ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 3.8.2020 г.
COM(2020) 349 final

ГОДИШЕН ПРЕГЛЕД ОТ СТРАНА НА КОМИСИЯТА

на годишните доклади за дейността на държавите членки, свързана с експортните кредити, по смисъла на Регламент (ЕС) № 1233/2011

1. Увод:

В приложение I към Регламент (ЕС) № 1233/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 16 ноември 2011 г. за прилагането на определени насоки в областта на официално подкрепяните експортни кредити и за отмяна на решения 2001/76/ЕО и 2001/77/ЕО на Съвета[1] се предвижда държавите членки да представят на Комисията годишен доклад за дейността с цел увеличаване на прозрачността на равнището на Съюза. Въз основа на тази информация Комисията, от своя страна, изготвя годишен преглед за Европейския парламент.

Настоящият годишен преглед се отнася за календарната 2018 година. Той обхваща дейностите, свързани с експортни кредити, по смисъла на Регламент (ЕС) № 1233/2011, т.е. сделки „в средно- и дългосрочен план“ с период на погасяване от 2 или повече години. Настоящият преглед не обхваща сделки за краткосрочни експортни кредити[2], нито дейности, извършвани от определени агенции за експортно кредитиране (АЕК) извън областта на експортните кредити (например застраховане на инвестиции). Трябва също така да се отбележи, че при някои държави членки функцията на агенция за експортно кредитиране се изпълнява от застрахователно дружество или финансова институция въз основа на публичен мандат. Този преглед обхваща само дейностите в публичния сектор на такива дружества.

Комисията взе под внимание резолюцията, приета на 2 юли 2013 г. от Европейския парламент във връзка с представянето на първия доклад съгласно Регламент (ЕС) № 1233/2011[3], и специално насочи вниманието на държавите членки към препоръките, съдържащи се в тази резолюция, като например препоръката към Работната група за експортно кредитиране към Съвета и Комисията да се консултират с Европейската служба за външна дейност относно по-нататъшното разработване на методологията за докладване. Към момента на изготвяне на настоящия преглед държавите членки правят преглед на методологията за докладване.

2. Годишни доклади за дейността, получени за календарната 2018 година

Годишни доклади за дейността са получени от следните държави членки: Белгия, България, Чешката република, Дания, Германия, Испания, Франция, Хърватия, Италия, Люксембург, Унгария, Нидерландия, Австрия, Полша, Португалия, Румъния, Словения, Словашката република, Финландия, Швеция и Обединеното кралство.

През годината, за която се отнасят докладите, останалите седем държави членки (Естония, Ирландия, Гърция, Кипър, Латвия, Литва и Малта) не са имали активни програми за експортни кредити по смисъла на Регламент (ЕС) № 1233/2011.

---

[1] ОВ L 326, 8.12.2011 г., стр. 45.

[2] За такива сделки се прилага съобщение на Комисията съгласно член 93, параграф 1 от Договора за ЕО за прилагане на членове 92 и 93 от Договора към застраховането на краткосрочни експортни кредити.

[3] Резолюция на Европейския парламент от 2 юли 2013 г. относно първия годишен доклад на Комисията до Европейския парламент относно дейностите на агенциите на държавите членки за експортно кредитиране (2012/2320(INI).

3. Анализ на годишните доклади за дейността

а) Обща и финансова информация

В приложимата нормативна уредба (Регламент (ЕС) № 1233/2011) са определени общите правила за сделките и програмите за експортни кредити. При все че повечето правителства в ЕС са създали такава АЕК, обхватът и видът на осигурените програми за експортни кредити, както и организационните структури на агенциите за експортно кредитиране в различните държави членки, се различават.

В някои държави членки АЕК е правителствена институция или агенция. Както е отбелязано по-горе, в други държави членки тази функция се изпълнява от застрахователно дружество или финансова институция, които разполагат с публичен мандат и са под надзора на правителството. Не е необичайно държави членки, които предлагат различни категории подкрепа за експортни кредити, да имат повече от една АЕК (например една агенция, която предоставя официална подкрепа под формата на гаранция или застраховка за търговски кредити, и друга, която например пряко предоставя кредити или предоставя схеми за отбив от лихвата).

През 2018 г. 21 държави — членки на ЕС, са представили програми за експортни кредити по смисъла на Регламент (ЕС) № 1233/2011. Тези програми са управлявани от общо 29 различни агенции и правителствени служби.

Повечето държави членки предлагат все по-широк спектър от програми за експортни кредити. По отношение на видовете подкрепа за експортни кредити, предлагана от АЕК в ЕС, най-често срещаната форма продължава да бъде „обикновената гаранция“ (т.е. сделката за износ е финансирана от търговска банка, за която АЕК осигурява покритие от типа на гаранция или застраховка). През периода, обхванат от докладите, всичките 21 държави членки, предоставящи експортни кредити по смисъла на Регламент (ЕС) № 1233/2011, са предлагали този вид подкрепа. Преобладаващата част от държавите членки също така са предлагали други форми на подкрепа, попадащи в обхвата на Регламент (ЕС) № 1233/2011, а също и на Споразумението на ОИСР за официално подкрепяните експортни кредити[4], като например пряко кредитиране или финансиране (при което финансирането се предоставя пряко от АЕК, а не от търговска банка) или рефинансиране[5]. Много държави членки също предоставят финансиране на проекти и различни форми на обвързана помощ. Почти всички държави членки предлагат програми, предназначени да отговорят на специфичните нужди на МСП.

Като цяло практиките и стандартите за поемане на емисии (ценни книжа) стават все по-сходни между различните държавите членки, тъй като договорността относно официално подкрепяните експортни кредити обхваща все по-голям брой въпроси. Въпреки това трябва да се имат предвид следните разлики, тъй като те затрудняват представянето на цялостно сравнение. На първо място, в рамките на общите видове подкрепа за експортни кредити, посочени в предходния параграф, държавите членки са разработили голямо разнообразие от програми за експортни кредити. Освен това, въпреки че даден продукт може да бъде общ за няколко АЕК, е възможно свързаните с

[4] Споразумението за официално подкрепяните експортни кредити, което е включено в правото на Съюза, също така е възпроизведено в приложение II към регламента.

[5] Белгия, Чешката република, Дания, Унгария, Италия, Полша, Словашката република, Испания, Швеция и
Обединеното кралство.

него ред и условия да се различават. На второ място, въздействието на дадена програма за експортни кредити зависи също така от характеристиките на националната икономика и от капацитета на частните финансови пазари.

С тази уговорка сравнението на съвкупната номинална експозиция на риск към 31 декември 2018 г., посочена в таблицата по-долу, дава поне обща представа за най-големите схеми за експортни кредити от типа „обикновена гаранция“[6].

Официална подкрепа под формата на „обикновена гаранция“ през 2018 г. (в млрд. евро) **Държави на челни позиции в ЕС според съвкупната номинална рискова експозиция**	
Германия	86,5
Франция	65,1
Швеция	28,1
Италия	26,4
Нидерландия	24,4

Както вече беше споменато по-горе, АЕК в ЕС осъществяват активна дейност в широк кръг от области извън приложното поле на задължението за докладване съгласно Регламент (ЕС) № 1233/2011. Посоченият регламент обхваща предимно средносрочни и дългосрочни дейности, свързани с експортни кредити (както са определени в Споразумението относно официално подкрепяните експортни кредити). Много от АЕК в ЕС обаче предлагат и продукти, сред които краткосрочни експортни кредити и гаранции по акредитиви, гаранции за покриване на производствен риск и инвестиционни застрахователни продукти. Следва да се отбележи също, че няколко държави членки са разработили специфични за сектора продукти за експортни кредити, например за самолетостроенето, корабостроенето и железопътната инфраструктура. Това може да отразява различните секторни договорености в Споразумението за официално подкрепяните експортни кредити, при което някои срокове, по-специално по отношение на максималния срок за погасяване, са адаптирани към специфичните нужди на отделните промишлени отрасли.

Подробна информация може да бъде намерена в раздели II и IV на образеца за докладване, използван за годишните доклади за дейността, както и в общите годишни доклади, на които много държави членки конкретно се позовават.

В заключение, годишните доклади за дейността предоставят съответната финансова информация за програмите за експортни кредити. Следва да се подчертае обаче, че съгласно Регламент (ЕС) № 1233/2011 това докладване се извършва в съответствие с националната нормативна уредба на съответната държава членка. Това води до някои

[6] Следва да се отбележи, че Обединеното кралство не представя данни за съвкупната номинална експозиция на риск към 31 декември 2018 г.

различия в представянето. Комисията няма особени забележки, що се отнася до финансовите аспекти на годишните доклади за дейността[7].

б) Третиране на „екологичните рискове, които могат да доведат до други съответни рискове“

Съгласно точка 2 от приложение I към Регламент (ЕС) № 1233/2011 в своите годишни доклади за дейността държавите членки „описват по какъв начин в дейностите, свързани с официално подкрепяните експортни кредити на техните АЕК, са взети предвид екологичните рискове, които могат да доведат до други съответни рискове“.

Държавите членки докладват, че продължават да усъвършенстват вътрешните си процедури, за да обхванат и оценят свързаните с околната среда рискове. Ако рисковете бъдат счетени за неприемливи или несъразмерно големи, не се предоставя гаранция. Ако те бъдат счетени за приемливи, подкрепата за експортни кредити обикновено се предоставя в зависимост от предвидените мерки за намаляване на риска и спазването на определени стандарти.[8] Освен това политиките на държавите членки се основават на международни стандарти и на по-широките достижения на правото на ЕС. Позоваванията на „цели“, „стандарти“ и „насоки“ на ЕС в докладите показват, че са взети предвид правни инструменти както със задължителен, така и с незадължителен характер и че духът на законодателството е също толкова важен, колкото буквата на закона.

Сближаването на практиките е показано например чрез прилагането на различни процедури по оценяване в зависимост от вида и категорията на сделката, както е изрично описано от някои държави членки[9].

В приложение I, точка 2 към Регламент (ЕС) № 1233/2011 се посочват както екологичните рискове, така и „други съответни рискове“. Като цяло, както и през предходните години, държавите членки са продължили да тълкуват широко екологичните и свързаните с тях рискове. Също така, когато се счита за обосновано, много държави членки съобщават, че предприемат последващи действия във връзка с оценката на риска по време на срока на действие на сделката в съответствие със специфични насоки.

Сделките се оценяват не само с оглед на опазването на околната среда, но и с много други съображения. Например няколко държави членки изрично посочват социалните въздействия[10], както и правата на човека[11]. Тези рискове се оценяват от независими

[7] Съгласно приложение I, точка 1 настоящият процес на докладване не засяга прерогативите на институциите на държавите членки, които упражняват надзор над националните програми за експортни кредити.

[8] Например Белгия, Дания, Франция, Унгария. Люксембург, Полша, Португалия, Румъния, Словашката република,
Словакия и Швеция.

[9] Например Белгия, Дания, Германия, Словашката република и Швеция.

[10] Белгия, Чешката република, Дания, Финландия, Франция, Германия, Нидерландия, Полша, Словашката република,
Испания, Словения и Швеция.

[11] Австрия, Германия, Швеция и Обединеното кралство.

външни експерти[12], но във все по-голяма степен и от специалисти в областта в рамките на АЕК[13].

Държавите членки също така се позовават по-специално на процедурите, посочени в Препоръката на ОИСР за общ подход към официално подкрепяните експортни кредити и за отчитане на екологичните и социалните аспекти („общите подходи“), която е приет и добре установен инструмент за оценка в рамките на ОИСР и има нормативна сила извън ОИСР.

Докладването показва, че много държави членки излизат извън обхвата на общите подходи, за да дадат възможност за засилен контрол на още по-голям дял от сделките.[14] Държавите членки също така определят критерии в съответствие с други международни стандарти в допълнение към общите подходи. Тези стандарти включват защитните политики на Световната банка[15], ръководните принципи на ООН относно стопанската дейност и правата на човека[16], принципите на Глобалния договор на ООН[17], Декларацията на Международната организация на труда за основните принципи и права в областта на труда[18], екваториалните принципи[19], изготвените от Международната финансова корпорация стандарти за ефективност в областта на околната среда и в социалната сфера[20] и насоките на ОИСР за многонационалните предприятия[21]. Някои държави членки също така се позовават на инициативи във връзка с изменението на климата, включително на Рамковата конвенция на ООН по изменение на климата.[22] И на последно място, някои държави членки подчертават също постоянния си ангажимент за усъвършенстване в областта на вече съществуващите правила.

в) Друга информация, съдържаща се в годишните доклади за дейността

Освен информацията, посочена вече в раздел 3, букви а) и б), представените 21 годишни доклада за дейността показват също, че държавите членки са разработили политики за експортни кредити, които в по-голяма степен са свързани с околната среда, борбата с корупцията, както и с устойчивото кредитиране на държави с нисък доход. Трите препоръки на ОИСР[23] в тази област играят важна, но не и изключителна роля. Трите държави членки, България, Хърватия и Румъния, които не са членки на ОИСР, прилагат тези инструменти или възнамеряват да го направят. Румъния и Хърватия

[12] Например Чешката република и Словашката република.
[13] Например Белгия.
[14] Например Италия, Германия, Нидерландия и Швеция.
[15] Словашката република.
[16] Например Дания, Финландия, Германия и Швеция.
[17] Швеция.
[18] Например Финландия и Нидерландия.
[19] Обединеното кралство.
[20] Например Нидерландия и Словашката република.
[21] Швеция.
[22] Финландия.
[23] 1. Препоръка на ОИСР за общ подход към официално подкрепяните експортни кредити и за отчитане на екологичните и социалните аспекти (т. нар. „общи подходи“) 2. Препоръка на ОИСР относно корупцията и официално подкрепяните експортни кредити. 3. Принципи и насоки за насърчаване на устойчиви практики за кредитиране при предоставянето на официални експортни кредити на държави с нисък доход.

прилагат общите подходи и Препоръката на ОИСР относно корупцията, а България прилага Препоръката на ОИСР относно корупцията.

В докладите на много държави членки се посочва, че „общите подходи“ се прилагат отвъд приложното поле, определено от ОИСР.[24] Като цяло държавите членки изглежда са засилили своите амбиции в борбата с подкупите и корупцията чрез въвеждане на нови мерки за привеждане в съответствие с цел затягане на политиката за борба с подкупите и корупцията. Много държави членки вече изискват декларация за неподкупност от страната, на която се предоставя покритие, преди предоставянето на подкрепа, в която изрично се посочва, че покритието автоматично става невалидно, ако бъде констатиран случай на корупция. Все по-голям брой държави членки посочват също значението на мониторинга и започването на диалог с банките и финансовите институции относно политиките на най-добри практики по отношение на мерките за борба с корупцията.

Освен това държавите членки все по-често посочват допълнителни цели на политиката или съображения, които допълват тези, залегнали в общите подходи. Примерите включват социалната устойчивост[25] и предотвратяването на отклоненията от данъчно облагане[26]. В няколко случая въпросните АЕК самостоятелно са разработили съответни инструменти. Пример за това е политиката за корпоративна социална отговорност[27], която обикновено включва не само усилия във вътрешен план, но също така тясно сътрудничество с клиентите на АЕК.

Що се отнася до опазването на околната среда, новите тенденции включват акцент върху устойчивостта и намаляването на емисиите. Както и при представянето на предходните доклади, много държави членки подчертават особеното значение на правата на човека. На практика според посоченото във всички доклади продължава да се подкрепя включването на аспектите, свързани с правата на човека, в новите общи подходи.

В допълнение към общите подходи множество държави членки са разработили собствени специфични инструменти за борба с подкупите и корупцията, сред които мерки за подаване на сигнали за нередности.[28] Мерките за борба с изпирането на пари продължават да се посочват като приоритет[29], наред с предотвратяването на финансирането на тероризма[30].

Политиките на държавите членки изглежда се сближават, за което например свидетелства стриктното придържане към изискванията на Световната банка и Международния валутен фонд, цитирани от много държави членки във връзка с устойчивите практики за кредитиране на държави с нисък доход.

Държавите членки също така се стараят да гарантират, че ЕКА функционират по възможно най-прозрачен начин, при зачитане на необходимата поверителност при търговските сделки. Както и през предходните години, държавите членки обръщат специално внимание на този въпрос в годишните доклади за дейността по отношение на 2018 г.[31]

---

[24] Франция, Германия, Италия, Нидерландия, Словашката република и Швеция.
[25] Дания, Германия, Румъния, Словашката република и Испания.
[26] Швеция.
[27] Италия, Нидерландия, Словения и Швеция.
[28] Словашката република и Швеция.
[29] Швеция.
[30] Швеция.
[31] Австрия, Белгия, Дания, Словашката република и Швеция.

Въз основа на докладите държавите членки изглежда са интегрирали общите подходи на ОИСР в политиките си в областта на експортните кредити. Освен това държавите членки изглежда надхвърлят общите подходи, като обменят най-добри практики и методологии за оценка помежду си. Общите подходи се разглеждат все по-често като минимален стандарт. В много области държавите членки прилагат свои допълнителни мерки, за да гарантират, че подкрепата за експортни кредити се предоставя само за сделки, които отговарят на строги стандарти в редица области, вариращи от околната среда до социалната сфера.

г) Спазване от страна на АЕК на целите и задълженията на Съюза

С цел увеличаване на прозрачността на равнището на ЕС държавите членки имат задължението по силата на Регламент (ЕС) № 1233/2011 да предоставят на Комисията годишен доклад за дейността, в който да докладват в съответствие с националната си законодателна уредба известна финансова и оперативна информация относно своите дейности по експортно кредитиране, което включва и информация за начина, по който рисковете се вземат предвид.

Съгласно приложение I, точка 3 „въз основа на тази информация Комисията изготвя годишен преглед за Европейския парламент, включително оценка на спазването от страна на АЕК на целите и задълженията на Съюза“.

В член 3[32] от Договора за Европейския съюз (ДЕС) се изброяват общите цели на Съюза, а в член 21 — принципите и целите на външната дейност на Съюза.

Що се отнася до общата търговска политика на ЕС, член 206 и член 207, параграф 1 от Договора за функционирането на Европейския съюз съдържат позоваване на принципите и целите на външната дейност на Съюза.

Всички докладващи държави членки предоставят доказателства за наличието на политики, които да съпътстват управлението на програмите им за експортни кредити, които са в съответствие с целите на ЕС. Специфичните препоръки относно политиката за експортните кредити, разработени в рамките на ОИСР — единствената международна организация, разработила специализирани правила за тази политика към момента — са широко използвани, а в повечето случаи дейностите на държавите членки надхвърлят рамките на тези препоръки.

С цел да се задълбочи способността на Комисията да извършва допълнителна оценка на дейностите на държавите членки, Комисията, в сътрудничество с Европейската служба за външна дейност и в консултации с няколко заинтересовани страни, предложи на държавите членки да разширят обхвата и степента на подробност на информацията, която трябва да бъде включена в годишните доклади за дейността. В момента преработен и разширен образец за докладване се обсъжда с държавите членки.

Европейският парламент призова Комисията да излезе със становище по въпроса дали държавите членки спазват целите и задълженията на Съюза; Европейската комисия извърши годишния си преглед в съответствие с приложение I. Прегледът на Комисията

[32] В съответствие с член 3, параграф 5 от ДЕС в отношенията си с останалата част от света Съюзът „допринася за [...] устойчивото развитие на планетата, солидарността и взаимното уважение между народите, свободната и справедлива търговия, премахването на бедността и защитата на правата на човека и в частност тези на детето, както и за стриктното спазване и развитието на международното право, и по-специално зачитането на принципите на Устава на Организацията на обединените нации“.

се основава на годишните доклади за дейността, представени от държавите членки, и не може да се счита за окончателен. Въпреки това Комисията счита, че информацията, съдържаща се в годишните доклади за дейността, предоставя убедителни доказателства, че АЕК са спазвали членове 3 и 21 от ДЕС, и не предоставя доказателства за неспазване от нито една държава членка. Разбира се, европейските институции могат да решат да си поставят съвместно по-амбициозни цели във връзка с политиките. Комисията изразява своята готовност да улесни и насърчи междуинституционалния диалог в това отношение, но в същото време трябва да продължи да извършва оценка в съответствие с приложение I, точка 3.

Що се отнася до спазването на международните задължения и на задълженията, произтичащи от правото на ЕС в областта на конкуренцията, през периода, обхванат от докладите, в рамките на СТО не са били разглеждани спорове, засягащи европейски програми за експортни кредити. През 2018 г. в Европейската комисия не са постъпвали жалби във връзка с евентуални нарушения на правото на ЕС, засягащи агенции за експортно кредитиране.