

Брюксел, 12.3.2018г.
SWD(2018) 51 final

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

ОБОБЩЕНА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

придружаващ

Предложение за Директива на Европейския парламент и на Съвета относно емитирането на покрити облигации и публичния надзор върху тях и за изменение на Директива 2009/65/ЕО и Директива 2014/59/ЕС

Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕС) № 575/2013 по отношение на експозициите под формата на покрити облигации

{COM(2018) 94 final} - {COM(2018) 93 final} - {SWD(2018) 50 final}

Обобщение
Оценка на въздействието на предложение за Инициатива за интегрирана нормативна уредба в областта на покритите облигации
А. Необходимост от действия
Защо? Какъв е разглежданият проблем?
Инвестициите и създаването на работни места са основни цели на ЕС. Като част от съюза на капиталовите пазари (СКП) ЕС започна няколко инициативи за мобилизиране на средства за растеж в Европа и за стимулиране на пазарното финансиране. Покритите облигации са важен източник на евтино и дългосрочно финансиране за банките. Те улесняват финансирането на ипотечни заеми и заеми в публичния сектор, с което се подкрепя финансирането в по-общ план. Пазарите на покрити облигации обаче не са еднакво развити в различните части на единния пазар. Те са много големи в някои държави членки и по-малки в други. Макар за покритите облигации да се прилага преференциално пруденциално третиране предвид по-ниския им риск, в правото на Съюза не се дава определение на това какво всъщност представлява покритата облигация.
Какво се очаква да бъде постигнато с настоящата инициатива?
С инициативата се цели на първо място да се разширят възможностите на финансовите участници да инвестират в икономиката като цяло чрез улесняване на кредитните институции да използват покрити облигации. С нея се цели да бъдат създадени благоприятни условия за пазарите на покрити облигации в държавите членки, в които тези пазари понастоящем не съществуват или са недостатъчно развити, като средство за подпомагане на финансирането на реалната икономика в съответствие с целите на СКП. Други цели на инициативата са да се разнообрази кръгът от инвеститори (днес повечето покрити облигации се купуват от банки); допълнително да се стимулират инвестициите в ЕС; да се привлекат повече инвеститори от трети държави. На второ място, с инициативата ще се преодолеят проблемите от пруденциален характер, произтичащи от настоящата липса на достатъчно пълно определение в правото на Съюза на основните характеристики на покритите облигации. Увеличаването на равнището на хармонизация на тези характеристики би трябвало да гарантира, че преференциалното третиране, предвидено в няколко законодателни акта на ЕС, се предоставя за покрити облигации, които имат определен минимален набор от общи основни характеристики, с което от своя страна ще се гарантира пруденциална надеждност и високо ниво на защита на инвеститорите. Инициативата ще включва и целеви изменения на изискванията по Регламента за капиталовите изисквания, съобразно които на инвестиращите в покрити облигации кредитни институции се предоставя преференциално капиталово третиране.
Каква е добавената стойност от действие на равнището на ЕС?
По отношение на потенциала на СКП равнището на ЕС е най-ефективното равнище за преодоляване на значителните разлики в националните нормативни уредби, различаващите се практики на пазара и на регулаторно равнище в различните държави членки, фрагментацията на единния пазар и липсата на хармонизация, които възпрепятстват трансграничните инвестиции. На второ място, проблемите от пруденциален характер произтичат от факта, че правото на ЕС не урежда по изчерпателен начин това какво представлява покритата облигация. Необходимо е действие на ЕС за определяне на понятието „покрита облигация“, за да се гарантира, че предоставяното понастоящем с правото на ЕС преференциално третиране е пруденциално надеждно. При все това действието следва да запази добре функциониращите понастоящем пазари и да се ограничи до абсолютно необходимото за изготвяне на общо определение на основните характеристики на покритите облигации.
Б. Решения

Какви законодателни и незаконодателни варианти на политиката са разгледани? Има ли предпочетен вариант? Защо?

Комисията разгледа няколко варианта на политиката, с които горепосочените цели се постигат в различна степен. Базовият сценарий се състои в запазване на статуквото (т.е. без действия) Има и набор от варианти, които се различават по отношение на интензивността на хармонизацията, вариращи от вариант без регулиране до варианти, включващи пълна хармонизация. По-конкретно:

- Базов сценарий: не се предприема нищо;
- Вариант 1: без регулиране;
- Вариант 2: минимална хармонизация въз основа на националните режими;
- Вариант 3: пълна хармонизация, заменяща националните режими; или
- Вариант 4: „29-и режим“, действащ успоредно с националните режими.

Предпочетеният вариант е минимална хармонизация въз основа на националните режими. При вариант 2 се постигат повечето от целите на инициативата при разумно равнище на разходите. С него освен това се постига подходящо равновесие между необходимата степен на гъвкавост, за да се вземат предвид особеностите на държавите членки, и необходимото единство, за да се постигне съгласуваност на равнището на ЕС. Това вероятно би бил най-ефективният вариант от гледна точка на постигането на целите, който същевременно би осигурил ефикасност и минимални смущения и разходи, свързани с прехода. Този вариант е също така един от най-амбициозните от регулаторна гледна точка сред всички разгледани варианти, като в същото време представлява курсът на действие, който се ползва с най-силна подкрепа от заинтересованите страни.

Кой подкрепя отделните варианти?

Заинтересованите страни подкрепят най-много вариант 2. Сред тях има институционални инвеститори, надзорни органи, държави членки и представители на сектора на покритите облигации. ЕБО (доклад от 2016 г.), ЕЦБ, Европейският парламент (доклад от юли 2017 г.) и националните и европейските надзорни органи изразиха подкрепа за инициативи със сравнително подобно естество и съдържание. Повечето от държавите членки също подкрепят този вариант, включително представящите всички най-големи пазари. Подкрепа за този вариант изрази и Съветът за европейски покрити облигации.

В. Въздействие на предпочетения вариант

Какви са ползите от предпочетения вариант?

Прилагането на този вариант ще даде тласък за развитието на пазарите на покрити облигации в държавите, които нямат такива пазари или в които те не са достатъчно добре развити, увеличавайки емитирането с между 50 % и 75 % от базовата стойност от 342 милиарда евро. С него също така ще намалеят разходите на емитентите за финансиране. Ще се постигне съвкупно спестяване на разходи за финансиране от между 50 % и 75 % от базовия диапазон от 2,2—2,7 милиарда евро годишно. Този вариант ще допринесе за разнообразяването на кръга от инвеститори (60 % инвеститори, различни от банки), за улесняването на трансграничните инвестиции и за привличането на инвеститори от трети държави (16,5 % инвестиции от трети държави за допълнителни 80 милиарда евро годишно от държави извън ЕС). Като цяло той ще спомогне за постигането на икономии в разходите по заеми за реалната икономика в размер между 50 % и 75 % от базовия диапазон от 1,5—1,9 милиарда евро годишно. С този вариант ще се преодолеят проблемите от пруденциален характер, включително по отношение на пазарните иновации, и ще се постигнат ползи от пруденциално естество, произтичащи от привеждането в съответствие на структурните характеристики на продукта с преференциалното пруденциално третиране на равнището на ЕС. На последно място, с него ще се подобри защитата на инвеститорите и ще се снижат разходите на инвеститорите за комплексна проверка.

Какви са разходите, свързани с предпочетения вариант?

С предпочетения вариант се постигат повечето от целите на инициативата при разумни разходи чрез съчетаване на достатъчно гъвкавост, за да се вземат предвид особеностите на държавите членки, с целта за постигане на съгласуваност на равнището на ЕС в областта на покритите облигации. При предпочетения вариант се очаква както еднократните, така и постоянните преки административни разходи да нараснат за емитентите в юрисдикциите с ниски разходи. Разходите

ще нараснат и за надзорните органи, и по-специално за юрисдикциите с минимална намеса, които се очаква да се приближат към базовата стойност за юрисдикциите с високи разходи. От друга страна, разходите за инвеститорите няма да нараснат. Характеристиките на кредитно подобрене на предвидените правила ще намалят разходите на инвеститорите за комплексна проверка.

Какви ще са последиците за предприятията, МСП и микропредприятията?

Избраният вариант на политиката ще има някои преки и непреки благоприятни въздействия по отношение на финансирането на МСП. Най-значимата полза за МСП обаче ще е следствие от инициативата за европейските обезпечени ценни книжа, която, както е обяснено в началото на настоящата оценка на въздействието, е отделна паралелна инициатива.

Ще има ли значителни въздействия върху националните бюджети и администрации?

Не.

Ще има ли други значителни въздействия?

Не.

Г. Последващи действия

Кога ще се извърши преглед на политиката?

Първият преглед на новата нормативна уредба ще може да се извърши 2—3 години след влизането ѝ в сила.