



ЕВРОПЕЙСКА  
КОМИСИЯ

Брюксел, 20.12.2012 г.  
COM(2012) 785 final

## **ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА**

**Преглед на Директива 2002/87/ЕО на Европейския парламент и на Съвета относно допълнителния надзор на кредитните институции, застрахователните предприятия и на инвестиционните посредници към един финансов конгломерат**

## 1. ВЪВЕДЕНИЕ И ЦЕЛИ

### 1.1. Контекст

Стремителното развитие на финансовите пазари през 90-те години на миналия век доведе до създаването на финансови групи — т.нар. „финансови конгломерати“, предоставящи услуги и продукти, които спадат към различни сектори на финансовите пазари. В представения през 1999 г. план за действие в областта на финансовите услуги Европейската комисия посочи необходимостта надзорът върху тези конгломерати да обхваща цялата група и обяви, че ще изготви пруденциално законодателство с цел да се допълни секторното законодателство в областта на банковите услуги, инвестициите и застраховането. Този допълнителен пруденциален надзор беше въведен на 20 ноември 2002 г. с Директивата относно финансовите конгломерати (ДДНФК)<sup>1</sup>. Директивата се придържа към принципите за финансовите конгломерати, установени от Съвместния форум<sup>2</sup> през 1999 г.

Първото изменение на ДДНФК (ДДНФК1) беше прието през ноември 2011 г. вследствие на поуките от финансовата криза през 2007 — 2009 г. С ДДНФК1<sup>3</sup> се изменят секторните директиви, за да се даде възможност на надзорните органи да упражняват консолидиран банков надзор и надзор на застрахователните групи на равнището на първостепенното предприятие майка дори когато то е финансов холдинг със смесена дейност. Освен това с ДДНФК1 се изменят разпоредбите за определяне на конгломератите и се въвежда изискване за прозрачност на правната и оперативната структура на групите, а лицата, управляващи фондове за алтернативни инвестиции, се включват в приложното поле на допълнителния надзор по същия начин, както дружествата за управление на активи.

Съгласно член 5 от ДДНФК1 от Комисията се изисква до 31 декември 2012 г. да представи доклад за извършения преглед, като разгледа по-специално приложното поле на директивата, евентуалното му разширяване и прилагането ѝ спрямо нерегулирани образувания, критериите за определяне на финансови конгломерати, притежавани от по-големи нефинансови групи, системно значимите финансови конгломерати и въвеждането на задължителни тестове за устойчивост. Ако бъде сметнато за необходимо, докладът се придружава от законодателни предложения<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Директива 2002/87/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 16 декември 2002 г. относно допълнителния надзор на кредитните институции, застрахователните предприятия и на инвестиционните посредници към един финансов конгломерат и за изменение на директиви 73/239/ЕИО, 79/267/ЕИО, 92/49/ЕИО, 92/96/ЕИО, 93/6/ЕИО и 93/22/ЕИО на Съвета и директиви 98/78/ЕО и 2000/12/ЕО на Европейския парламент и на Съвета.

<sup>2</sup> Съвместният форум е съвместният орган на институциите, определящи международните стандарти: Базелския комитет за банков надзор (BCBS), Международната асоциация на органите за застрахователен надзор (IAIS) и Международната организация на комисиите по ценни книжа (IOSCO).

<sup>3</sup> Директива 2011/89/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 16 ноември 2011 г. за изменение на директиви 98/78/ЕО, 2002/87/ЕО, 2006/48/ЕО и 2009/138/ЕО по отношение на допълнителния надзор върху финансовите предприятия във финансов конгломерат.

<sup>4</sup> „Комисията извършва пълен преглед на Директива 2002/87/ЕО, включително на делегираните актове и актовете за изпълнение, приети съгласно нея. След извършването на този преглед Комисията изпраща доклад на Европейския парламент и на Съвета до 31 декември 2012 г., като разглежда по-

Следва да се отбележи, че след приемането на ДДНФК1 някои въпроси — като предприемането на мерки относно системното значение на групи със сложна структура, както и инструменти за възстановяване и оздравяване извън заложеното в ДДНФК1 изискване за изготвянето на индивидуален план за действие при извънредни ситуации и за тяхното преодоляване — вече са решени или предстои да бъдат решени в друг контекст и следователно не са толкова съществени от гледна точка на настоящия преглед.

## **1.2. Цел на прегледа и изменени принципи, установени от Съвместния форум**

Водеща при настоящия преглед е целта на ДДНФК да се осигури допълнителен надзор над образувания, които са част от конгломерат, като се отделя особено внимание на евентуалните рискове от верижна дестабилизация, сложност и концентрация — т.нар. групови рискове, както и на откриването и отстраняването на „двойна употреба“, т.е. двойно отчитане на капитала. Целта на прегледа е да се анализира дали действащите разпоредби на ДДНФК, разглеждани във връзка с приложимите секторни правила за груповия и консолидирания надзор, са ефикасни отвъд приложното поле на допълнителните разпоредби, въведени с ДДНФК1.

Основание за извършването на прегледа е обстоятелството, че динамиката на пазара, на който извършват дейност конгломератите, значително се е променила след влизането в сила на директивата през 2002 г. Финансовата криза показва как груповите рискове се разпространяват в целия финансов сектор. Това доказва значението на груповия надзор на такива взаимовръзки в рамките на финансовите групи и между финансовите институции, който допълва секторните пруденциални изисквания.

Възприетият в ДДНФК1 ограничен подход отчасти се основаваше на очакването, че Съвместният форум ще приеме изменения в установените принципи, които трябваше да бъдат разгледани в рамките на настоящия преглед. Двата основни момента в публикуваните през септември 2012 г. принципи<sup>5</sup> са включването на нерегулирани образувания в приложното поле на надзора с цел да се обхване целият спектър от рискове, на които е изложена или може да бъде изложена дадена финансова група, и необходимостта да се

---

специално приложното поле на посочената директива, включително въпроса дали приложното поле следва да бъде разширено чрез извършване на преглед на разпоредбите на член 3, и прилагането на посочената директива спрямо нерегулирани образувания, в частност дружествата със специално предназначение. Докладът също така включва критериите за идентифициране на финансови конгломерати, притежавани от по-големи нефинансови групи, съвкупността от чиито дейности в банковия сектор, застрахователния сектор и сектора на инвестиционните услуги е от съществено значение на вътрешния пазар за финансови услуги.

Комисията разглежда също въпроса дали ЕНО, посредством Съвместния комитет, да издават насоки за оценка на въпросното съществено значение.

В същия контекст докладът включва системно значимите финансови конгломерати, чийто размер, взаимна свързаност или сложен характер ги правят особено уязвими и които са определени по аналогия с променящите се стандарти на Съвета за финансова стабилност и Базелския комитет за банков надзор. Освен това докладът извършва преглед на възможността за въвеждане на задължително стрес тестване. Ако е необходимо, докладът се придружава от подходящи законодателни предложения.“

<sup>5</sup> <http://www.bis.org/publ/joint29.htm>.

определи образуването, което носи първостепенна отговорност за спазването на изискванията в рамките на цялата група. Изменените принципи надлежно са взети предвид при настоящия преглед паралелно с изложените по-долу промени в секторното законодателство.

### 1.3. Промени в регулаторната и надзорната среда

Разпоредбите на ДДНФК имат допълващ характер. Те допълват разпоредбите по отношение на кредитните институции, застрахователните предприятия и инвестиционните посредници съгласно съответната нормативна уредба за пруденциално регулиране. В момента се извършват съществени реформи в секторното законодателство и регулаторната среда е в процес на развитие.

Предложенията за ДКИ IV<sup>6</sup> и директива „Омнибус II“<sup>7</sup> са представени за разглеждане от Европейския парламент и Съвета, а в директива „Платежоспособност II“ се съдържат разпоредби за засилен групов надзор, които все още не се приложими. След като тези разпоредби станат приложими, Комисията ще наблюдава отблизо прилагането на тази нова уредба, която включва също така редица делегирани актове и актове за изпълнение, включително регулаторни технически стандарти, които ще бъдат изготвени в продължение на няколко години от Комисията и европейските надзорни органи (ЕНО). Освен това внесените неотдавна промени в ДДНФК няма да започнат да се прилагат преди средата на 2013 г., поради което практическото им изпълнение няма да може да се разгледа преди края на 2014 г. Те включват регулаторни технически стандарти и технически стандарти за изпълнение, както и общи насоки, които ще бъдат издавани от ЕНО. На последно място, в предложения регламент за банков съюз<sup>8</sup> се призовава за радикални промени в надзора над европейските банки и това ще окаже въздействие върху надзора над конгломератите, тъй като една от задачите, които се възлагат на Европейската централна банка, ще бъде да участва в допълнителния надзор над финансовите конгломерати.

Както става видно от настоящия доклад, в някои области на допълнителния надзор могат да се направят подобрения. Въпреки това, както при всяко законодателство, ползите от изменението му задължително трябва да се съпоставят с разходите, съпътстващи законодателните промени. Според изразеното становище на Европейския комитет за финансовите конгломерати на заседанието му от 21 септември 2012 г., предоставените на Комисията

---

<sup>6</sup> Предложения на Комисията за Регламент относно пруденциалните изисквания за кредитните институции и инвестиционните посредници (COM(2011) 452 окончателен) и за Директива относно лицензирането и осъществяването на дейността на кредитните институции и относно пруденциалния надзор върху кредитните институции и инвестиционните посредници и за изменение на Директива 2002/87/ЕО относно финансовите конгломерати (COM(2011) 453 окончателен). По-долу тези предложения се наричат с общото наименование Директива за капиталовите изисквания — ДКИ IV.

<sup>7</sup> Предложение на Комисията за Директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директива 2003/71/ЕО и Директива 2009/138/ЕО във връзка с правомощията на Европейския орган за застраховане и професионално пенсионно осигуряване и на Европейския орган за ценни книжа и пазари, COM(2011) 8 окончателен.

<sup>8</sup> Предложение на Комисията за Регламент на Съвета за възлагане на Европейската централна банка на конкретни задачи относно политиките, свързани с пруденциалния надзор над кредитните институции, COM(2012) 511 final.

експертни мнения от името на надзорната общност чрез ЕНО<sup>9</sup> и получените отговори от представителите на сектора по време на проведената от Комисията консултация<sup>10</sup> най-подходящият момент за изменение на ДДНФК ще бъде едва след приемането и влизането в сила на секторното законодателство.

## **2. ПРИЛОЖНО ПОЛЕ НА ДИРЕКТИВАТА И ПРАВНИ АДРЕСАТИ НА ИЗИСКВАНИЯТА**

### **2.1. Приложно поле**

#### *2.1.1. Приложно поле на ДДНФК и секторно законодателство*

Повечето групи във финансовия сектор имат лицензи за широк кръг дейности. Съсредоточаването на надзора върху един-единствен вид лицензирани образувания пренебрегва други фактори, които могат да окажат значително въздействие върху профила на риска на групата като цяло. Откъслечните подходи в областта на надзора не са достатъчни за преодоляване на предизвикателствата, които поставят пред надзорните органи съвременните групови структури.

Целта на уредбата за допълнителен надзор над финансовите конгломерати е да се подсили и завърши пълният набор от приложими разпоредби за финансовите групи във всички сектори и независимо от националните граници. Въпреки това от регулаторна гледна точка следва да се избягва натрупването на допълнителни нива на надзор, когато секторните изисквания вече обхващат всички видове рискове, които могат да възникнат в дадена група.

#### *2.1.2. Обхват на нерегулирани образувания, включително образувания, които не извършват финансови дейности*

С оглед да се предприемат мерки относно груповите рискове — каквато бе първоначалната цел на ДДНФК и на установените от Съвместния форум принципи, потвърдени също така от изменените принципи — груповият

---

<sup>9</sup> С цел да получи експертно становище от страна на надзорната общност през 2011 г. Комисията поиска мнение от Съвместния комитет за финансовите конгломерати (СКФК) посредством покана за представяне на становища. От СКФК бе поискано да разгледа три основни области: 1) приложното поле, по-специално включването на нерегулирани образувания; 2) изисквания за вътрешното управление и санкции; 3) надзорни правомощия според действащата уредба. Предоставените от ЕНО експертни мнения са отразени в настоящия доклад, включително с конкретни позовавания, когато това е целесъобразно: <https://eiopa.europa.eu/consultations/consultation-papers/2012-closed-consultations/may-2012/eba-eiopa-and-esmas-joint-consultation-paper-on-its-proposed-response-to-the-european-commissions-call-for-advice-on-the-fundamental-review-of-the-financial-conglomerates-directive-jccp201201/index.html>

<sup>10</sup> В периода февруари — април 2012 г. Комисията проведе консултации с цел да получи становищата на заинтересованите страни относно общата концепция за допълнителен групов надзор, европейската гледна точка по отношение на приетите от Съвместния форум принципи и някои специфични елементи на ДДНФК: [http://ec.europa.eu/internal\\_market/financial-conglomerates/call\\_for\\_evidence\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/financial-conglomerates/call_for_evidence_en.htm).

надзор следва да обхваща всички образувания в групата, които имат значение за профила на риска на регулираните образувания в групата. Това включва всяко образувание, което не подлежи на пряко пруденциално регулиране, дори ако то извършва дейности извън финансовия сектор, включително нерегулирани холдинги и предприятия майки на върха на групата. Всяко нерегулирано образувание може да поражда различни рискове за конгломерата и може да изисква отделно внимание и мерки.

Сред нерегулираните образувания особено значение се отдава на предприятията със специално предназначение (ПСП). Техният брой и сложността на структурата им значително се увеличиха преди финансовата криза паралелно с разрастването на пазарите за секюритизация и структурирани финансови продукти, но след това намаляха. Въпреки че използването на предприятия със специално предназначение носи определени предимства и по същество може би не представлява проблем, кризата показва, че лошото управление на риска и неразбирането на рисковете, свързани с ПСП, може да доведе до смущения и нарушения. Необходимостта от засилено наблюдение на вътрешногруповите отношения с предприятията със специално предназначение бе подчертана в представения от Съвместния форум доклад за ПСП от 2009 г.<sup>11</sup>.

#### *2.1.3. Обхват на системно значими финансови конгломерати*

Предизвикателствата пред надзора над конгломерати са най-очевидни при групи, чиято големина, взаимна обвързаност и сложност ги правят особено уязвими и ги превръщат в източник на системен риск.

Всяка финансова институция от системно значение трябва на първо място да бъде обект на по-интензивен надзор посредством прилагане на уредбата по ДКИ IV и „Платежоспособност II“ както на индивидуална, така и на групово/консолидирана основа. Ако системно значимата финансова институция представлява и конгломерат, за нея ще бъде приложим и допълнителен надзор по ДДНФК. Въпреки че повечето финансови институции от системно значение са конгломерати, това невинаги е така. Освен това системните рискове и груповите рискове не са непременно едни и същи. По тази причина не изглежда основателно да се прави опит всички финансови институции от системно значение да бъдат включени в обхвата на ДДНФК. Освен това все още продължават обсъжданията на международно равнище по отношение на финансовите институции от системно значение в застрахователния сектор и секторното законодателство, включително третирането на финансовите институции от системно значение в банковия сектор, все още не е стабилно.

#### *2.1.4. Прагове за определяне на финансов конгломерат*

Всички посочени по-горе въпроси са свързани с понятието за конгломерат и праговете за неговото определяне. При двата прага, установени в член 3 от ДДНФК, се вземат предвид съществени и пропорционални фактори за определяне на конгломератите, които следва да бъдат обект на допълнителния надзор на груповите рискове. С първия праг допълнителният надзор се

---

<sup>11</sup> <http://www.bis.org/publ/joint23.pdf>

ограничава до конгломерати, които извършват дейност във финансовия сектор, а с втория прилагането се ограничава до много големи групи.

Съчетаното прилагане на праговете и използването на възможностите за изключения от страна на надзорните органи създадоха положение, при което извънредно големи банкови групи, които са също така значими участници на европейския застрахователен пазар, не са обект на допълнителен надзор. Освен това начинът, по който е формулирана разпоредбата за определяне на конгломерат, може да даде възможност за различни начини да се определи значимостта на междусекторните дейности. Тя може да се усъвършенства, за да се гарантира последователното ѝ прилагане във всички сектори и независимо от националните граници.

С цел да се осигури яснота на законодателството е важно да има лесно разбираеми и приложими прагове. Въпреки това остава въпросът дали праговете и изключенията следва да бъдат изменени или допълнени, за да се осигури възможност за пропорционален надзор, основан на анализ на риска.

#### *2.1.5. Индустриални групи, които притежават финансови конгломерати*

Въпреки съществуващото съгласие за това, че регулираните финансови образувания са изложени на групови рискове, произтичащи от по-голямата индустриална група, към която принадлежат, на този етап не може да бъде направено заключение по какъв начин изискванията на ДДНФК да бъдат разширени, за да обхванат по-големите нефинансови групи. Съгласно клаузата за преразглеждане в ДДНФК1 от Комисията се изисква да направи оценка дали ЕНО, посредством Съвместния комитет, следва да издават насоки за оценка на същественото значение на дейностите на тези конгломерати на вътрешния пазар за финансови услуги. Към настоящия момент не съществува законодателство за надзор над индустриални групи, които притежават финансови конгломерати, и ЕНО нямат правомощия да издават насоки. Поради това, въпреки че ЕНО със сигурност ще имат основна роля, за да се гарантира последователно прилагане на ДДНФК, е преждевременно да се правят заключения относно необходимостта ЕНО да издават насоки конкретно по този въпрос.

### **2.2. Организации, отговорни за изпълнение на изискванията на равнището на групата**

Налагането на изисквания на равнището на групата няма да гарантира спазването им, ако не бъде съпроводено с ясно определяне на образуванието, което носи първостепенна отговорност в рамките на финансовата група за контролиране на груповите рискове и за спазване на регулаторните изисквания на групова основа. Това ще позволи по-ефикасно прилагане на изискванията от страна на надзорните органи (разгледани в точка 4 по-долу). Трябва да се отчете и взаимодействието с разпоредбите в областта на дружественото право, с които се уреждат задълженията на образуванието, което носи първостепенна отговорност.

Може да се наложи тази първостепенна отговорност да бъде разширена, така че да обхване неоперативни холдинги начело на конгломерати, макар че може

да се предвиди ограничен обхват за холдинги, чиято основна дейност не е във финансовия сектор.

### **3. НЕОБХОДИМИ РАЗПОРЕДБИ С ЦЕЛ ДА СЕ ГАРАНТИРАТ ОТКРИВАНЕ И КОНТРОЛ НА ГРУПОВИТЕ РИСКОВЕ**

Целта на допълнителния надзор е да се откриват, наблюдават, управляват и контролират груповите рискове. За постигането на тази цел са предвидени настоящите изисквания на ДДНФК относно капиталовата адекватност (член 6), концентрацията на риска (член 7), сделки в рамките на групата (член 8) и вътрешното управление (членове 9 и 13). Наред с други критерии те следва да бъдат оценени с оглед на необходимостта да се засили отговорността на първостепенното предприятие — майка на конгломерата.

#### **3.1. Капитал (член 6)**

Капиталовите изисквания за лицензираните образувания на индивидуална или на консолидирана основа се определят от секторното законодателство, което урежда лицензирането на финансовите дружества. Член 6 от ДДНФК изисква надзорните органи да проверяват капиталовата адекватност на даден конгломерат. Методите за изчисляване, определени в същия член, имат за цел да гарантират, че се избягва двойно отчитане на капитала.

От становищата на Съвместния комитет за финансовите конгломерати от 2007 и 2008 г. относно капитала<sup>12</sup> е видно, че националните надзорни органи прилагат широка гама от практики при изчисляване на наличния и необходимия капитал на равнището на конгломерата. В проекта на регулаторен технически стандарт (РТС), изготвен в съответствие с член 6, параграф 2 от ДДНФК и публикуван за обсъждане на 31 август 2012 г.<sup>13</sup>, се определят методите за изчисляване на капитала. Очаква се с помощта на техническия стандарт в достатъчна степен да се преодолеят несъответствията в използваните методи за изчисляване на капитала за целите на регулаторните капиталови изисквания и да се гарантира, че единствено прехвърлимият капитал се отчита като наличен за регулираните образувания в групата. Тъй като с този РТС следва да се гарантира надеждно и последователно изчисляване на капитала във всички държави членки, при договарянето на предложението за ДКИ IV изглеждаше, че не е необходимо да се правят промени в ДДНФК с оглед на целите от Базел III по отношение на евентуално двойно отчитане на капиталови инвестиции в неконсолидирани застрахователни дъщерни дружества<sup>14</sup>.

Въпреки това обсъжданията, съпътстващи изготвянето на техническия стандарт, разкриха нови опасения относно капиталовата политика на равнището на групата. Понякога надзорните органи нямат поглед върху наличния капитал на равнището на конгломерата. Това може да бъде

<sup>12</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2002L0087:20110104:BG:PDF>.

<sup>13</sup> <http://www.eba.europa.eu/cebs/media/Publications/Consultation%20Papers/2012/JC%2002/JC-CP-2012-02-on-RTS-on-Article-6-2-FICOD.pdf>.

<sup>14</sup> Вж. съображение 56 от предложението за Регламент относно пруденциалните изисквания за кредитните институции и инвестиционните посредници.

преодоляно, като се изиска отчитане пред надзорните органи и пазарно оповестяване на капитала на индивидуална или подконсолидирана основа в допълнение към информацията на консолидирана основа.

### **3.2. Концентрация на риска (член 7) и сделки в рамките на групата (член 8)**

В членове 7 и 8 относно концентрацията на риска и сделките в рамките на групата по отношение на предприятията се определят изисквания за докладване. Като се съчетаят с евентуално разширяване на надзора върху нерегулирани образувания и определянето на образувание, носещо първостепенна отговорност за спазването на изискванията на ДДНФК, включително задължения за докладване, тези изисквания следва да осигурят подходяща уредба за допълнителен надзор по отношение на концентрацията на риска и сделки в рамките на групата.

Насоките, които трябва да бъдат изготвени от ЕНО в съответствие с изискванията в ДДНФК<sup>1</sup>, следва да гарантират, че надзорът по отношение на концентрацията на риска и сделките в рамките на групата се извършва по последователен начин.

### **3.3. Управление (членове 9 и 13)**

Като се има предвид присъщата сложност на финансовите конгломерати, корпоративното управление следва внимателно да отчита и да балансира съчетаващите се интереси на признатите заинтересовани страни на първостепенното предприятие майка и на другите образувания в групата. Системата на управление следва да гарантира, че този баланс се постига с помощта на обща стратегия и че регулираните образувания спазват нормативната уредба както на индивидуална, така и на групова основа.

В изменената ДДНФК се съдържат изисквания конгломератите да са въвели подходящи процеси за управление на риска и механизми за вътрешен контрол; лицата, които в действителност ръководят дейността на финансовите холдинги със смесена дейност, да притежават необходимата квалификация и надеждност за това; да има индивидуален план за действие при извънредни ситуации и за тяхното преодоляване; да се осигури прозрачност относно правната и организационната структура на групите; и надзорните органи оптимално да използват съществуващите изисквания относно управлението, установени в ДКИ и в директивата „Платежоспособност II“.

В ДКИ III и в предложението за ДКИ IV, както и в рамките на „Платежоспособност II“, се съдържат изисквания за по-нататъшно укрепване на корпоративното управление и политиката по отношение на възнагражденията вследствие на поуките от кризата. Изискването в ДДНФК<sup>1</sup> за индивидуален план за действие при извънредни ситуации и за тяхното преодоляване би могло да се подсили чрез рамката за възстановяване и оздравяване на банките<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> Предложение на Комисията за Директива на Европейския парламент и на Съвета за създаване на рамка за възстановяване и оздравяване на кредитни институции и инвестиционни посредници и за изменение на директиви 77/91/ЕИО и 82/891/ЕО на Съвета и директиви

Тези рамки все още не обхващат търсенето на отговорност от ръководителя на групата или изискването този правен субект да бъде готов за всякакви оздравителни мерки и да осигури стабилна структура на групата, както и да предприема действия относно конфликти на интереси. Съгласно рамката за възстановяване и оздравяване на банките ще се изисква изготвянето на планове за групово оздравяване, включващи както холдинга, така и цялата банкова група.

#### **4. НАДЗОРНИ ИНСТРУМЕНТИ И ПРАВОМОЩИЯ**

##### **4.1. Сегашният режим и необходимостта от засилване на надзорните инструменти и правомощия**

Член 14 дава възможност на надзорните органи да получат достъп до информация, включително за миноритарните дялови участия, когато това е необходимо за целите на надзора. С член 16 координаторът се оправомощава да предприеме мерки по отношение на холдинга, а надзорните органи — срещу регулираните образувания, в случай че не се спазват изискванията относно капитала, концентрацията на риска, сделките в рамките на групата и управлението. Този член се отнася само до „необходимите мерки“ за поправяне на положението, но в него не се определят такива мерки. С директива „Омнибус I“ на ЕНО бе предоставена възможност да изготвят насоки за мерки по отношение на финансовите холдинги със смесена дейност, но тези насоки все още не са разработени. В член 17 от държавите членки се изисква да предвидят санкции или коригиращи мерки, които да бъдат наложени на финансовите холдинги със смесена дейност или действителните им ръководители, ако те нарушават разпоредбите за прилагане на ДДНФК. Този член изисква също така държавите членки да оправомощат надзорните органи, за да попречат на всякакво заобикаляне на секторните правила от регулираните образувания, принадлежащи към един и същ финансов конгломерат, или за да отстранят последиците от него.

Начинът, по който е формулиран член 16, и липсата на насоки създадоха положение, при което на равнището на ЕС няма уредба за правоприлагане, специално предназначена за финансовите конгломерати. Вследствие на това надзорът над финансовите конгломерати се извършва на секторна основа и при прилагането му се наблюдават различия на национално равнище. Освен това ЕНО изтъкват, че укрепването на наказателните разпоредби, за което се застъпва предложението за ДКИ IV, може да доведе до неравнопоставеност между финансовите конгломерати в зависимост от това дали водещ в тях е банковият, или застрахователният елемент. В същото време според ЕНО повечето национални надзорни органи смятат, че съществуващите мерки за секторен надзор са еднакво целесъобразни за надзор над финансовите конгломерати. По тази причина засилен надзор над финансовите конгломерати би могъл да се постигне чрез по-добро фактическо използване на съществуващите инструменти.

Що се отнася до изискването в член 17 държавите членки да предоставят надеждни санкции, които да гарантират надеждно изпълнение на

изискванията, не е известно да има такива наказателни разпоредби по отношение на финансовите конгломерати.

От страна на ЕНО са представени осем препоръки<sup>16</sup> за засилване както на правомощията и инструментите, с които разполагат надзорните органи, така и на мерките по правоприлагане, като се вземат предвид различията в прилагането на национално равнище. Тези препоръки включват установяване на разпоредби за правоприлагане по отношение на образуването, което носи първостепенна отговорност, и за неговите дъщерни дружества. Това предполага двустранен подход, който включва правомощия за правоприлагане по отношение на предприятието на върха с оглед на груповите рискове и за подвеждане под отговорност на отделните образувания с оглед на конкретните им задължения. Освен това надзорните органи следва да разполагат с минимален набор от мерки за събиране на информация и за извършване на разследване. Надзорните органи следва да могат да налагат санкции на холдинги със смесена дейност, застрахователни холдинги със смесена дейност или посреднически финансови холдинги.

#### **4.2. Възможност да се въведат задължителни тестове за устойчивост**

Възможността да се изисква конгломератите да провеждат тестове за устойчивост може да бъде допълнителен инструмент за надзор, с който да се осигури навременно и ефикасно наблюдение на рисковете в даден конгломерат. С ДДНФК1 се въвежда възможността (макар да не се налага такова задължение) надзорният орган редовно да прилага тестове за устойчивост. Освен това при провеждането на тестове за устойчивост на равнището на Европейския съюз ЕНО могат да отчитат параметри, които отразяват специфичните рискове, свързани с финансовите конгломерати.

### **5. ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Критериите за определянето и установяването на конгломерат, определянето на предприятието майка, което носи първостепенна отговорност за изпълнение на изискванията на равнището на групата, и засилване на правоприлагането по отношение на това предприятие са най-значимите въпроси, по които могат да се предприемат мерки при бъдещо преразглеждане на Директивата относно финансовите конгломерати. Определянето на отговорното предприятие майка ще подобри и ефикасното прилагане на съществуващите изисквания по отношение на капиталовата адекватност, концентрацията на риска, сделките в рамките на групата и вътрешното управление.

Регулаторната и надзорната среда по отношение на кредитните институции, застрахователните предприятия и инвестиционните посредници продължава да се развива. През последните няколко години всички секторни правила за пруденциално регулиране неколккратно претърпяха съществени промени, а законодателните органи предстои да вземат решения по още по-съществени промени в нормативните разпоредби. Освен това предложението за банков съюз значително променя системата за финансов надзор. С оглед на това и като взема предвид становищата на Европейския комитет за финансовите

---

<sup>16</sup> Вж. бележка под линия 10.

конгломерати, на общността на надзорните органи и на представителите на сектора, Комисията смята, че не е целесъобразно да предложи законодателни промени през 2013 г. Комисията непрекъснато ще наблюдава положението, за да определи подходящ момент за преразглеждане.