ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 15.7.2021 г.
COM(2021) 395 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:

Настоящият годишен преглед за 2019 г. се отнася до дейностите, свързани с официално подкрепяните експортни кредити, извършвани в Европейския съюз по смисъла на Регламент (ЕС) № 1233/2011, т.е. сделки в средносрочен и дългосрочен план с период на погасяване от 2 или повече години. Настоящият преглед не обхваща сделки за краткосрочни експортни кредити[1], нито дейности, извършвани от определени агенции за експортно кредитиране (АЕК) извън областта на дейностите, свързани с официално подкрепяните експортни кредити (например застраховане на инвестиции).

Настоящият годишен преглед се изготвя от Комисията за Европейския парламент въз основа на информацията, предоставена от държавите членки, съгласно предвиденото в 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[2]. В приложение I към този регламент се предвижда държавите членки да предоставят на Комисията годишен доклад за дейността с цел увеличаване на прозрачността на равнището на Съюза. По-специално, държавите членки докладват относно активи и пасиви, изплатени обезщетения и възстановявания, нови задължения, експозиции, премии и условни задължения, които могат да възникнат вследствие на дейностите, свързани с официално подкрепяните експортни кредити, но и относно това 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. На свой ред Комисията изготвя годишен преглед за Европейския парламент, който се основава на тази информация, включително оценка на спазването от страна на АЕК на целите и задълженията на Съюза.

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 за консултации с Европейската служба за външна дейност относно по-нататъшното разработване на методологията за докладване. Работната група за експортно кредитиране към Съвета и Комисията работят по актуализиране на методологията за докладване, използвана от държавите членки за представяне на годишни доклади за дейността, която се нарича образец на контролен списък. Договорена е преразгледана и усъвършенствана методология за докладване, която ще бъде използвана за докладване, считано от календарната 2020 г.

2. Годишни доклади за дейността, получени за календарната 2019 г.:

Годишни доклади за дейността за календарната 2019 г. са получени от 22 държави членки: Австрия, Белгия, България, Дания, Естония, Германия, Испания, Италия,

[1] За такива сделки се прилага Съобщение на Комисията до държавите членки съгласно член 93, параграф 1 от Договора за ЕО за прилагането на членове 92 и 93 от Договора към застраховането на краткосрочни експортни кредити.

[2] ОВ L 326, 8.12.2011 г., стр. 45.

[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).

Люксембург, Нидерландия, Обединеното кралство[4], Полша, Португалия, Румъния, Словения, Словашката република, Унгария, Финландия, Франция, Хърватия, Чешката република и Швеция. Останалите 6 държави членки (Гърция, Ирландия, Кипър, Латвия, Литва и Малта) не са представили доклад, тъй като през годината, за която се отнасят докладите, не са предоставяли официално подкрепяни експортни кредити по смисъла на Регламент (ЕС) № 1233/2011.

За 2019 г. всички годишни доклади за дейността от държавите членки се основават на образеца на контролен списък (в предишния му формат; както е посочено по-горе, считано от докладването за 2020 г. ще се използва актуализиран формат). Някои държави членки обвързаха информацията, която са представили в образеца на контролен списък, с публично достъпни доклади (като например годишни доклади, политики за извършване на преглед на въздействието на проектите върху околната среда, обществото и правата на човека). Важно е да се отбележи, че АЕК се различават по правен статут и в някои държави членки официално подкрепяните експортни кредити се предоставят от застрахователно дружество или финансова институция въз основа на публичен мандат. В такъв случай годишните доклади за дейността очевидно обхващат само дейностите на такива дружества в обществения сектор, които са отделени от дейностите на частния сектор.

3. Анализ на годишните доклади за дейността:

а) Обща информация:

В приложимата нормативна уредба (Регламент (ЕС) № 1233/2011) са определени общите правила за сделките и програмите за експортни кредити.

През 2019 г. 22 държави — членки на ЕС, са предоставили програми за експортни кредити по смисъла на Регламент (ЕС) № 1233/2011, управлявани от 27 различни агенции (вж. подробностите в таблица 2 в приложението) и свързаните с тях правителствени институции. Налице са разлики между обхвата и вида на предоставените програми за експортни кредити, както и между организационните структури на операциите, свързани с експортни кредити. В някои държави членки АЕК е правителствена институция или обществена агенция. В други функцията на АЕК се изпълнява от частно дружество (обикновено застраховател), което разполага с публичен мандат и е под надзора на правителството. Не е необичайно държави членки, които предлагат различни категории програми за експортни кредити, да имат повече от една АЕК, като например една, която предоставя гаранции и застраховки (застрахователни продукти), и друга, която осигурява финансиране (банкови продукти), или да имат отделна институция, която предоставя схеми за отбив от лихвата.

Що се отнася до видовете подкрепа за експортни кредити, предлагана от АЕК в ЕС по смисъла на Регламент (ЕС) № 1233/2011, най-често срещаната форма продължава да бъде обикновената гаранция (т.е. застраховане на експортни кредити или гаранции), която е била предоставяна от всички 22 държави членки през периода, обхванат от докладите. Преобладаващата част от държавите членки също така са предлагали други форми на подкрепа, попадащи в обхвата на Регламент (ЕС) № 1233/2011, както и в

[4] Обединеното кралство напусна Европейския съюз и стана трета държава на 31 януари 2020 г. в полунощ (централноевропейско време), когато влезе в сила сключеното между Европейския съюз и Обединеното кралство споразумение за оттегляне.

приложното поле на Споразумението на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) за официално подкрепяните експортни кредити[5], като например пряко кредитиране или финансиране (т.е. финансова подкрепа за сделки за експортни кредити, предоставена пряко от АЕК), както и рефинансиране (т.е. рефинансиране на търговски кредити, които са подкрепяли сделки за експортни кредити, предоставени от АЕК)[6], но също така финансиране на проекти и различни форми на обвързана помощ.

Като цяло АЕК предлагат разнообразие от различни програми, които да отговорят на специфичните нужди на някои категории, по-специално малките и средни предприятия (МСП). Следва да се отбележи също, че няколко държави членки са разработили специфични за дадени сектори продукти за експортни кредити, например за самолетостроенето (включително продукти по поръчка, като например безусловната гаранция за Airbus), корабостроенето и железопътната инфраструктура. Това може да отразява различните секторни договорености в Споразумението за официално подкрепяните експортни кредити, при които някои срокове и условия, по-специално сроковете на погасяване или лихвените проценти са адаптирани към специфичните нужди на отделните промишлени отрасли.

Като цяло практиките и стандартите за поемане на емисии стават все по-сходни между държавите членки и Споразумението относно официално подкрепяните експортни кредити обхваща все по-голям брой въпроси. Въпреки това следва 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. Въпреки че даден продукт може да бъде общ за няколко АЕК, е възможно свързаните с 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 2019 г., посочена в таблицата по-долу, дава поне обща представа за най-големите схеми за експортни кредити от типа „обикновена гаранция“.

Таблица 1. Официална подкрепа под формата на обикновена гаранция през 2019 г. (в млн. евро) **Участващи държави от ЕС на челни позиции според съвкупната номинална експозиция на риск**	
Германия	87 914
Франция	59 174
Италия	58 859
Швеция	27 573
Финландия	25 489

Както вече беше споменато по-горе, АЕК в ЕС осъществяват активна дейност в широк кръг от области извън приложното поле на докладването съгласно Регламент (ЕС) №

[5] Споразумението за официално подкрепяните експортни кредити представлява приложение към регламента.

[6] Белгия, Германия, Дания, Испания, Италия, Обединеното кралство, Полша, Словашката република, Унгария, Финландия, Франция, Чешката република и Швеция.

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. 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 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.
В приложение I, точка 2 към Регламент (ЕС) № 1233/2011 се посочват както екологичните рискове, така и *други съответни рискове*. Както и през предходните години, държавите членки тълкуват широко екологичните и свързаните с тях рискове и включват в оценките си не само екологични рискове, но и в по-общ план финансови и социални рискове. За да се вземат предвид тези рискове, докладваните практики за надлежна проверка включват предварителни оценки и процедури за оценка, в хода на които рисковете се установяват и преценяват и могат да имат отражение върху допустимостта за подпомагане на сделките. Процедурите за оценка на риска са официализирани в специални политики, които някои АЕК са избрали да публикуват на своите уебсайтове. Такива процедури за оценка обикновено зависят от вида и категорията на дадена сделка съгласно принципа на пропорционалността (т.е. колкото по-рискова и/или по-голяма е сделката, толкова по-интензивно е оценяването). В повечето случаи оценките се извършват от външни независими експерти, но все повече се управляват от специалисти в областта в рамките на всяка АЕК. Освен това стандартните практики за надлежна проверка включват изготвянето на договорни клаузи и условия, на мерки за смекчаване, свързани с договорните условия, ако е необходимо, както и тяхното наблюдение във времето, за да се гарантира спазването на стандартите и, ако е приложимо, прилагането на мерките за смекчаване. Държавите членки непрекъснато преразглеждат и усъвършенстват своите вътрешни процеси[8].

[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 Finnvera преразгледа своята политика за управление на екологичните и социалните рискове по отношение на операциите по финансиране през 2019 г. и прие актуализирани политики за борба с подкупването и данъчните убежища.

Всички държави членки с едно изключение (България, която не е членка на ОИСР[9]) докладват за съответствие с 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. Много държави членки заявяват, че прилагат общите подходи, по-специално аспектите, свързани с околната среда и правата на човека, също и извън обхвата, определен от ОИСР. Освен това всички държави членки с едно изключение (България[10]) докладват за съответствие с Препоръката на ОИСР относно корупцията и официално подкрепяните експортни кредити. Те също така докладват за съответствие с принципите и насоките на ОИСР за насърчаване на устойчиви практики за кредитиране при предоставянето на официални експортни кредити на държави с нисък доход. Придържането към гореспоменатото върви ръка за ръка със стриктното придържане към политиките на Световната банка и на Международния валутен фонд по отношение на устойчивите практики за кредитиране[11].

Тези три препоръки на ОИСР — които са насочени специално към експортните кредити — имат важна, но неизключителна роля. Политиките на държавите членки също така 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, както и че духът на законодателството е също толкова важен, колкото буквата на закона. Освен това много държави членки докладват, че спазват други международни референтни показатели, за да осигурят засилен контрол на още по-голям дял от сделките. Те включват, разбира се, референтните показатели, посочени в общите подходи, а именно изготвените от Международната финансова корпорация стандарти за ефективност в областта на околната среда и в социалната сфера[12] (Стандартите за ефективност на МФК), насоките на групата на световната банка за околната среда, здравето и безопасността (насоките за околната среда, здравето и безопасността) и защитните политики на Световната банка[13], но също така ръководните принципи на ООН относно стопанската дейност и правата на човека[14], насоките на ОИСР за многонационалните предприятия за отговорно поведение[15], конвенцията на ООН за правата на детето[16], Декларацията на Международната организация на труда за основните принципи и права в областта на труда[17] и екваториалните принципи[18]. Една държава членка (Австрия) докладва, че е разработила методология за оценяване,

[9] България докладва, че БАЕЗ не прилага общите подходи, но изразява готовност да го направи.

[10] България докладва, че БАЕЗ не прилага принципите и насоките на ОИСР за насърчаване на устойчиви практики за кредитиране при предоставянето на официални експортни кредити на държави с нисък доход, но изразява готовност да го направи.

[11] Посочени конкретно от Белгия, Чешката република, Франция, Унгария и Нидерландия, но използвани като цяло.

[12] Посочени от Финландия, Франция, Нидерландия, Швеция и Словашката република, но прилагани като цяло.

[13] Посочени от Словашката република и Швеция, но прилагани като цяло.

[14] Посочени от Финландия, Германия и Швеция и по-широко използвани от други АЕК, както е посочено в други съответни документи или уебсайтове (например CESCE за Испания, KUKE за Полша).

[15] Посочени от Финландия, Нидерландия и Швеция и по-широко използвани от други АЕК, както е посочено в други съответни документи или уебсайтове (например CESCE за Испания, KUKE за Полша).

[16] Посочена от Швеция.

[17] Посочена от Финландия и Нидерландия.

[18] Посочени от Швеция и Обединеното кралство.

основаваща се на целите за устойчиво развитие на ООН, а друга (Швеция) се позовава на придържането си към принципите на Глобалния договор на ООН. Освен това, някои държави членки изрично се позовават на инициативи във връзка с изменението на климата, като например Рамковата конвенция на ООН по изменение на климата[19].

Общите подходи се разглеждат все по-често като минимален стандарт. Държавите членки все по-често посочват допълнителни цели на политиката или съображения, които допълват тези, залегнали в общите подходи (като например социална устойчивост и предотвратяване на отклоненията от данъчно облагане). 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 и които могат да бъдат обвързани с националното законодателство. Например, през последните години няколко АЕК са взели конкретни решения по отношение на опазването на климата, които включват изрично прекратяване на подкрепата за експортни кредити за въглищни електроцентрали[20]. Сближаването на политиките в ЕС се доказва от факта, че през април 2021 г. ЕС представи на участниците в Споразумението на ОИСР за официално подкрепяните експортни кредити предложение за незабавно прекратяване на предоставянето на официално подкрепяни експортни кредити и обвързана помощ за сектора за производство на електроенергия от въглища. Някои държави членки подчертават също постоянния си ангажимент за усъвършенстване на вече съществуващите правила.

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

По-голямата част от АЕК имат политика за корпоративна социална отговорност[21], която обикновено включва не само усилия във вътрешен план, но също така тясно сътрудничество с клиентите на АЕК. В този контекст АЕК все по-често оценяват своите собствени практики и разработват планове за намаляване на собственото си въздействие върху околната среда (политики за пътуване и т.н.[22]). Когато АЕК е частно дружество, тя обикновено има единна политика за всички свои дейности (обществени и частни) и те не се разграничават в докладите за устойчивостта или в публикуваните политики.

Прозрачността е въпрос от основно значение: държавите членки се стараят да гарантират, че АЕК функционират по възможно най-прозрачен начин, при зачитане на необходимата поверителност при търговските сделки. Съгласно общите подходи[23] хармонизираната процедура във всички АЕК в ЕС представлява публично оповестяване на подробна информация (включително доклади за оценката на екологичното и

[19] Посочена от Финландия.

[20] През 2019 г. Франция и Нидерландия вече са имали такава действаща политика. Други държави от ЕС са предприели подобни стъпки.

[21] Това е подчертано в докладите на Белгия, Дания, Естония, Италия, Нидерландия и Словения.

[22] Наред с другото, Credendo, Finnvera и SACE изчисляват собствения си въглероден отпечатък и имат план да го намалят.

[23] Както е определено в приложение III към общите подходи, проектите се класифицират в различни категории: проектите от категории А и Б имат потенциал да окажат неблагоприятно екологично и/или социално въздействие. Що се отнася до проектите от категория А, съгласно общите подходи АЕК могат да се ангажират да ги подкрепят едва след 30-дневен период на предварително публикуване на съответната информация. Освен това информацията се публикува впоследствие за всички подкрепени проекти от категории А и Б. Трябва да се има предвид, че оповестяването на информация може да бъде отменено по изключителни причини. Държавите членки също така докладват за подкрепените проекти от категории А и Б в своите годишни доклади за дейността.

социалното въздействие) за проекти, които биха могли да окажат неблагоприятно екологично или социално въздействие поради своите характеристики. Държавите членки могат да надхвърлят тези изисквания, като оповестяват допълнителна информация за конкретни сделки или за своите процедури по оценяване (с някои изключения, като цяло АЕК в ЕС публикуват голямо количество информация, преведена на английски език, на своите уебсайтове).

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

С цел гарантиране 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 се справят с екологичните рискове.

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[24] 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 консултация 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. Разработен е преразгледан и разширен образец за докладване, който ще бъде използван от държавите членки, считано от календарната 2020 г.

[24] 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.*

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 се основава на годишните доклади за дейността, представени от държавите членки, и не може да се счита за изчерпателен. Въпреки това Комисията счита, че наличната информация 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 Световната търговска организация не са били разглеждани спорове, засягащи европейски програми за експортни кредити. През 2019 г. в Европейската комисия не са постъпвали жалби във връзка с евентуални нарушения на правото на Съюза, засягащи АЕК.