sprawozdań z działalności państw członkowskich w sprawie kredytów
eksportowych w rozumieniu rozporządzenia (UE) nr 1233/2011

ROCZNY PRZEGLĄD DOKONYWANY PRZEZ KOMISJĘ

rocznych sprawozdań z działalności państw członkowskich w sprawie kredytów eksportowych w rozumieniu rozporządzenia (UE) nr 1233/2011

1. Wprowadzenie

W załączniku I do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1233/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zastosowania niektórych wytycznych w dziedzinie oficjalnie wspieranych kredytów eksportowych¹ przewiduje się, że państwa członkowskie udostępniają Komisji roczne sprawozdanie z działalności agencji kredytów eksportowych (AKA) państw członkowskich oraz że Komisja powinna przedstawić roczne sprawozdanie skierowane do Parlamentu Europejskiego w oparciu o analizę sprawozdań przedstawionych przez państwa członkowskie.

Niniejszy roczny przegląd dotyczy roku kalendarzowego 2014. Zakres przeglądu obejmuje działalność w zakresie kredytów eksportowych w rozumieniu rozporządzenia (UE) nr 1233/2011, tj. transakcji średnio- i długoterminowych z co najmniej dwuletnim okresem spłaty. Transakcje, których nie uwzględniono w przeglądzie, to krótkoterminowe transakcje w zakresie kredytów eksportowych² oraz transakcje przeprowadzone przez niektóre agencje kredytów eksportowych, wykraczające poza zakres kredytów eksportowych (takie jak gwarancja inwestycyjna). Należy także zauważyć, że w przypadku niektórych państw członkowskich funkcję agencji kredytów eksportowych pełni podmiot, prowadzący działalność w obszarze ubezpieczeń, wykonujący zadania publiczne. W takich przypadkach zarządzanie publicznym programem kredytów eksportowych jest ściśle oddzielone od działalności sektora prywatnego (który oczywiście nie jest przedmiotem niniejszego przeglądu).

Komisja przyjmuje do wiadomości rezolucję przyjętą przez Parlament Europejski dnia 2 lipca 2013 r. w sprawie pierwszego sprawozdania na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1233/2011³.

Jak wspomniano we wcześniejszych sprawozdaniach, ze względu na zalecenia zawarte w tej rezolucji – takie jak zalecenie, by grupa robocza Rady ds. kredytów eksportowych oraz Komisja konsultowały się z Europejską Służbą Działań Zewnętrznych na temat dalszego rozwoju metod sprawozdawczości – Komisja zwróciła także uwagę państw członkowskich na tę rezolucję, mając na uwadze kolejne lata sprawozdawcze.

2. Otrzymane roczne sprawozdania z działalności za rok kalendarzowy 2014

¹ Dz.U. L 326 z 8.12.2011, s. 45.

² W przypadku takich transakcji zastosowanie mają przepisy komunikatu Komisji zgodnie z art. 93 ust. 1 Traktatu WE dotyczącego stosowania art. 92 i 93 Traktatu do krótkoterminowego ubezpieczenia kredytów eksportowych (Dz.U. C 281 z 17.9.1997, s. 4).

³ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 2 lipca 2013 r. w sprawie pierwszego sprawozdania rocznego Komisji dla Parlamentu Europejskiego w sprawie działalności agencji kredytów eksportowych państw członkowskich (Dz.U. C 75 z 26.2.2016, s. 7).

Rocznego przeglądu za rok 2014 dokonuje się na podstawie sprawozdań z działalności 21 państw członkowskich. Komisja otrzymała dotychczas sprawozdania z Austrii, Belgii, Bułgarii, Chorwacji, Danii, Finlandii, Francji, Hiszpanii, Luksemburga, Niderlandów, Niemiec, Polski, Portugalii, Republiki Czeskiej, Rumunii, Słowacji, Słowenii, Szwecji, Węgier, Włoch i Zjednoczonego Królestwa.

Pozostałych siedem państw – Cypr, Estonia, Grecja, Irlandia, Litwa, Łotwa i Malta – nie realizowało w okresie sprawozdawczym programów kredytów eksportowych w rozumieniu rozporządzenia (UE) nr 1233/2011.

3. Analiza rocznych sprawozdań z działalności

a) Informacje ogólne i finansowe

W mających zastosowanie ramach prawnych (rozporządzenie (UE) nr 1233/2011) określa się ogólne zasady transakcji i programów kredytów eksportowych. Chociaż większość rządów europejskich utworzyła agencje kredytów eksportowych, zakres i rodzaj programów kredytów eksportowych, jak również struktura organizacyjna agencji kredytów eksportowych różnią się w poszczególnych państwach członkowskich.

Funkcje agencji kredytów eksportowych pełnią albo ministerstwa albo agencje rządowe bądź podmiot, prowadzący działalność w obszarze ubezpieczeń, wykonujący zadania publiczne lub prowadzący działalność pod nadzorem rządu. W niektórych państwach członkowskich, w których, oprócz gwarancji udziela się wsparcia w formie subsydiowania stopy procentowej, stworzono dwie odrębne organizacje. W innych państwach członkowskich te dwa rodzaje wsparcia kredytów eksportowych są zarządzane przez tę samą organizację.

W 2014 r. 21 państw członkowskich UE realizowało programy kredytów eksportowych w rozumieniu rozporządzenia (UE) nr 1233/2011. Programy te były zarządzane przez łącznie 29 różnych agencji rządowych i ministerstw.

Ogólnie rzecz ujmując, w ostatnich latach, państwa członkowskie rozwinęły zestaw instrumentów na potrzeby programów kredytów eksportowych. Najbardziej rozpowszechnioną formą wsparcia kredytów eksportowych oferowanych przez europejskie AKE pozostaje „czysta ochrona ubezpieczeniowa” (tj. dana transakcja eksportowa jest rzeczywiście finansowana z kredytu udzielonego przez bank komercyjny, na który AKE udziela gwarancji lub zabezpieczenia w formie ubezpieczenia). Wszystkie 21 państw członkowskich udzielających kredytów eksportowych w rozumieniu rozporządzenia (UE) nr 1233/2011 w okresie sprawozdawczym oferuje wsparcie w tym zakresie.

Większość państw członkowskich oferuje również inne rodzaje wsparcia na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1233/2011 i Porozumienia OECD w sprawie oficjalnie wspieranych kredytów eksportowych⁴, takie jak kredyty bezpośrednie lub finansowanie (oznaczające finansowanie bezpośrednio przez AKE, a nie przez bank komercyjny)⁵, refinansowanie⁶ lub programy subsydiowania stopy procentowej⁷. W kilku rocznych

⁴ Do rozporządzenia załączono tekst Porozumienia OECD w sprawie oficjalnie wspieranych kredytów eksportowych.

⁵ Dania, Finlandia, Hiszpania, Polska, Republika Czeska, Słowacja, Węgry i Wielka Brytania.

⁶ Słowacja i Szwecja.

sprawozdaniach z działalności wyraźnie wymieniono również finansowanie projektów⁸ i pomoc wiązaną⁹.

Istnieje możliwość ogólnego porównania przepisów i praktyk dotyczących programów kredytów eksportowych w państwach członkowskich oraz przedstawienia najważniejszych różnic i podobieństw. Dokonanie kompleksowego porównania jest jednak o wiele trudniejsze. Warunki programów kredytów eksportowych – nawet programów należących do tej samej kategorii i realizowanych przez agencje kredytów eksportowych stosujące te same ramy regulacyjne – mogą się różnić między poszczególnymi państwami członkowskimi. Ogólnie rzecz biorąc, w ciągu ostatnich lat osiągnięto wyższy poziom spójności, ponieważ Porozumienie OECD w sprawie oficjalnie wspieranych kredytów eksportowych obejmuje obecnie szeroki zakres zagadnień.

Z uwzględnieniem tego zastrzeżenia, porównanie łącznej nominalnej ekspozycji na koniec 2014 r. zapewnia ogólne pojęcie o skali programów kredytów eksportowych – obejmujących najbardziej znaczącą „czystą ochronę ubezpieczeniową”:

Oficjalne wsparcie w postaci „czystej ochrony ubezpieczeniowej” w 2014 r. (w mld EUR)	
Największe wsparcie w UE uszeregowane według łącznej nominalnej ekspozycji	
Niemcy	88,5
Francja	65,3
Szwecja	31,6
Włochy	26,7
Niderlandy	20,2

Państwa członkowskie – za pośrednictwem swoich agencji kredytów eksportowych – są aktywne w wielu obszarach nieobjętych sprawozdawczością na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1233/2011. Biorąc pod uwagę szczególne warunki finansowania, które przeważają w niektórych sektorach przemysłowych, np. w sektorze statków powietrznych i w przemyśle stoczniovym, niektóre państwa członkowskie opracowały również produkty z zakresu kredytów eksportowych dla poszczególnych sektorów. Produkty te obejmują zasadniczo średnio- i długoterminowe kredyty eksportowe (zgodnie z definicją zawartą w Porozumieniu OECD w sprawie oficjalnie wspieranych kredytów eksportowych). Wiele europejskich agencji kredytów eksportowych oferuje jednak również takie produkty jak krótkoterminowe kredyty eksportowe, gwarancje akredytywy, gwarancje na ryzyko produkcji lub ubezpieczeniowe produkty inwestycyjne. Warto o tym pamiętać przy ocenie szerszej roli gospodarczej AKE.

⁷ Finlandia, Francja, Polska, Słowacja i Hiszpania.

⁸ Dania, Niemcy i Niderlandy.

⁹ Austria, Dania, Hiszpania, Polska i Węgry.

Szczegółowe informacje można znaleźć w sekcjach II i IV szablonu sprawozdania wykorzystywanego do sporządzania rocznych sprawozdań państw członkowskich z działalności, jak również w ogólnych rocznych sprawozdaniach, do których niektóre państwa członkowskie wyraźnie się odnoszą.

Podsumowując – roczne sprawozdania z działalności dostarczają istotnych informacji finansowych dotyczących programów kredytów eksportowych w 2014 r. Należy jednak podkreślić, że zgodnie z rozporządzeniem (UE) nr 1233/2011 sprawozdawczość ta przebiega zgodnie z odpowiednimi krajowymi ramami prawnymi danego państwa członkowskiego. W związku z tym istnieją pewne różnice w sposobie prezentacji sprawozdań. W świetle powyższych ustaleń Komisja nie ma konkretnych uwag na temat aspektów finansowych dotyczących rocznych sprawozdań z działalności¹⁰.

W rocznych sprawozdaniach z działalności Republiki Czeskiej, Słowacji i Zjednoczonego Królestwa zawarto informacje o zobowiązaniach warunkowych, o których mowa w ostatnim zdaniu w pkt 1 załącznika I do rozporządzenia (UE) nr 1233/2011.

b) Podejście do „ryzyk środowiskowych, które mogą powodować inne istotne zagrożenia”

Zgodnie z pkt 2 załącznika I do rozporządzenia (UE) nr 1233/2011 w rocznych sprawozdaniach z działalności państwa członkowskie „opisują, w jaki sposób ryzyka środowiskowe, które mogą powodować inne istotne zagrożenia, są uwzględniane w działalności AKE w zakresie oficjalnie wspieranych kredytów eksportowych”.

Wszystkie państwa członkowskie wyraźnie odnoszą się do tego przepisu. Podczas gdy w pkt 2 załącznika I wymienia się jedynie ryzyko środowiskowe, większość państw członkowskich odnosi się także do problemów społecznych i zagadnień związanych z prawami człowieka. Prawie wszystkie państwa członkowskie twierdzą, że przestrzegają zalecenia OECD dotyczącego wspólnego podejścia do zagadnień oficjalnie wspieranych kredytów eksportowych oraz środowiskowych i społecznych analiz *due diligence* dotyczących ryzyka środowiskowego i praw człowieka. To samo odnosi się do zalecenia OECD dotyczącego przekupstwa.

Zgodnie ze wspólnym podejściem agencje kredytów eksportowych stopniowo tworzą grupy ekspertów wyspecjalizowanych w zagadnieniach środowiskowych, społecznych i związanych z prawami człowieka. Transakcje są analizowane na podstawie założeń wspólnego podejścia do ryzyka środowiskowego, społecznego, związanego z prawami człowieka i do potencjalnych skutków. Przegląd zgodności w odniesieniu do powyższych kryteriów staje się standardową procedurą oceny w poszczególnych agencjach kredytów eksportowych.

Kilka agencji kredytów eksportowych wyjaśniło również, że ocena ryzyka dotycząca aspektów środowiskowych i praw człowieka jest często dokonywana w ścisłej współpracy z eksporterami i bankami. O ile zachodzi taka potrzeba, od eksporterów i banków wymaga się dodatkowych informacji w celu sporządzenia dokładnej oceny ryzyka.

¹⁰ Zgodnie z pkt 1 w załączniku I obecna procedura sprawozdawcza odbywa się bez uszczerbku dla kompetencji instytucji państw członkowskich sprawujących nadzór nad krajowymi programami kredytów eksportowych.

Proces oceny danego ryzyka zwykle ma na celu jednoznaczną decyzję, czy dany projekt kwalifikuje się do wsparcia kredytów eksportowych (tj. jeżeli ryzyko jest nieproporcjonalne, nie przewiduje się zabezpieczenia). W przypadku ryzyka, które uznaje się za możliwe do przyjęcia, wsparcie kredytów eksportowych podlega szczególnym warunkom, zwykle mającym na celu wzmocnienie środków łagodzących i zapewnienie zgodności z odpowiednimi normami.

Bułgaria nie jest członkiem OECD; bułgarska agencja kredytów eksportowych nie wdrożyła wspólnego podejścia do zagadnień związanych ze środowiskiem lub prawami człowieka. Bułgaria stosuje jednak zalecenie OECD dotyczące przekupstwa i oficjalnie wspieranych kredytów eksportowych.

c) Inne informacje zawarte w rocznych sprawozdaniach z działalności

Oprócz informacji zawartych w sekcjach 3a) i b) powyżej, w rocznych sprawozdaniach z działalności zamieszczono informacje, z których wynika, że państwa członkowskie zasadniczo realizują polityki w zakresie kredytów eksportowych i środowiska, zwalczania przekupstwa oraz praktyk udzielania zrównoważonych pożyczek krajom o niskich dochodach. Trzy odpowiednie zalecenia OECD¹¹ odgrywają istotną – ale nie wyłączną – rolę. Nawet państwa członkowskie niebędące członkami OECD stosują te instrumenty lub zasadniczo do tego dążą¹². Ogólnie sprawozdania z państw członkowskich wykazują, że państwa członkowskie przyjmują takie samo podejście w celu zaradzenia problemom związanym ze środowiskiem, prawami człowieka i przekupstwem. Niektóre państwa członkowskie przedstawiają bardziej szczegółowe informacje w swoich sprawozdaniach i podkreślają ich znaczenie.

W wielu przypadkach państwa członkowskie w coraz większym stopniu stosują zasady i praktyki, które wykraczają poza zakres określony przez zalecenie OECD i stosują takie samo podejście także do transakcji, które nie wchodzą w zakres wspólnego podejścia. W kilku przypadkach dane agencje kredytów eksportowych same opracowały odpowiednie instrumenty (np. politykę w sprawie społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw lub kodeks etyczny).

Kilka państw członkowskich¹³ podkreśla znaczenie przyjmowania środków na potrzeby promowania otwartości i przejrzystości przez zapewnienie informacji na temat transakcji, finansowania oraz problemów środowiskowych i społecznych wszystkim zainteresowanym stronom. Jako środek podnoszenia świadomości i promowania otwartości i przejrzystości wszczęto regularnie odbywające się dialogi z zainteresowanymi stronami.

Podobnie jak w poprzednim sprawozdaniu, wiele państw członkowskich podkreśla szczególne znaczenie praw człowieka. Praktycznie wszystkie sprawozdania nadal

¹¹ 1. Zalecenie OECD dotyczące wspólnego podejścia do zagadnień oficjalnie wspieranych kredytów eksportowych oraz środowiskowych i społecznych analiz *due diligence* (tzw. „wspólne podejście”). 2. Zalecenie OECD dotyczące przekupstwa i oficjalnie wspieranych kredytów eksportowych – 3. Zasady i wytyczne w celu propagowania zrównoważonych praktyk w zakresie udzielania pożyczek w ramach przyznawania oficjalnych kredytów eksportowych krajom o niskich dochodach.

¹² Oczywiście jest jednak, że wytyczne OECD oraz zasady dotyczące zrównoważonego udzielania pożyczek nie mogą być stosowane przez podmioty udzielające kredytów eksportowych, które to podmioty nie oferują pożyczek przeznaczonych dla państw o niskich dochodach.

¹³ Dania, Francja, Niemcy i Szwecja.

odzwierciedlają poparcie dla zwiększenia wymiaru praw człowieka w ramach nowego wspólnego podejścia. W przypadku niektórych państw członkowskich kwestiom dotyczącym praw człowieka przyznano odrębny status na potrzeby oceny projektu. W niektórych przypadkach jest to temat bezpośrednio związany z prawami pracowniczymi i prawami pracowników.

Wszystkie państwa członkowskie przykładają również dużą wagę do polityki antykorupcyjnej i zwalczania przekupstwa. W kilku państwach członkowskich eksporterzy i banki są zobowiązani do podpisania oświadczenia – stanowiącego część wniosku o ubezpieczenie – dotyczącego zwalczania przekupstwa. Wykorzystuje się szeroki zestaw innych instrumentów (np. prawodawstwo krajowe, krajowe dobre praktyki).

d) Zgodność AKE z celami i zobowiązaniami Unii

Aby zwiększyć przejrzystość na szczeblu UE, państwa członkowskie udostępniają Komisji roczne sprawozdanie z działalności, przekazując – zgodnie z krajowymi ramami prawnymi – niektóre informacje finansowe i operacyjne dotyczące ich działalności związanej z kredytami eksportowymi, obejmujące również informacje na temat sposobów radzenia sobie z ryzykiem środowiskowym.

Zgodnie z pkt 3 załącznika I „na podstawie tych informacji Komisja opracowuje roczny przegląd dla Parlamentu Europejskiego, zawierający ocenę zgodności AKE z celami i zobowiązaniami Unii.”.

W art. 3 Traktatu o Unii Europejskiej zostały wymienione ogólne cele Unii, a w jego art. 21 zasady i cele działań zewnętrznych Unii.

Jeżeli chodzi o wspólną politykę handlową UE, odniesienie do zasad i celów działań zewnętrznych Unii znajduje się w art. 206 i art. 207 akapit pierwszy Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

Komisja Europejska przyjmuje do wiadomości, na podstawie przekazanych informacji, że państwa członkowskie działające w obszarze kredytów eksportowych w rozumieniu rozporządzenia UE nr 1233/2011 określiły strategie polityczne, towarzyszące zarządzaniu programami kredytów eksportowych, które to strategie są zgodne z celami UE. W powszechnym użyciu są zalecenia polityczne dotyczące kredytów eksportowych opracowane przez OECD – jedyną organizację międzynarodową, która dotychczas opracowała szczegółowe zasady dotyczące tego obszaru polityki.

Jak wspomniano we wcześniejszych sprawozdaniach rocznych, ze względu na zalecenie zawarte we wspomnianej rezolucji Parlamentu Europejskiego z lipca 2013 r. w sprawie wytycznych dotyczących przyszłych działań sprawozdawczych, służby Komisji zaleciły, aby korzystać zwłaszcza z prac międzynarodowych instytucji monitorujących (w tym ONZ) jako wytycznych przy dalszym opracowywaniu polityki. W sprawozdaniach państw członkowskich – chociaż w różnym stopniu – wspomniane instrumenty międzynarodowe są już wykorzystywane jako punkty odniesienia. Komisja zachęca do dalszych prac w tym kierunku. Kluczowe znaczenie będzie miał również dalszy dialog z Europejską Służbą Działań Zewnętrznych na temat polityki w zakresie praw człowieka.

Parlament Europejski wezwał Komisję do złożenia oświadczenia dotyczącego tego, czy państwa członkowskie przestrzegają celów i zobowiązań Unii; Komisja Europejska wywiązała się z zadania dokonania rocznego przeglądu zgodnie z załącznikiem I. Na

podstawie informacji zawartych w rocznych sprawozdaniach z działalności przedłożonych przez państwa członkowskie Komisja uznaje, że działają one zgodnie z art. 3 i 21 Traktatu o Unii Europejskiej. Oczywiście instytucje europejskie mogą w przyszłości założyć wspólne, bardziej ambitne cele polityczne. Komisja jest gotowa ułatwić i propagować odpowiedni dialog międzyinstytucjonalny w tym zakresie, tymczasem ma jednak obowiązek dokonać oceny zgodnie z pkt 3 załącznika I.

Jeżeli chodzi o przestrzeganie zobowiązań międzynarodowych i obowiązków wynikających z unijnego prawa konkurencji, w okresie sprawozdawczym na forum Światowej Organizacji Handlu nie pojawiły się żadne spory związane z europejskimi programami kredytów eksportowych. W 2014 r. do Komisji Europejskiej nie wpłynęły żadne skargi związane z potencjalnymi naruszeniami prawa UE przez agencje kredytów eksportowych.