



Съвет на
Европейския съюз

Брюксел, 20 януари 2021 г.
(OR. en)

5487/21

ECOFIN 56
UEM 15

ПРИДРУЖИТЕЛНО ПИСМО

От: Генералния секретар на Европейската комисия, подписано от г-жа Martine DEPREZ, директор

Дата на получаване: 20 януари 2021 г.

До: Г-н Јерре TRANHOLM-MIKKELSEN, генерален секретар на Съвета на Европейския съюз

№ док. Ком.: COM(2021) 32 final

Относно: СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА Европейската икономическа и финансова система: насърчаване на откритостта, силата и устойчивостта

Приложено се изпраща на делегациите документ COM(2021) 32 final.

Приложение: COM(2021) 32 final



Брюксел, 19.1.2021 г.
COM(2021) 32 final

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА,
ЕВРОПЕЙСКАТА ЦЕНТРАЛНА БАНКА, ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ
И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И КОМИТЕТА НА РЕГИОНИТЕ**

**Европейската икономическа и финансова система: насърчаване на откритостта,
силата и устойчивостта**

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Комисията, ръководена от председателя г-жа Фон дер Лайен с амбиции за геополитическа значимост, си е поставила за цел укрепване на ролята на Европейския съюз (ЕС) на световната сцена. През последните десетилетия геополитическите условия се промениха заедно с настъпването на съществени технологични и обществени промени. Световната икономика става все по-многополюсна, а преследването на краткосрочни едностранни интереси от определени участници може да застраши ефективното многостранно сътрудничество.

В Съобщението на Комисията от май 2020 г. „Часът на Европа: възстановяване и подготовка за следващото поколение“¹ се подчертава, че е необходимо в тези условия ЕС да изгради и поддържа своята **„отворена стратегическа автономност“**. ЕС играе жизненоважна роля при оформянето на системата за световно управление и развиването на взаимноизгодни двустранни отношения, като същевременно се предпазва от нелоялни практики и злоупотреби. Това е свързано и с волята на ЕС да полага усилия за по-устойчива и открита световна икономика, добре работещи международни финансови пазари и многостранна система въз основа на правила.

Тема на настоящото съобщение са начините, по които ЕС може да подсили отворената си стратегическа автономност в макроикономическата и финансовата област чрез **укрепване на международната роля на еврото, подсилване на инфраструктурата на финансовите пазари в ЕС, подобряване на прилагането и принудителното изпълнение на наложените от ЕС режими на санкции**, както и повишаване на устойчивостта на ЕС спрямо въздействието на незаконното извънтериториално налагане на едностранни санкции и други мерки от трети държави². Съобщението е част от по-широк набор от действия за подсилване на отворената стратегическа автономност и устойчивостта на ЕС³.

Първо, чрез укрепването на международната роля на еврото ще се осигури защита на икономиката от сътресения във връзка с валутните курсове и ще се намали разчитането на други валути, а освен това ще се понижат разходите за извършване на сделките, финансиране и управление на риска. То ще спомогне и за постигането на общите световни цели като устойчивост на международната парична система, по-стабилна и разнообразна световна валутна система и по-широк избор за

¹ Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Европейския съвет, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите: „Часът на Европа: възстановяване и подготовка за следващото поколение“, COM(2020) 456.

² Законите и подзаконовите мерки, които са предназначени да се прилагат отвъд територията на суверенната държава и които нямат достатъчна връзка с тази държава, обичайно се смятат за „извънтериториални“ мерки.

³ Те включват преглед на търговската политика, съвместно съобщение за укрепването на приноса на ЕС за многостранните отношения въз основа на правила, обновена стратегия за промишлеността, стратегии за цифровите технологии и нов дневен ред ЕС – САЩ за световна промяна. В доклада на Комисията за стратегическите перспективи от 2021 г. ще бъде представена дългосрочна и всеобемна перспектива за подсилване на отворената стратегическа автономност на Европа.

пазарните участници, като благодарение на всичко това световната икономика ще стане по-малко уязвима.

Успехът на еврото като стабилна и надеждна валута означава, че то вече играе важна роля отвъд границите на ЕС и еврозоната. Еврото е на второ място по дял в световните разплащания – той е възлизал на около 38 % през ноември 2020 г.⁴ Делът на еврото в държаните валутни резерви в света понастоящем е близо 20 %⁵.

Второ, добре работещият финансов сектор е от решаващо значение не само за осигуряването на финансиране и инвестиции за европейската икономика; той е също така важен фактор за световните успехи на предприятията и гражданите на ЕС. Освен това той играе съществена роля и за осигуряването на силни стимули за новаторство в цифровата икономика и за осъществяването на екологичния преход, както е предвидено в Европейския зелен пакт⁶. Освен това вследствие на оттеглянето от ЕС на Обединеното кралство, което е значим финансов център, нараства необходимостта от допълнително задълбочаване на капиталовите пазари на Съюза. Трето, по-бързото, надеждно и ефективно прилагане и принудително изпълнение на санкциите на ЕС⁷, както и по-силната политика в отговор на незаконното извънтериториално налагане на едностранни санкции и други мерки от трети държави ще допринесат за постигането на целта на ЕС за отворена стратегическа автономност и устойчивост. Укрепването на набора от средства на външната политика на ЕС е пряко свързано с международната роля на еврото и устойчивостта на финансовия сектор, тъй като дава възможност на ЕС да защитава интересите си в международен план и да отстоява ценностите си с всички средства, с които разполага.

Предизвиканата от COVID-19 криза има редица последствия. Първо, тя показва възможните ползи от една многовалутна международна финансова система, която по-успешно би смекчавала финансовите напрежения и рисковете за стабилността. Второ, поради спада на цените на ценните книжа на дружествата от ЕС по време на кризата нарасна рискът от враждебно поглъщане на някои стратегически за ЕС предприятия, съответно и рискът от загуба на технологични знания и смущения в редица вериги на стойността.

Пандемията обаче разкри и силните страни на ЕС. ЕС въведе съгласувани мерки в отговор на кризата и икономическите ѝ последствия. Посредством дългосрочния си бюджет и инициативата Next Generation EU Съюзът осигури най-големия в историята си пакет от мерки за стимулиране на възстановяването и за полагането на основите на един съвременен и по-пригоден за устойчиво развитие ЕС. С

⁴ Swift RMB Tracker, декември 2020: Live and delivered, MT 103 and MT 202 (Плащания, наредени от клиенти, и плащания на институции), без плащанията в рамките на еврозоната.

⁵ Европейска централна банка, „19th Annual review of the international role of the euro“ [Деветнадесети годишен преглед на международната роля на еврото] (юни 2020 г.), на разположение на следния адрес: <https://www.ecb.europa.eu/pub/ire/html/ecb.ire202006~81495c263a.en.html>

⁶ Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Европейския съвет, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите: „Европейският зелен пакт“, COM(2019) 640.

⁷ Наречени „ограничителни мерки“ в член 215 от Договора за функционирането на Европейския съюз.

мерките в отговор на кризата се повишава устойчивостта на ЕС, осигурява се висока увереност на пазарите и стопанските субекти и се обезпечава доверието на инвеститорите в ЕС и еврото.

Освен това благодарение на тези мерки ЕС се превръща в значим участник на финансовите пазари. До ноември 2020 г. Комисията вече бе издала социални облигации за 39,5 милиарда евро (от общо предвидените 100 милиарда евро) в три кръга по линия на SURE – Европейския инструмент за временна подкрепа с цел смекчаване на рисковете от безработица при извънредни обстоятелства – с цел подкрепа за защита на работните места. Интересът на инвеститорите към тези инструменти бе много висок, което отразява и високия кредитен рейтинг на облигациите на ЕС. За финансиране на Next Generation EU през периода 2021 – 2026 г. Комисията ще заеме до 750 милиарда евро на капиталовите пазари от името на Съюза. С издаването на тези облигации се създава възможност за установяване на световна база за сравнение (крива на доходността) за международните инвеститори, желаещи да инвестират в деноминирани в евро активи.

2. ОСНОВИТЕ НА ЕДИН ПО-СИЛЕН ЕС

За да бъде устойчив ЕС, неговите основи трябва да бъдат: голям обединен вътрешен пазар на базата на разумни икономически принципи; надеждна и предвидима правна система; върховенство на закона. Същевременно ЕС трябва да се възползва по-ефективно от сравнителните си предимства в тези области и да ги разпростира към външния свят.

Ключова цел на отворената стратегическа автономност на ЕС е предпазването и задълбочаването на единния пазар като основа за ролята на еврото и за откритостта на ЕС към останалия свят по отношение на търговията и инвестициите. Всяка политика, която подобрява работата на единния пазар, повишава дълбочината и ликвидността на финансовите пазари, стимулира икономическия растеж и обезпечава финансова и фискална стабилност, също така води до засилване на геостратегическото и икономическото влияние на ЕС. Това включва политиките за подготовка на ЕС за бъдещите предизвикателства, в частност насърчаване на цифровата икономика и екологичния преход, създаване на възможности за предприятията и гражданите за устойчив растеж и повишаване на ефикасността както в ЕС, така и извън него.

За укрепването на единния пазар европейската икономика се нуждае от свързаност с интернет с по-високи показатели, както и от по-силно промишлено и технологично присъствие в стратегически области като изкуствения интелект, високопроизводителните изчисления и облачните технологии. ЕС трябва също така да се възползва от възможностите пред икономиката, като изгради общи европейски пространства за данни, както и облачна инфраструктура и услуги. Цифровото преобразование на финансите е ключов елемент на устойчивостта на ЕС и зависи от това дали нормативната уредба на ЕС улеснява новаторството, стимулира развитието на финансите въз основа на данни и повишава кибернетичната устойчивост. В същото време работата на ЕС, целяща да направи по-екосъобразни финансовите пазари и да осигури повече финансиране за устойчиво развитие, в т.ч. чрез повишаване на прозрачността посредством таксономията на ЕС за инвестициите в устойчиво развитие, ще бъде важно за осигуряването на силни стимули за финансовия сектор.

От световната финансова криза от 2008 г. и последвалата я криза на държавните дългове насам ЕС постигна значителен напредък в усъвършенстването на институционалната си рамка, повишавайки привлекателността на еврото за международните инвеститори. Той продължи да укрепва икономическия и паричен съюз (ИПС) с помощта на добре работеща уредба на координацията на икономическите политики и ефективна и стабилна финансова система. Тази система включва: банков съюз (БС), посредством който се засилват и уеднаквяват банковият надзор и справянето с кризи в еврозоната; съюз на капиталовите пазари (СКП), посредством който се разширява достъпът до капитал в ЕС и се повишават възможностите за движение на капитала (подвижността му); както и създаването и впоследствие укрепването на Европейския механизъм за стабилност, посредством който на държавите членки от еврозоната се отпуска финансова помощ с цел предотвратяване на кризи в еврозоната. И на трите фронта вече беше постигнат значителен напредък. Въпреки това все още не е разгърнат пълният потенциал за по-нататъшно обединение в тези ключови области. Сред важните липсващи части са създаването на европейска схема за застраховане на депозитите, опростяването на достъпа до пазарите на капиталови инструменти за малките и средните предприятия, улесняването на дългосрочните инвестиции и сближаването на нормативните уредби на несъстоятелността в Съюза. Освен това бързото внедряване на общия механизъм за подкрепа в Единния фонд за реструктуриране и разработването на инструменти за предоставянето на ликвидни средства при реструктуриране би довело до повишаване на надеждността на нормативната уредба на реструктурирането.

Ключово действие 1: Завършване на изграждането на банковия съюз и постигане на съществен по-нататъшен напредък по изграждането на съюза на капиталовите пазари като средство за поддържане на устойчивостта на ЕС и задълбочаване на икономическия и паричен съюз.

Възникнаха нови предизвикателства. Пандемията от COVID-19 е най-напред и преди всичко човешка трагедия, която ще окаже дългосрочно въздействие върху хората и обществото. Тя може да остави и трайни белези върху икономиката на Европа и световната икономика. Затова ЕС подкрепя един нов, по-силен и по-пригоден за устойчиво развитие икономически модел. Поради оттеглянето на Обединеното кралство от ЕС има голяма необходимост и възможност за развиване на вътрешната пазарна инфраструктура. Средствата за разрешаване на тези въпроси трябва да се основават на политики за повишаване на растежа и ефикасността и на нормативните уредби на тези политики.

В отговор на пандемията от COVID-19 ЕС започна изпълнението на първи по рода си план за възстановяване, наречен Next Generation EU. Механизмът за възстановяване и устойчивост е най-голямата програма по плана за възстановяване, по която се предвиждат заеми и безвъзмездни средства за държавите членки в размер до 672,5 милиарда евро за финансиране на реформи и инвестиции. Инвестициите и реформите, предвидени в националните планове за възстановяване и устойчивост, ще помогнат на държавите членки да се възползват от възможностите във връзка с екологичния и цифровия преход и да преодолеят главните икономически и социални предизвикателства, установени посредством нормативната уредба на ЕС за управление и координация на икономическата политика. С издаването на висококачествени облигации в евро по линия на плана Next Generation EU значително ще нараснат дълбочината и ликвидността на капиталовите пазари в ЕС и тези пазари и еврото ще станат по-привлекателни за

инвеститорите. Издаването на облигации от страна на ЕС би могло също така да бъде в подкрепа на една по-голяма изложеност на международните инвеститори към ЕС чрез осигуряване на нискорисковия компонент на балансираните портфейли и като резервна валута⁸.

Освен това Комисията публикува и актуализация на плана за действие за СКП⁹, стратегия на ЕС за плащанията на дребно¹⁰ и стратегия за цифровизиране на финансовите услуги в ЕС¹¹. Тя ще приеме обновена стратегия за финансирането за устойчиво развитие в началото на 2021 г. С пакета от възстановителни мерки за капиталовите пазари¹² бяха изменени разпоредбите на ЕС за капиталовите пазари, така че на дружествата от ЕС да се помогне да набират капитал на публичните пазари, да се подкрепи способността на банките за отпускане на заеми и да се насърчат инвестициите по време на кризата, предизвикана от COVID-19. Пакетът от мерки за банковия сектор¹³ също е предназначен за улесняване на отпускането на заеми за икономиката.

Финансовите пазари играят решаваща роля и за амбициите на ЕС по отношение на климата и околната среда. С Европейския зелен пакт и целите на ЕС за енергетиката и климата¹⁴ ще се внесат съществени промени в търговията на ЕС с енергийни продукти, което ще доведе до развитието на зараждащите се пазари, например пазара на водород, и до по-голяма необходимост от надеждни

⁸ Вж. също: SWD(2020) 276, Работен документ на службите на Комисията „Analysis of the euro area economy“ [„Анализ на икономиката на еврозоната“], придружаващ Препоръката за препоръка на Съвета относно икономическата политика на еврозоната (COM(2020) 746), глава 5.

⁹ Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите: „Съюз на капиталовите пазари за хората и предприемачите – нов план за действие“, COM(2020) 590.

¹⁰ Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите относно стратегията на ЕС за плащанията на дребно, COM(2020) 592.

¹¹ Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите относно стратегия за цифровизиране на финансовите услуги в ЕС, COM(2020) 591.

¹² С този пакет от мерки капиталовите пазари се улесняват при оказването на подкрепа за възстановяване на европейските предприятия от кризата. Пакетът от мерки съдържа актове, с които в разпоредбите за капиталовите пазари се въвеждат целенасочени изменения, в частност в Регламент (ЕС) 2017/2401, Регламент (ЕС) 2017/2402, Регламент (ЕС) 2017/1129, Директива 2014/65/ЕС.

¹³ Предназначението на пакета от мерки е да се осигури възможност банките да продължат да отпускат заеми, така че да се подпомогне икономиката и да се смекчат съществените икономически последици, породени от коронавируса. В него се включват Тълкувателното съобщение относно прилагането на счетоводните и пруденциалните правни норми (COM(2020) 169), както и целенасочените изменения (от вида „бързи решения“) в разпоредбите на ЕС за банковия сектор, а именно Регламент (ЕС) № 575/2013 и Регламент (ЕС) № 648/2012.

¹⁴ През септември 2020 г. Комисията направи предложение за съкращаване на емисиите на парникови газове най-малко с 55 % до 2030 г., променяйки сегашната траектория за намаляване на емисиите за постигане на неутралност по отношение на климата до 2050 г. Предложението се съдържа в Съобщението „Засилване на европейската амбиция в областта на климата за 2030 г. Инвестиция в неутрално по отношение на климата бъдеще в полза на нашите граждани“, COM(2020) 562. За повече информация вж.: https://ec.europa.eu/clima/policies/eu-climate-action_bg

стратегически вериги на доставките на възобновяема енергия и други технологии, които са от критично значение за екологичния преход и енергийната сигурност на ЕС. За това икономическо преобразование ще са нужни значителни публични и частни инвестиции и пренасочване на инвестиционните потоци към проектите за устойчиво развитие.

Надграждайки тези политики, ЕС трябва да осъществява допълнителни целенасочени действия по следните три стълба:

- укрепване на международната роля на еврото чрез по-близко взаимодействие с партньорите от трети държави с цел насърчаването им да използват еврото, както и инструментите и базовите (референтни) показатели, деноминирани в евро, с цел преодоляване на препятствията пред световната употреба на еврото и с цел подсилване на положението му като международна референтна валута в енергетиката и търговията със стоки;
- по-нататъшно развитие на инфраструктурата на финансовите пазари в ЕС и повишаване на устойчивостта им, в т.ч. по отношение на всякакво извънтериториално налагане на санкции и други мерки от трети държави;
- по-нататъшно насърчаване на еднаквото прилагане и принудително изпълнение на наложените от ЕС санкции.

3. УКРЕПВАНЕ НА МЕЖДУНАРОДНАТА РОЛЯ НА ЕВРОТО

Еврото е важен символ и средство на обединението на ЕС и неговата автономност. То е в основата на плащанията за стоки и услуги, обмяната на валута, заемите и сделките на капиталовите пазари. Освен това то служи и като валута при фактурирането, като средство за съхранение на стойност извън еврозоната и като резервна валута. В Съобщението от декември 2018 г. „Към укрепване на международната роля на еврото“¹⁵ се излагат ключовите дейности за засилване на международната роля на единната валута. То бе придружено от Препоръка за международната роля на еврото в енергетиката¹⁶ и последвано от пет консултации по отрасли, отнасящи се до ролята на еврото на валутните пазари, в енергетиката, на пазарите на суровини, в търговията със селскостопански стоки и храни и в транспорта¹⁷.

От гледна точка на провеждането на паричната политика засиленото използване на еврото може да създаде такива ползи като приходи от сенъораж при издаването на валутата, по-голяма парична автономност, по-силно световно предаване на

¹⁵ Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Европейския съвет (Среща на върха на държавите от еврозоната), Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите: „Към укрепване на международната роля на еврото“, COM(2018) 796. На разположение на следния адрес:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX%3A52018DC0796&qid=1610726228322>

¹⁶ Препоръка на Комисията относно ролята на еврото в областта на енергетиката в международен план, C(2018) 8111, придружена от Работния документ на службите на Комисията „Засилване на международната роля на еврото в областта на енергетиката“, SWD(2018) 483.

¹⁷ Резултатите от петте целеви консултации са обобщени в Работния документ на службите на Комисията „Укрепване на международната роля на еврото. Резултати от консултациите“, SWD(2019) 600.

въздействието на паричната политика. Засиленото използване ще доведе и до по-ниски разходи за извършване на сделките, управление на риска и финансиране и до отслабване на въздействието на ценовите сътресения на валутните пазари¹⁸. Тези ползи, изглежда, надхвърлят разходите, например натиска към поскъпване на валутата в период на напрежение. По-силната роля на еврото би допринесла също така за по-голяма стабилност на системата, защото разнообразява световния валутен режим и облекчава ефектите на асиметричните сътресения, особено онези, които са свързани с паричната политика на трети държави. Гладкото действие на договореностите за ликвидността, например механизмите за суап и обратно изкупуване с трети държави, помага на Европейската централна банка (ЕЦБ) да изпълнява целта си за ценова стабилност, предотвратява превръщането на недостига на ликвидни средства в евро в рискове пред финансовата стабилност и може да допринесе за укрепването на световното положение на еврото. В период на напрежение във връзка с ликвидността тези договорености намаляват риска от разпространение на ефектите на финансовите пазари в еврозоната и представляват важен механизъм за подкрепа за ликвидността за трети държави, които активно използват еврото за финансови и търговски сделки. По-разнообразният световен паричен режим би довел и до засилване на общата способност на международната търговия за реагиране по отношение на промените във валутните курсове, особено за страните с бързо развиваща се икономика¹⁹.

Укрепването на международната роля на еврото би могла да бъде част от една по-широка тенденция, при която разнообразяването на валутите в ценообразуването и финансирането допринася за стабилизиращата роля на външните преуравновесяващи механизми и промените във валутните курсове.

Надграждайки споменатите в предишния раздел предложения, Комисията работи по допълнителни мерки за насърчаване на използването на еврото в световен план.

Засилване на търговията в евро с дългови ценни книжа, стоки и свързани с тях финансови инструменти

ЕС е най-голямата търговска сила в света, на която се пада над четвърт от световната търговия²⁰. През 2018 г. еврото бе най-използваната валута при износа от ЕС, а най-използван при вноса в ЕС бе щатският долар. Търговците са свободни при осъществяване на търговия да избират валутата въз основа на пазарни съображения, но все пак има възможност за насърчаване на използването на еврото в контекста на търговските споразумения на ЕС. Със завършването на споразумението за периода след Споразумението от Котону²¹ ще се осигури

¹⁸ Европейска централна банка, „8th Annual review of the international role of the euro“ [Осми годишен преглед на международната роля на еврото] (юни 2019 г.), на разположение на следния адрес: <https://www.ecb.europa.eu/pub/ire/html/ecb.ire201906~f0da2b823e.en.html#toc1>

¹⁹ Voz, E., Gopinath, G. и Plagborg-Møller, M. (2017), "Global Trade and the Dollar", IMF Working Papers, [„Световната търговия и доларът“, Работни документи на МВФ], том. 17 (239).

²⁰ Без да се отчита търговията в рамките на ЕС, през 2019 г. делът на ЕС-27 в световния износ бе 15,6 % при стоките и 22,5 % при услугите, а делът му в световния внос възлезе на 13,9 % при стоките и 21,0 % при услугите. <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/10934584/KS-EX-20-001-EN-N.pdf/8ac3b640-0c7e-65e2-9f79-d03f00169e17>

²¹ На 3 декември 2020 г. ЕС и Организацията на държавите от Африка, Карибите и Тихоокеанския басейн (ОДАКТБ) постигнаха политическа договореност за текста на ново споразумение за партньорство, което ще замени Споразумението от Котону. След като бъде одобрено, подписано и ратифицирано от страните, новото споразумение ще обхваща голям брой области –

възможност ЕС и неговите партньори от Африка, Карибите и Тихоокеанския басейн да поощряват по-широката употреба на съответните си валути, а Комисията ще проучи още възможности за насърчаване на използването на еврото в този регион. Комисията ще обмисли също така действия за преодоляване на всякакъв установен недостиг на информация за плащанията в евро от страна на търговците. За тази цел може да се задействат делегациите на ЕС, а допълнителна информация може да се предоставя чрез базата данни за достъп до пазара Access2Markets²².

Стоковите пазари са един от главните аспекти на световната търговия. От приемането на Препоръката на Комисията относно международната роля на еврото насам в областта на енергетиката е постигнат съществен напредък при използването на еврото на пазарите на газ в ЕС. Делът на подписаните договори за природен газ в евро е нараснал от 38 % през 2018 г. на 64 % през 2020 г.²³ Базовите показатели в евро също стават все по-признати и използвани по целия свят. За да активизира използването на еврото в търговията с основни стоки Комисията ще продължи обсъжданията с главните участници в най-важните стратегически отрасли, в т.ч. отнасящите се до стоките, въздухоплавателните средства, здравеопазването и суровините от критично значение за енергията от възобновяеми източници.

Финансовите пазари в ЕС трябва също така да останат конкурентоспособни и привлекателни за участниците на международните пазари. В контекста на по-широкия пакет от възстановителни мерки за капиталовите пазари Комисията предложи редица мерки в рамките на Директивата относно пазарите на финансови инструменти (ДПФИ II)²⁴ с цел насърчаване на инвестициите и търговията. Сред тях е намаляването на някои изисквания, които са твърде обременителни или възпрепятстващи развитието на капиталовите пазари в ЕС. Освен това Комисията предложи изменение на разпоредбите от ДПФИ II, които се прилагат за пазарите на енергийни деривативни инструменти. Целта е да се подпомогне развитието на пазарите на енергийни продукти в евро и да се осигури възможност за дружествата от ЕС да управляват рисковете си, като същевременно се опазва почтеността на стоковите пазари²⁵.

от устойчивото развитие и растежа до правата на човека, мира и сигурността – и ще бъде насочено към предоставяне на правомощия на всеки регион. Когато влезе в сила, то ще служи като нова правна уредба и ще направлява политическите и икономическите отношения и сътрудничеството между ЕС и 79-те държави – членки на ОДАКТБ, през следващите двадесет години. Повече информация можете да намерите на следния адрес: <https://trade.ec.europa.eu/access-to-markets/en/content/welcome-access2markets-trade-helpdesk-users>.

²² Acces2Markets е база данни, чрез която на износителите и вносителите в ЕС се предоставя информация за тарифите, данъците, митата, правилата за произхода, процедурите и формалностите. Повече информация можете да намерите на следния адрес: <https://trade.ec.europa.eu/access-to-markets/en/content/about-access2markets>.

²³ Тези числа са получени чрез изчисления на службите на Комисията с използване на наличните източници на данни.

²⁴ Директива 2014/65/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 15 май 2014 г. относно пазарите на финансови инструменти и за изменение на Директива 2002/92/ЕО и на Директива 2011/61/ЕС.

²⁵ Предложение за Директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директива 2014/65/ЕС по отношение на изискванията за предоставяне на информация, управлението на продуктите и ограниченията на позициите с цел да се подпомогне възстановяването от пандемията от COVID-19, COM(2020) 280. С предложените изменения внимателно се

Надграждайки успешната реформа на пазарите на стокови деривативни инструменти върху енергийни продукти, в частност електроенергия и газ, която бе осъществена в контекста на пакета от възстановителни мерки за капиталовите пазари, Комисията ще направи преглед на Регламента за бенчмарковете [базовите показатели]²⁶ през 2022 г. Този преглед ще бъде предназначен за улесняване на развитието на индекси в евро, обхващащи основните икономически отрасли, в т.ч. зараждащите се пазари на енергийни продукти, например водорода. Комисията ще използва този преглед и за да прецени дали има необходимост от продължаване на реформите с цел увеличаване на надеждността на базовите лихвени проценти в евро. В съответствие с международните усилия за реформиране на лихвените проценти от критично значение по междубанковите заеми Комисията редовно ще прави преглед на надеждността на всички базови показатели от критично или системно значение, особено когато са в евро.

През 2021 г. Комисията ще направи по-нататъшен преглед и на Директивата относно пазарите на финансови инструменти (ДПФИ) и Регламента относно пазарите на финансови инструменти (РПФИ). В рамките на този преглед Комисията ще предложи усъвършенстване, опростяване и по-нататъшно хармонизиране на уредбата за прозрачността на пазарите на ценни книжа, за да се увеличи вторичната търговия на дългови инструменти в евро. Това включва създаването и въвеждането на консолидирано търговско хранилище за данни, в частност за издаването на облигации от дружества – централна база данни, в която се събират и обединяват различните източници на данни след сключването на сделките. С помощта на консолидираното хранилище за данни ще се гарантира, че повече търговия се осъществява на прозрачни регулирани платформи, като по този начин се увеличават дълбочината на пазара и привлекателността на ценните книжа в евро както за издателите, така и за инвеститорите.

Ключово действие 2: Комисията ще продължи да подкрепя развитието на стоковите деривативни инструменти в евро върху енергийни продукти и суровини и ще улеснява развитието на индекси в евро, служещи като базови показатели, и на места на търговия, обхващащи основните отрасли, в т.ч. зараждащите се пазари на енергийни продукти като водорода.

Издаване на облигации от страна на ЕС и постъпки пред инвеститори и издатели от трети държави

С изпълнението на плана Next Generation EU и прилагането на Инструмента за временна подкрепа с цел смекчаване на рисковете от безработица при извънредни обстоятелства (SURE) ЕС ще стане един от главните издатели на дългови ценни книжа в световен план. Успехът на първите издания по линия на SURE показва, че има търсене за издаването от ЕС облигации от страна на международните

пренастройват режимът за ограниченията на позициите и обхватът на освобождаването от задължението за хеджиране, така че зараждащите се пазари с разплащателна единица еврото да могат да насърчават и позволяват на производителите да хеджират рисковете си, като същевременно се опазва почтеността на стоковите пазари, с изключение на селскостопанските стоки, по-специално тези, при които базовият актив е продукт за потребление от човека.

²⁶ Регламент (ЕС) 2016/1011 на Европейския парламент и на Съвета от 8 юни 2016 г. относно индекси, използвани като бенчмаркове за целите на финансови инструменти и финансови договори или за измерване на резултатите на инвестиционни фондове, и за изменение на директиви 2008/48/ЕО и 2014/17/ЕС и на Регламент (ЕС) № 596/2014.

инвеститори, не на последно място поради високото им кредитно качество²⁷. До 2026 г. ЕС ще издаде нови дългови ценни книжа в размер близо 1 трилион евро²⁸. По тези програми Комисията ще издава облигации с различни срокове до падежа, в т.ч. краткосрочни ценни книжа.

Въз основа на това ще бъдат установени връзки на високо равнище с пазарни участници, особено извън ЕС, с цел насърчаване на инвестициите в облигации в евро. Освен всичко друго Комисията ще поощрява институциите на ЕС, публичните власти, националните насърчителни банки и многостранните банки да използват възможно най-много еврото в своите дейности и съответното издаване на облигации.

Валутата, в която се извършват инвестициите и фактурирането в международната търговия, е най-напред избор по пазарни съображения, например стабилността и доверието в институциите, размерът и дълбочината на капиталовите пазари и участието в световните вериги на стойността в международната търговия²⁹. Комисията ще провежда разговори с публични и частни партньори в трети държави, за да разбере по-ясно какви са препятствията пред по-широкото използване на еврото в търговските и финансовите отношения и как да ги преодолее. За разширяване на световното влияние на еврото ще спомогнат инициативите за подсилване на способността на Европа да се представя като единен участник на международната сцена.

²⁷ Към края на 2020 г. кредитните рейтинги на ЕС, присъдени от главните агенции за кредитен рейтинг, бяха следните: Fitch Ratings: AAA (със стабилна перспектива); Moody's: Aaa (със стабилна перспектива); S&P: AA (с положителна перспектива); DBRS: AAA (със стабилна перспектива); Score: AAA (със стабилна перспектива). Вж.: „European Union: Investor Presentation“ [Европейски съюз: представяне за инвеститори] (декември 2020 г.), на разположение на следния адрес: https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/eu-borrower/investor-relations_en.

²⁸ Европейският инструмент за временна подкрепа с цел смекчаване на рисковете от безработица при извънредни обстоятелства (SURE) бе създаден от Съюза, за да се помага на държавите членки да противодействат на отрицателните икономически и социални последици от избухването на коронавирусната пандемия на техните територии. Посредством този инструмент може да се отпусне финансова помощ в размер до 100 милиарда евро под формата на заеми от ЕС за засегнатите държави членки, за да им се помогне да преодолеят внезапните увеличения на публичните разходи за поддържане на заетостта. За по-подробни сведения вж. Регламент (ЕС) 2020/672 на Съвета от 19 май 2020 г. за създаване на Европейски инструмент за временна подкрепа с цел смекчаване на рисковете от безработица при извънредни обстоятелства (SURE) вследствие на избухването на COVID-19.

Инструментът на Европейския съюз за възстановяване (Next Generation EU) е временен инструмент за възстановяване, посредством който може да бъдат отпуснати 750 милиарда евро за отстраняване на непосредствените икономически и социални вреди, причинени от коронавирусната пандемия. Чрез този инструмент ще се предоставя финансиране за мерки и действия, които следва да бъдат осъществявани съгласно Плана на Европейския съюз за възстановяване „Часът на Европа: възстановяване и подготовка за следващото поколение“, COM(2020) 456. По силата на Регламент 2020/2094 на Съвета се предвижда отпускане на:

- подкрепа в размер до 390 милиарда евро по цени от 2018 г. под формата на безвъзмездна подкрепа и подлежаща на връщане подкрепа чрез финансови инструменти и за обезпечаване за бюджетни гаранции;
- до 360 милиарда евро по цени от 2018 г. за заеми за държавите членки за програма за финансиране на възстановяването и икономическата и социалната устойчивост чрез подкрепа на реформи и инвестиции.

²⁹ Европейска централна банка (юни 2020 г.), вж. по-горе.

Комисията ще организира целеви разговори и работилници по макроикономически въпроси със съседните държави, със съсредоточаване на усилията върху държавите от Източното партньорство и южните съседни държави предвид на географската им близост и значението на ЕС за много от тях като партньор, инвеститор и източник на парични преводи и макрофинансова помощ. Особено внимание ще бъде отдадено на връзките с частния сектор, тъй като препятствията и възможностите пред използването на еврото може да бъдат различни в този случай. За тази цел от значение ще бъдат мрежата на делегациите на ЕС и сътрудничеството с Европейската служба за външна дейност (ЕСВД).

Ключово действие 3: Комисията ще прави постъпки за насърчаване на деноминирани в евро инвестиции, за улесняване на използването на еврото като валута при фактуриране и деноминирани и за постигане на по-добро разбиране на препятствията пред по-широкото му използване. Тези постъпки ще бъдат под формата на разговори, работилници и проучвания сред представители на публичния и частния сектор, органите за финансов надзор и институционалните инвеститори в партньорските държави на ЕС от региона и някои партньорски държави от останалата част на света.

Ролята на еврото в екологичния преход

В Европейския зелен пакт³⁰ се очертава начинът за постигане на неутралност по отношение на климата и екологична устойчивост в ЕС. Той включва световно измерение с цел да се насърчава изпълнението на задълженията на международната общност по Парижкото споразумение. ЕС ще трябва да мобилизира големи инвестиции, за да изпълни целите си за енергетиката и климата за 2030 г. и да постигне неутралност по отношение на климата до 2050 г., както и да изпълни другите цели на Зеления пакт, по-точно опазването на биологичното разнообразие и преминаването към кръгова икономика. Заедно с плана за възстановяване насърчаването на финансирането за устойчиво развитие е възможност да се направи така, че финансовите пазари в ЕС да прераснат в световен „център за екосъобразно финансиране“, което ще спомогне еврото да се превърне в главната валута за деноминирани на финансовите продукти за устойчиво развитие. През 2019 г. почти половината издадени в света екосъобразни облигации, в т.ч. извън еврозоната, бяха деноминирани в евро³¹. Очаква се този дял да нараства, не на последно място предвид на целта 30 % от инвестициите по плана Next Generation EU да бъдат финансирани чрез екосъобразни облигации, които ще бъдат издавани срещу допустими разходи главно по линия на националните планове на държавите членки за възстановяване и устойчивост. С предстоящото въвеждане на стандарт на ЕС за екосъобразните облигации, таксономията на ЕС за финансирането за устойчиво развитие и задълженията за оповестяване и отчитане във връзка с финансирането за устойчиво развитие ще се осигури допълнителна подкрепа за екосъобразните инвестиции в ЕС.

Освен това следва да продължи развитието в ЕС и извън него на целевите платформи за търговия с деноминирани в евро финансови инструменти за

³⁰ COM (2019) 640, вж. по-горе.

³¹ Вж.: „Unleashing the euro’s untapped potential at global level“ [„Освобождаване на неизползвания потенциал на еврото на световно равнище“], реч на F. Panetta, член на Изпълнителния съвет на ЕЦБ, среща с членове на Европейския парламент. На разположение на следния адрес: <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2020/html/ecb.sp200707~3eebd4e721.en.html>

устойчиво развитие, например за зараждащите се пазари на енергийни продукти като водорода.

Посредством своята СТЕ ЕС управлява най-големия пазар на въглеродни емисии в света, чиито оборот и ликвидност трайно нарастват. СТЕ на ЕС се е доказала като ефективно пазарно средство за стимулиране на съкращаването на емисиите по разходно-ефективен начин. Емисиите от предприятия, обхванати от СТЕ, са намалели с около 35 % между 2005 и 2019 г. Комисията продължава да повишава ефикасността и устойчивостта на СТЕ на ЕС, отчитайки промените, например създаването на резерва за стабилност на пазара. Тя постоянно наблюдава промените в търговията с квоти за емисии, в т.ч. въздействието на освобождаването за допълнителните дейности, в частност в рамките на прегледа на ДПФИ до края на 2021 г., за да се увери, че пазарите по СТЕ отговарят на най-високите стандарти. Комисията очаква от участниците на пазара да търгуват с квотите за емисии на ЕС, спазвайки регулаторния и надзорния режим на ЕС. Общата тръжна платформа за квоти за емисии, за която наскоро бе възложена поръчка, ще бъде разположена в ЕС, също както предишната.

През юни 2021 г. Комисията ще представи законодателни предложения за постигане на целта на ЕС за намаляване на емисиите на парникови газове с най-малко 55 % до 2030 г. в сравнение с 1990 г. (Пакет „Подготвени за цел 55“)³². Като част от тези действия Комисията ще предложи разширяване на СТЕ на ЕС с цел да бъдат включени емисиите от морския транспорт. В посоченото законодателно предложение тя също така предвижда възможността търговията с емисии да се разшири, за да обхване и емисиите от сгради, автомобилен транспорт или всички други емисии от изгарянето на изкопаеми горива. Това би могло значително да увеличи обхвата на системата по отношение на секторите и емисиите на парникови газове.

Ключово действие 4: Комисията ще насърчава използването на екосъобразни облигации като средство за финансирането на инвестиции и проекти, необходими за постигане на целите на Европейския зелен пакт. Целта на Комисията е да издаде 30 % от всички облигации по плана NextGenerationEU под формата на екосъобразни облигации.

Ключово действие 5: Комисията ще търси възможности за разширяване на ролята на СТЕ на ЕС с цел постигане на максимални екологични резултати и ще подкрепя по-нататъшната търговска дейност в рамките на СТЕ в ЕС.

Еврото в ерата на цифровите технологии

Стимулирането на цифровите финансови услуги, като същевременно се преодоляват свързаните с тях рискове, ще подпомогне икономическото възстановяване на ЕС и икономическото преобразование в по-широк план. По-нататъшното развитие на европейския сектор на цифровите финансови услуги ще укрепи отворената стратегическа автономност на ЕС в областта на финансовите

³² Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите: „Засилване на европейската амбиция в областта на климата за 2030 г. Инвестиция в неутрално по отношение на климата бъдеще в полза на нашите граждани“, COM (2020) 562; Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите: „Работна програма на Комисията за 2021 г. Жизнен съюз в един уязвим свят“, COM (2020) 690.

услуги и възможностите му да защитава финансовата стабилност и ценностите на ЕС.

Все повече централни банки в света проучват възможността за въвеждане на цифрови валути на централната банка (ЦВЦБ). Въпреки че банките вече имат достъп до парите на централната банка в цифрова форма чрез своите резерви, новите технологии дава възможност за ЦВЦБ за плащания на дребно, до които домакинствата и предприятията да имат пряк достъп. Комисията и ЕЦБ продължават усилията си за осигуряване на силен и динамичен европейски сектор на цифровите финансови услуги и добре интегриран сектор на плащанията, за да се отговори на новите потребности от плащания в ЕС. Като отчита цифровизацията, бързите промени в платежната среда и появата на криптоактивите, ЕЦБ проучва възможността за емитиране на цифрово евро като допълнение към платежните решения, включително за разплащане в брой, предоставяни от частния сектор.

През октомври 2020 г. ЕЦБ публикува доклада на Работната група на високо равнище на Евросистемата относно цифровото евро³³ и започна обществена консултация. Тя приключи на 12 януари 2021 г. и показва висока степен на интерес. Едно от потенциалните предимства на цифровото евро би могло да бъде приносът му за цифровизацията на икономиката на ЕС и стратегическата му автономност. В съчетание с частните цифрови валутни решения цифровото евро също така би могло отчасти да смекчи предизвикателствата, произтичащи от наблюдавания спад в кореспондентските банкови отношения при презгранични трансакции в резултат на рационализирането на разходите от страна на банките, регулаторните очаквания³⁴ и промените в начина, по който се предоставя тази услуга. За да се извлекат ползи от евентуалното въвеждане на публично цифрово евро, от ключово значение е също така да се преодолеят потенциалните предизвикателства пред политиките на ЕС, като например тези, свързани с финансовото посредничество и стабилността, изместването на решенията за плащане, създадени от частния сектор, финансовото приобщаване, борбата с изпирането на пари и финансирането на тероризма, защитата на личните данни и провеждането на паричната политика. На 3 ноември 2020 г. Еврогрупата проведе първа стратегическа дискусия относно цифровото евро и евентуалните икономически, социални и политически последици от такова нововъведение.

Службите на Комисията и ЕЦБ съвместно ще разгледат на техническо равнище широк набор от политически, правни и технически въпроси, произтичащи от евентуалното въвеждане на цифровото евро, като вземат предвид съответните си мандати, предвидени в Договорите на ЕС.

Успоредно с това, в контекста на своята стратегия за цифровизиране на финансовите услуги³⁵, Комисията предложи нов Регламент относно пазарите на криптоактиви (ПКА)³⁶. Неговата цел е да се гарантира, че криптоактивите с платежни функции, по-специално „стабилните криптовалюти“, не пораждат

³³ Доклад на Европейската централна банка относно цифровото евро (октомври 2020 г.)

³⁴ По-специално в областта на борбата с изпирането на пари/финансирането на тероризма.

³⁵ COM (2020) 591, вж. по-горе.

³⁶ Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно пазарите на криптоактиви и за изменение на Директива (ЕС) 2019/1937, COM(2020)593.

проблеми за финансовата стабилност, паричната политика, трансмисионните механизми на паричната политика и паричния суверенитет. Това е в съответствие с комуникетото на финансовите министри и управителите на централните банки на държавите от Г-20 от октомври 2020 г.³⁷. Развитието на преките връзки между ЕС и трети държави в областта на разплащанията, както е посочено в стратегията на Комисията за плащанията на дребно³⁸, също ще смекчи наблюдавания спад в кореспондентското банкиране. Както бе договорено от Г-20, глобалните „стабилни криптовалути“ не бива да влизат в действие, докато не бъдат изпълнени всички съответни правни, регулаторни и надзорни изисквания както чрез подходящо проектиране, така и чрез спазване на приложимите стандарти.

Ключово действие 6: Комисията и ЕЦБ съвместно ще разгледат широк набор от политически, правни и технически въпроси, произтичащи във връзка с евентуалното въвеждане на цифровото евро.

4. ПОВИШАВАНЕ НА УСТОЙЧИВОСТТА НА ИНФРАСТРУКТУРАТА НА ФИНАНСОВИТЕ ПАЗАРИ НА ЕС И СВЪРЗАНИТЕ С ТЯХ ДОСТАВЧИЦИ НА КРИТИЧНИ УСЛУГИ

ЕС е отворен за световните финансови пазари, но е готов да защитава своите интереси. В този контекст решенията за еквивалентност във финансовите услуги са от взаимна полза за ЕС и за трети държави с оглед на целта на ЕС за насърчаване на международната интеграция на финансовите пазари, като същевременно се запазва финансовата стабилност. Комисията е приела над 280 решения за еквивалентност за повече от 30 държави.

Това е особено важно за дружествата за инфраструктура на финансовите пазари, които са стратегически възли във финансовата система. Те играят ролята на портали към чуждестранните финансови пазари и тяхната отвореност е от полза за предприятията и инвеститорите от ЕС, затова трябва да бъдат управлявани и контролирани в съответствие с високи стандарти въз основа на дейността на международните органи, определящи стандартите. Освен това е от съществено значение изпълнението на критични функции да бъде запазено по време на кризи. От основен интерес за ЕС е да развие своята инфраструктура на финансовите пазари и да повиши нейната устойчивост, така че да се избегне разчитането такива критични услуги да бъдат предоставяни от юрисдикции на трети държави.

Укрепването на оперативната устойчивост на пазарната инфраструктура включва защита на сектора от все по-разпространяващи се, целенасочени и съществени заплахи и уязвими области в сферата на киберсигурността³⁹. Неотдавна Комисията публикува конкретни предложения⁴⁰, насочени към устойчива цифровизация на

³⁷ За повече информация вж.: <http://www.g20.utoronto.ca/2020/2020-g20-finance-1014.html>

³⁸ COM(2020) 592, вж. по-горе.

³⁹ ENISA, Картина на заплахите (Threat Landscape) — 2020 г., на разположение на адрес: <https://www.enisa.europa.eu/topics/threat-risk-management/threats-and-trends>.

⁴⁰ Съвместно съобщение на Европейската комисия и върховния представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката на сигурност до Европейския парламент и Съвета: „Стратегия на ЕС за киберсигурност за цифровото десетилетие“, JOIN (2020) 18, декември 2020 г.; Предложение за Директива на Европейския парламент и на Съвета относно мерки за високо общо ниво на киберсигурност в Съюза и за отмяна на Директива (ЕС) 2016/1148

икономическите и обществените дейности на ЕС чрез висока степен на цифрова оперативна устойчивост и сигурност на мрежовите и информационните системи, от които зависи ЕС.

Укрепване на устойчивостта на инфраструктурата на финансовите пазари

Редица намиращи се в ЕС дружества за инфраструктура на финансовите пазари предоставят глобални депозитарни услуги и услуги за изпращане на съобщения. Техните международни операции ги подчиняват на чуждестранни закони и политики. Това също така ги прави уязвими на неправомерни действия от страна на трети държави, включително чрез незаконно извънтериториално прилагане на едностранни санкции. Важно е ЕС да запази глобалния обхват на тази инфраструктура, като същевременно защити отворената стратегическа автономност на ЕС.

ЕС следва да разработи мерки за защита на операторите от ЕС, в случай че трета държава принуди установените в ЕС дружества за инфраструктура на финансовите пазари да спазват приетите едностранно от нея санкции или чрез други средства, които пречат на законните операции на ЕС. Първата стъпка би била — в рамките на един по-широк отговор на ЕС на незаконното извънтериториално прилагане на едностранни санкции от страна на трета държава, засягащи законни дейности на ЕС — да се направи структурирана оценка на уязвимостта чрез изпитване и развитие на моделите на стопанска дейност на дружествата за инфраструктура на финансовите пазари. Втората стъпка би била да се разработят средства за противодействие на последиците за операторите от ЕС от незаконното извънтериториално прилагане на едностранни мерки от страна на трета държава. Например, когато такива мерки на трети държави водят до необосновано изключване от инфраструктурата на финансовите пазари или до глоба срещу установен в ЕС оператор, ЕС би могъл да противодейства на тази неправомерна намеса чрез предложените в настоящия документ действия. Действията, посочени в раздел 5, също ще допринесат за постигането на тази цел.

Огромният обем на деноминирани в евро договори, чиито клиринг и сетълмент се извършват от централни контрагенти извън ЕС, също поражда опасения във връзка с финансовата стабилност в случай на бъдеща криза, изискваща ликвидност в евро или други валути на Съюза. В този контекст неотдавнашното временно решение за еквивалентност относно уредбата на Обединеното кралство за централните контрагенти ясно показва, че обемът на текущите експозиции на клиринговите членове от Съюза към централни контрагенти (ЦК) от Обединеното кралство води до рискове за финансовата стабилност на Съюза и за трансмисионните механизми и провеждането на паричната политика на Съюза. Поради това съществува ясно очакване клиринговите членове от Съюза да намалят експозициите си към ЦК от Обединеното кралство, които са от системно значение за Съюза, по-специално експозициите по извънборсови деривати, деноминирани в евро и други валути на Съюза. Освен това наскоро създаденият Надзорен комитет за ЦК към Европейския орган за ценни книжа и пазари (ЕОЦКП) ще извърши цялостен преглед на системното значение на ЦК от трети държави и техните

(Директива за мрежова и информационна сигурност (МИС), COM(2020) 823; Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета относно оперативната устойчивост на цифровите технологии във финансовия сектор и за изменение на регламенти (ЕО) № 1060/2009, (ЕС) № 648/2012, (ЕС) № 600/2014 и (ЕС) № 909/2014.

клирингови услуги и дейности в Съюза⁴¹, а ЕОЦКП ще предприеме всички подходящи мерки за преодоляване на рисковете за финансовата стабилност в съответствие с Регламента за европейската пазарна инфраструктура⁴².

Установените в ЕС участници на пазара трябва да намалят прекомерните си експозиции към ЦК от системно значение в трети държави, а ЦК от ЕС трябва да изградят своя капацитет за клиринг. В резултат на това експозициите ще бъдат по-балансиранни, което ще бъде от полза за финансовата стабилност. Поради това Комисията заедно с ЕЦБ, Европейския банков орган (ЕБО) и Европейския орган за ценни книжа и пазари (ЕОЦКП) планира да работи съвместно с представители на сектора, за да разгледа евентуалните технически въпроси, свързани с прехвърлянето на договори, деноминирани в евро или други валути на ЕС, към централни контрагенти, намиращи се в ЕС, с оглед улесняване на това прехвърляне. Въздействието върху реалната икономика също ще бъде взето под внимание. Очаква се препоръките да бъдат изготвени до средата на 2021 г.

Ключово действие 7: Комисията ще си сътрудничи с дружествата за инфраструктура на финансовите пазари, за да извърши задълбочен анализ на тяхната уязвимост по отношение на незаконното извънтериториално прилагане на едностранни санкции от трети държави. В тази връзка Комисията възнамерява да привлече за участие ЕЦБ и съответните европейски надзорни органи съгласно съответните им компетенции. Въз основа на това Комисията ще направи оценка на необходимостта от съответни препоръки и ще допринесе за набора от средства на ЕС за предотвратяване и ефективна борба с неправомерната намеса в дейността на установените в ЕС дружества за инфраструктура на финансовите пазари.

Ключово действие 8: Комисията също така ще създаде работна група за разглеждане на евентуалните технически проблеми, свързани с прехвърлянето на финансови договори, деноминирани в евро или други валути на държавите от ЕС и подлагани на клиринг извън ЕС, към централни контрагенти, намиращи се в ЕС.

Намаляване на прекомерното разчитане на чуждестранни финансови институции и на финансиране в чуждестранна валута

Прекомерното разчитане на банкиране извън ЕС може да създаде проблеми през периоди на смущения на финансовите пазари. През последните 15 години пазарният дял на инвестиционните банки от ЕС намалява както в световен мащаб, така и в ЕС. По време на финансова криза банките извън ЕС може да решат да намалят присъствието си в ЕС и да се съсредоточат върху вътрешния си пазар. Това би могло да възпрепятства достъпа на дружествата от ЕС и държавите членки до финансиране на капиталовите пазари, решения за управление на риска или други финансови услуги и би могло да застраши ликвидността или дори платежоспособността на финансовите контрагенти от ЕС.

⁴¹ Регламент (ЕС) 2019/2099 на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2019 г. за изменение на Регламент (ЕС) № 648/2012 по отношение на процедурите и участващите органи при лицензирането на ЦК, както и на изискванията за признаване на ЦК от трети държави.

⁴² Регламент (ЕС) № 648/2012 на Европейския парламент и на Съвета от 4 юли 2012 г. относно извънборсовите деривати, централните контрагенти и регистрите на трансакции.

Друг свързан с това източник на риск е прекомерното разчитане от страна на банките от ЕС на пазарите на валутни суапове. Още през 2011 г. Европейският съвет за системен риск (ЕССР)⁴³ препоръча националните надзорни органи да наблюдават финансирането и ликвидността в щатски долари, а кредитните институции от ЕС да предвидят планове за финансиране при извънредни ситуации. Оттогава бяха въведени нови изисквания за ликвидност за банките, които обхващат и значимите чуждестранни валути, а ЕЦБ договори с други централни банки суапови споразумения, за да се осигури ликвидност в щатски долари за банковата система и икономиката по време на напрежение на пазара. Тези мерки до известна степен облекчиха опасенията за финансовата стабилност.

Тези рискове бяха илюстрирани както от финансовата криза през 2008 г., така и от смущенията на пазара през март 2020 г.⁴⁴. Като цяло презграничното финансиране улеснява кредитния поток през световната икономика. Презграничните потоци обаче стават все по-нестабилни в условията на криза, тъй като финансовите институции са склонни да бързат да рефинансират позициите си, да увеличават държаните ликвидни средства и да намаляват кредитния риск от контрагента. Като се има предвид ролята на щатския долар като световна валута, масовата продажба на щатски долари и смущенията на репо пазара в САЩ в началото на пандемията от COVID-19 направиха рефинансирането на операциите в щатски долари все по-трудно и скъпо за финансовите институции извън САЩ.

По-широкото използване на еврото в международните сделки, повишената привлекателност и възможностите за инвестиции в евро, както и появата и консолидирането на базови показатели в евро може допълнително да намалят финансовата уязвимост на предприятията. Първата стъпка в отговор на тези опасения би била да се проучи по-подробно разчитането на финансови оператори извън ЕС и финансирането в чуждестранна валута, съответните движещи сили и уязвимостта на финансовата система на ЕС. Комисията ще възложи на Европейския банков орган да направи проучване през 2021 г. относно зависимостта на ЕС от финансови оператори извън ЕС и зависимостта на банките от финансиране в чуждестранна валута.

Осигуряване на потока от капитали и финансови услуги с трети държави

Извънтериториалното прилагане на едностранни санкции от трети държави сериозно засегна възможността на ЕС и неговите държави членки да постигнат напредък по целите на външната политика, да спазват международните споразумения и да управляват двустранните си отношения с държавите, на които са наложени санкции. В някои случаи едностранните действия на трети държави са изложили на риск законната търговия и инвестиции на предприятия от ЕС с други държави. В този контекст Германия, Франция и Обединеното кралство създадоха — с техническа и финансова подкрепа от службите на Комисията и Европейската служба за външна дейност (ЕСВД) — Инструмента за подкрепа на търговския обмен (INSTEX), който е предприятие със специално предназначение за улесняване на плащанията при законна търговия между ЕС и Иран.

⁴³ Препоръка на ЕССР относно финансирането на кредитни институции, деноминирано в щатски долари (ESRB/2011/2).

⁴⁴ „US dollar funding tensions and central bank swap lines during the COVID-19 crisis“ („Напрежение при финансирането в щатски долари и суапови споразумения на централните банки по време на кризата с COVID-19“), публикувано като част от Икономическия бюлетин на ЕЦБ, брой 5/2020.

Предприятието започна дейността си през януари 2019 г. и оттогава пет други държави членки (Белгия, Дания, Финландия, Нидерландия и Швеция) и Норвегия се присъединиха към него като акционери.

Комисията, заедно с върховния представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката на сигурност (наричан по-нататък „върховният представител“), ще обмисли най-подходящия начин за защита на външната политика и стратегическите интереси на ЕС, както и на дружествата и лицата от ЕС, от последиците от незаконното извънтериториално прилагане на едностранни санкции, приети от трети държави. Като част от това обсъждане Комисията ще проучи, в тясно сътрудничество с ЕСВД, възможностите за обезпечаване на непрекъснат и сигурен поток от основни финансови услуги между ЕС и неговите търговски партньори и за защита на законните операции на операторите от ЕС при пълно спазване на многостранните международни споразумения и на рамката на ЕС за санкциите. В този контекст ще бъдат проучени начините за по-нататъшно повишаване на ефективността на инструменти като INSTEX.

Ключово действие 9: Комисията ще проучи начините за осигуряване на непрекъснатостта на потока от основни финансови услуги, в т.ч. плащания, с предприятията или лицата от ЕС, на които са наложени едностранни извънтериториални санкции от трети държави.

5. УКРЕПВАНЕ НА ПРИЛАГАНЕТО И ПРИНУДИТЕЛНОТО ИЗПЪЛНЕНИЕ НА САНКЦИИТЕ НА ЕС

Санкциите на ЕС са възлов инструмент, използван за насърчаване на целите на общата външна политика и политика на сигурност (ОВППС), чрез които ЕС може да се намесва, по-специално за опазване на мира и укрепване на международната сигурност. Така те играят решаваща роля за отстояването на ценностите на ЕС и за разпространяване на неговото влияние в международен план. По-надеждното и по-бързо прилагане и принудително изпълнение на санкциите на ЕС, както и защитната политика срещу незаконното извънтериториално прилагане на санкции от трети държави спрямо операторите от ЕС ще бъдат от полза за откритостта, силата и устойчивостта на ЕС.

Съветът на Европейския съюз, върховният представител и Комисията имат различни взаимно допълващи се правомощия по отношение на разработването, прилагането и принудителното изпълнение на санкциите на ЕС⁴⁵ при пълно зачитане на правото на ЕС и международното право. Съветът взема решение за приемане, подновяване или отмяна на санкциите въз основа на предложения от върховния представител. Комисията, заедно с върховния представител, въвежда тези решения в правото на ЕС чрез съвместни предложения за регламенти на Съвета. В ролята си на пазител на Договорите Комисията наблюдава прилагането на санкциите от държавите членки съгласно ДФЕС. Прилагането обаче не е толкова хармонизирано в целия ЕС, колкото би трябвало да бъде. Това създава смущения на единния пазар, тъй като дружествата от ЕС, включително дъщерните

⁴⁵ Съветът на Европейския съюз приема санкциите на ЕС с решение, вземано с единодушие съгласно член 29 от Договора за Европейския съюз, както и регламент, приеман с квалифицирано мнозинство съгласно член 215 от Договора за функционирането на Европейския съюз.

дружества в ЕС на чуждестранни дружества, могат да заобикалят забраните. Това също така създава несигурност сред операторите. Непоследователното принудително изпълнение подкопава ефикасността на санкциите и способността на ЕС да изразява единна позиция.

Пълното и еднакво прилагане на санкциите на ЕС, заедно с допълнителните усилия за противодействие на незаконното извънтериториално прилагане по отношение на операторите от ЕС на едностранни санкции от страна на трети държави, допълнително ще увеличи стратегическата тежест на ЕС чрез: i) повишаване на доверието в ЕС като регулаторна сила и ii) запазване на почтеността и еднаквите условия на конкуренция на единния пазар на ЕС.

Подобряване на разработването и прилагането на санкциите на ЕС

Санкциите на ЕС трябва да бъдат насочени към постигане на целите на политиката на ЕС, като същевременно се избягват нежелани последици. От 2021 г. Комисията, в качеството си на институция, която отговаря за наблюдението и координацията на прилагането на санкциите на ЕС съгласно ДФЕС, ще започне да допринася за оценката на ефективността на санкциите на ЕС. Нейният принос ще се състои в проучване на икономическото въздействие на санкциите върху субектите, на които са наложени, върху търговските модели между ЕС и съответната държава, върху предприятията от ЕС и върху предоставянето на хуманитарна помощ. Въз основа на тази оценка Комисията ще се координира с върховния представител, за да предложи подобряване на ефективността на регламентите на ЕС за налагане на санкции.

През 2021 г. Комисията също така ще извърши преглед на практиките, които заобикалят и подкопават санкциите, включително използването на криптовалути и стабилни криптовалути. Резултатите от прегледа ще послужат за основа на евентуални законодателни предложения или насоки за прилагане от 2022 г. нататък.

Санкциите на ЕС са най-ефективни, когато своевременно се получава информация за тяхното въздействие. През 2021 г. Комисията ще разработи база данни — хранилището за обмен на информация за санкциите. То ще даде възможност за бързо предаване и обмен на информация между държавите членки и Комисията относно прилагането и принудителното изпълнение на санкциите. Комисията ще обмисли получаването на специализирана информация, включително данни, събрани от агенциите и органите на ЕС. Комисията ще работи в координация с върховния представител, когато е целесъобразно. Освен това Комисията ще направи оценка на необходимостта от преразглеждане на съществуващите задължения за държавите членки за предаване на информация.

Успоредно с приемането на настоящото съобщение Комисията създава експертна група по въпросите на санкциите и извънтериториалността, съставена от представители на държавите членки. Представители на Европейската служба за външна дейност ще бъдат поканени да присъстват на заседанията на групата. Мандатът на групата ще обхваща въпроси, свързани с техническото прилагане на санкциите на ЕС и на Регламент (ЕО) № 2271/96 (Блокиращия регламент)⁴⁶. Освен

⁴⁶ Регламент (ЕО) № 2271/96 на Съвета от 22 ноември 1996 г. относно защитата срещу последиците от извънтериториалното прилагане на законодателство, прието от трета страна, и

това групата ще служи като форум за по-нататъшната работа, свързана с изграждането на устойчивост на ЕС във връзка с последиците от незаконното прилагане на извънтериториални едностранни санкции, приети от трети държави. Неправителствените организации и гражданското общество може да бъдат канени по целесъобразност, за да се гарантира извеждането на преден план на хуманитарните аспекти.

Необходима е допълнителна координация по някои въпроси, свързани с презграничните санкции. Понастоящем органите на държавите членки, които разглеждат заявления за разрешение от предприятия или хуманитарни оператори от ЕС, извършващи дейност в няколко държави членки, често не са информирани за успоредно подавани заявления или решения, издавани от други национални органи. Това би могло да доведе до некоординирано принудително изпълнение на санкциите на ЕС и до практики за търсене на най-благоприятната правна система. Комисията ще работи с държавите членки по създаването на система за централизиране на уведомленията и разпространението на информация сред държавите членки и ще подпомогне координацията на отговорите на държавите членки при пълно зачитане на предвиденото в Договорите разделение на правомощията.

Комисията ще обсъди и прилагането на санкциите на ЕС с държавите членки, за да се гарантира хармонизиран подход в това отношение. Приложимите стандарти и съответните най-добри практики също би могло да бъдат обсъдени в рамките на посочената по-горе експертна група.

И накрая, ЕС е на челно място при предоставянето на помощ за трети държави. Комисията ще работи с държавите членки и нейните международни партньори, за да продължи да осигурява най-високото равнище на дължима грижа, за да се гарантира, че средствата и икономическите ресурси на ЕС, включително гаранциите, се използват в пълно съответствие със санкциите на ЕС. Комисията е готова да продължи да работи с партньорите, които трябва да доразвият капацитета си в тази област.

***Ключово действие 10:* През 2021 г. Комисията ще разработи база данни – хранилището за обмен на информация за санкциите – за да осигури своевременно предаване и обмен на информация между държавите членки и Комисията относно прилагането и принудителното изпълнение на санкциите.**

***Ключово действие 11:* През 2021 г. Комисията ще работи с държавите членки за създаването на единно звено за връзка по въпросите на прилагането и принудителното изпълнение с презгранични измерения.**

***Ключово действие 12:* Комисията ще продължи да гарантира, че финансовите средства и икономическите ресурси на ЕС, предоставяни на трети държави, международни организации и международни финансови институции, не се използват в нарушение на санкциите на ЕС, по-специално като продължава да договаря правно обвързващи разпоредби с партньорите, усвояващи финансови средства на ЕС, за да се гарантира спазването на изискванията, и като**

действията, предприети на основание това законодателство или произтичащи от него, ОВ L 309, 29.11.1996 г., стр. 1—6.

проследява тяхното изпълнение.

Надзор над хармонизираното прилагане на санкциите на ЕС

В ролята си на пазител на Договорите Комисията наблюдава и събира информация относно евентуални нарушения на правото на ЕС от страна на държавите членки. За да вземе под внимание поверителното естество на информацията относно нарушенията на санкциите на ЕС и потенциалните последици за лицата, които подават сигнали за незаконни дейности, Комисията ще създаде специално средство за улесняване на анонимното подаване на сигнали.

През първата половина на 2022 г. Комисията ще изготви пътна карта (включително критерии и график) за преминаване от установяване на системно неспазване на санкциите на ЕС към действия пред Съда на Европейския съюз.

И накрая, Комисията ще работи с държавите членки, включително в рамките на експертната група по санкциите и извънтериториалността, за да гарантира, че националните наказания за нарушаване на санкциите на ЕС са ефективни, пропорционални и възпиращи.

Ключово действие 13: Комисията ще създаде специална система, която ще осигури възможност за анонимно подаване на сигнали за отклонението от санкции, включително подаване на сигнали за нередности. Системата ще осигури необходимите гаранции за поверителност.

Укрепване на съществуващите средства за борба с извънтериториалността и възможности за нови средства

През последните години някои трети държави използват по-засилени санкции или други регулаторни мерки, с които да определят поведението на операторите от ЕС, независимо дали са физически лица или дружества. ЕС счита, че извънтериториалното прилагане от трети държави на мерки спрямо операторите от ЕС противоречи на международното право. Тези мерки застрашават почтеността на единния пазар и финансовите системи на ЕС, намаляват ефективността на външната политика на ЕС и оказват натиск върху законната търговия и инвестиции в нарушение на основните принципи на международното право.

Поддържането на тясна координация със съюзниците и единомислещите партньори в усилията за хармонизиране на режимите на санкции във възможно най-голяма степен, отчасти възпрепятства приемането на санкции на трети държави, които се различават по обхват или съдържание от тези на ЕС и които се прилагат извънтериториално и спрямо операторите от ЕС. Върховният представител и Комисията ще продължат редовния диалог и сътрудничеството по въпросите на санкциите с партньорите – трети държави, по-специално с партньорите от Г-7, в съответствие със съответните им правомощия, за да се осигури по-добро съгласуване на решенията относно санкциите и по въпроси, свързани с прилагането им, както и да се даде израз на евентуалните опасения относно извънтериториалното прилагане на санкциите на трети държави.

Ключово действие 14: Засилване на сътрудничеството в областта на санкциите, по-специално с партньорите от Г-7.

Блокиращият регламент е единният отговор на ЕС на извънтериториалното прилагане на мерките на трети държави, по-специално вторичните санкции, спрямо операторите от ЕС⁴⁷. За да се реализира потенциалът му, Блокиращият регламент трябва да бъде част от една по-всеобхватна политика на ЕС срещу извънтериториалността, като за тази цел Комисията ще въведе следните мерки за по-добро използване на съществуващите средства и за създаване на нови средства, според случая, посредством:

- (i) по-ясни процедури и правила за прилагане на член 6 (по-специално с цел да се улесни възстановяването на активите на ответниците в целия ЕС);
- (ii) засилени национални мерки за блокиране на признаването и изпълнението на чуждестранни решения и съдебни решения въз основа на изброените извънтериториални мерки (член 4);
- (iii) рационализирано обработване на заявленията за разрешение съгласно член 5, втора алинея, включително преглед на изискваната информация;
- (iv) евентуално участие в чуждестранни производства в подкрепа на дружества и физически лица от ЕС.

Когато оценява въздействието на преките чуждестранни инвестиции в ЕС върху сигурността и обществения ред⁴⁸, Комисията също така ще вземе предвид вероятността дадена сделка да доведе до неправомерно извънтериториално прилагане на санкции, приети от трети държави, спрямо лицето от ЕС, което е мишена на санкциите. Например, когато прави преглед на придобиването на контрол върху дружества от ЕС от чуждестранен инвеститор, Комисията може да трябва да прецени, като си сътрудничи с националните органи на държавите членки, дали това би направило дружеството мишена от ЕС по-склонно да спазва такива извънтериториални санкции, независимо от държавата, която ги е наложила. Подобен резултат би могло да застраши способността на дружеството мишена от ЕС да поддържа критична инфраструктура в ЕС или да гарантира сигурността и непрекъснатостта на доставките на суровини от критично значение в ЕС.

В исторически план с Блокиращия регламент е предвиден единен отговор от страна на ЕС на извънтериториалното прилагане на санкции. Увеличаването на броя на тези санкции обаче изисква по-задълбочен дебат относно възможните допълнителни мерки за увеличаване на възпиращия ефект и, ако е необходимо, за противодействие на тези мерки. Комисията ще пристъпи към общ размисъл относно вариантите за действие за модернизиране на набора от средства на ЕС за противодействие на последиците от незаконното извънтериториално прилагане на едностранни санкции на трети държави спрямо лица и образувания от ЕС. В допълнение към обмислянето на изменение за подсилване на Блокиращия

⁴⁷ Неговите най-важни разпоредби обезсилват последиците в ЕС от всяко решение на съд или правораздавателен орган и от всяко решение на административен орган, основано на тези извънтериториални санкции (член 4); забраняват на лица от ЕС да спазват някои извънтериториални санкции, освен ако имат разрешение за това (член 5); дават възможност на лица от ЕС да получават по съдебен ред обезщетение за щети, причинени от тези извънтериториални санкции (разпоредба за възстановяване) (член 6).

⁴⁸ Регламент (ЕС) 2019/452 на Европейския парламент и на Съвета от 19 март 2019 г. за създаване на рамка за скрининг на преки чуждестранни инвестиции в Съюза, ОВ L 79I, 21.3.2019 г., стр. 1–14.

регламент със съсредоточаване на вниманието върху несвързаните с търговията ответни мерки, Комисията ще обмисли допълнителни средства за защита на законните операции на операторите от ЕС съгласно правото на ЕС. Заинтересованите страни ще бъдат приканени за участие по целесъобразност.

Успоредно с това Комисията извършва преглед на своята търговска политика⁴⁹ и ще представи предложение за възпиране и противодействие на принудителни действия от страна на трети държави не по-късно от четвъртото тримесечие на 2021 г. (или по-рано при необходимост)⁵⁰.

***Ключово действие 15:* Комисията ще разгледа допълнителни варианти за действие за по-нататъшно възпиране и противодействие на незаконното извънтериториално прилагане на едностранни санкции от трети държави спрямо операторите от ЕС, включително евентуално изменение на Регламент (ЕО) № 2271/96.**

6. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Комисията предприема последователен набор от действия за укрепване на отворената стратегическа автономност на ЕС, за да увеличи способността си за насърчаване и защита на основаните на правила многостранни отношения и за развитие на взаимноизгодни двустранни отношения, като същевременно се защитава от нелоялни практики и злоупотреби.

Комисията ще продължи всички гореизброени действия, за да повиши устойчивостта на икономиката и инфраструктурата на финансовите пазари в ЕС. Комисията ще взаимодейства с партньорите от трети държави, за да насърчи използването на еврото, да укрепя положението му на международна референтна валута в секторите на търговията, енергетиката и стоките, да засили прилагането и принудителното изпълнение на санкциите на ЕС и да защити операторите от ЕС от незаконното извънтериториално прилагане на мерки на трети държави.

Тези области на действие са взаимосвързани и взаимно допълващи се и успешното затвърждаване на позицията на ЕС в тези области ще зависи от редица заинтересовани страни от публичния и частния сектор, най-вече от Европейския парламент, Съвета на ЕС и ЕЦБ. Комисията призовава всички тези участници да се присъединят към тази стратегия в подкрепа на по-голямата ефективност на Съюза на световната сцена и на неговата икономика и финансов сектор като цяло. Комисията ще наблюдава постоянно осъществяването на тези действия, а през 2023 г. ще направи преглед на постигнатите при изпълнението резултати.

⁴⁹ „Обновена търговска политика за по-силна Европа“, консултативен документ от 16 юни 2020 г. На разположение на адрес https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2020/july/tradoc_158872.pdf

⁵⁰ Писмо за намеренията до председателя Давид Мария Сасоли и до канцлера Ангела Меркел, 16 септември 2020 г., на разположение на адрес: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/state_of_the_union_2020_letter_of_intent_bg.pdf. Вж. също Работната програма на Комисията за 2021 г., на разположение на адрес: https://ec.europa.eu/info/publications/2021-commission-work-programme-key-documents_bg