

Брюксел, 24.9.2020 г.
SWD(2020) 204 final

This document corrects document SWD(2020) 204 final of 24.09.2020
Two references in the title of the cover page have been corrected.
Concerns the EN version only.
The text shall read as follows:

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

РЕЗЮМЕ НА ДОКЛАДА ЗА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО,

към

Предложението за Директива на Европейския парламент и на Съвета

за изменение на директиви 2006/43/ЕО, 2009/65/ЕО, 2009/138/ЕС, 2011/61/ЕС,

2013/36/ЕС, 2014/65/ЕС, (ЕС) 2015/2366 и (ЕС) 2016/2341

{COM(2020) 596 final} - {SEC(2020) 309 final} - {SWD(2020) 203 final}

Обобщение

Оценка на въздействието на Предложението за регламент за оперативната устойчивост на цифровите технологии във финансовия сектор

А. Необходимост от действие

Защо е необходимо? Какъв е разглежданият проблем?

Финансовият сектор разчита много на информационните и комуникационни технологии (ИКТ). Сегашната пандемия от COVID-19 вероятно ще засили това, като се имат предвид ползите от осигуряването на непрекъснат достъп от разстояние до финансови услуги. Разчитането на цифровите технологии обаче създава поводи за безпокойство; предприятията трябва да могат да издържат на евентуални сривове на ИКТ, така че да се предприемат мерки по отношение на инцидентите с цифрови технологии и заплахите във връзка с тях и да се поддържа изпълнението на услугите. Във финансовия сектор, отличаващ се с висока взаимосвързаност и предоставящ жизненоважни презгранични услуги, от които зависи реалната икономика, произтичащите от зависимостта от ИКТ слабости, макар и важни за всички икономически сектори, са особено изразени поради: 1) засиленото и широко разпространено използване на ИКТ; 2) възможността последиците от оперативен инцидент в едно финансово предприятие или подсектор бързо да се разпространят към други предприятия или части на финансовия сектор и в крайна сметка да обхванат и останалата част от икономиката.

Въпреки че финансовият сектор е много напреднал в своето пазарно и нормативно обединение и успешно работи по единен набор от хармонизирани правила – единната нормативна уредба на ЕС – мерките, предприети от ЕС в отговор на потребностите от засилена оперативна устойчивост на хоризонтално и секторно равнище, бяха:

- съставени въз основа на минимална хармонизация, като по този начин бе оставена възможност за тълкуване от държавите членки и съответно за разпокъсаност на единния пазар; или
- твърде общи и с ограничено приложение, предназначени в различна степен за противодействие на общия операционен риск, частично уреждащи някои компоненти на цифровата оперативна *устойчивост* (напр. управлението на риска във връзка с ИКТ, уведомяването за инциденти и риска във връзка с ИКТ, произтичащ от трети лица) и пропускащи други компоненти (изпитванията).

Досега ЕС не е приел мерки за противодействие на операционния риск по начин, който да отговаря на потребностите на финансовите предприятия да издържат, да реагират и да се възстановяват от слабости във връзка с ИКТ, нито е осигурил на органите за финансов надзор средствата, които са им необходими за изпълнението на задачата да ограничават финансовата нестабилност, произтичаща от тези слабости.

Сегашните пропуски и непоследователност са довели до изобилие от несъгласувани национални инициативи (напр. за изпитванията) и надзорни подходи (напр. за зависимостите от трети лица във връзка с ИКТ), поради които се стига до припокривания, дублиране на изискванията и високи административни разходи и разходи за спазване на изискванията за презграничните финансови предприятия, както и до неразкриване и липса на противодействие на рисковете във връзка с ИКТ. Като цяло не са обезпечени стабилността и почтеността във финансовия сектор, а единният пазар на финансови услуги остава разпокъсан, като последицата е отслабване на защитата на потребителите и инвеститорите.

Какво се очаква да бъде постигнато с настоящата инициатива?

Общата цел е да се укрепи оперативната устойчивост на цифровите технологии във финансовия сектор на ЕС, като се рационализира и надгради действащото финансово законодателство на ЕС и се въведат нови изисквания в областите, в които съществуват пропуски; тези изисквания ще бъдат предназначени за:

- усъвършенстване на управлението на рисковете във връзка с ИКТ от страна на финансовите предприятия;
- повишаване на осведомеността на надзорните органи по отношение на заплахите и инцидентите;
- усъвършенстване на изпитванията на системите на ИКТ от страна на финансовите предприятия; както и
- по-успешен надзор върху рисковете, произтичащи от зависимостта на финансовите предприятия от доставчици на ИКТ, които са трети лица.

По-конкретно, по силата на предложението ще се създадат по-последователни и съгласувани механизми за уведомяване за инциденти и така ще се намалят административните тежести за финансовите институции и ще се повиши ефикасността на надзора.

Каква е добавената стойност от действие на равнището на ЕС?

Единният пазар на финансови услуги в ЕС е уреден от множество разпоредби, установени на равнището на ЕС, с които се осигурява възможност всяко финансово предприятие, получило лиценз в една държава членка, да предоставя услуги на целия единен пазар благодарение на „паспорта на ЕС“. Вследствие на това разпоредби на национално равнище не биха били ефективен начин за укрепване на оперативната устойчивост на финансовите предприятия, които се ползват от „паспорта“. Освен това в резултат на финансовата криза единната нормативна уредба на ЕС съдържа много подробни разпоредби от предписателен характер по отношение на „по-традиционните“ рискове, като кредитния, пазарния и ликвидния риск и риска от насрещната страна. Действащите разпоредби за операционния риск остават общи. За укрепването на цифровата оперативна устойчивост е необходимо приспособяване на разпоредбите за операционните рискове, които вече са установени на равнището на ЕС и следователно може да бъдат надградени и допълнени само на същото равнище.

Б. РЕШЕНИЯ

Какви законодателни и незаконодателни варианти за действие са разгледани? Има ли предпочетен вариант? Защо?

В оценката на въздействието са разгледани три варианта, както и базов сценарий без предприемане на действие по отношение на законодателството в областта на финансовите услуги. По-конкретно:

- **„Не се предприема нищо“:** правилата за оперативната устойчивост продължават да се определят от различаващи се набори от действащи разпоредби на ЕС в областта на финансовите услуги, частично от Директивата за мрежова и информационна сигурност (наричана по-нататък „Директивата за МИС“), както и от действащите или бъдещите национални уредби;
- **Вариант 1 – подсилване на капиталовите буфери:** въвежда се допълнителен капиталов буфер, за да се повиши способността на финансовите посредници да поемат загуби, които може да възникнат поради липсата на оперативна устойчивост;
- **Вариант 2 – нормативен акт за цифровата оперативна устойчивост на финансовите услуги:** въвеждане на цялостна уредба на равнището на ЕС с разпоредби за цифровата оперативна устойчивост за всички поднадзорни финансови институции, с помощта на която
 - ще се осигури по-цялостно противодействие на рисковете във връзка с ИКТ,
 - на органите за финансов надзор ще се даде достъп до информация за инцидентите с ИКТ,
 - ще се гарантира, че финансовите предприятия оценяват ефективността на своите мерки за предпазване и устойчивост и откриват слабостите на ИКТ;
 - ще се подсилат разпоредбите за възлагането на дейности на външни изпълнители, уреждащи непрекия надзор върху доставчиците на услуги за ИКТ, които са трети лица;
 - ще се създаде възможност за пряк надзор върху дейностите на доставчиците на услуги за ИКТ, които са трети лица, когато предоставят услугите си на финансови предприятия;
 - като допълнение ще се насърчи обменът на разузнавателни данни за заплахите във финансовия сектор.
- **Вариант 3 – нормативен акт за устойчивостта в съчетание с централизиран надзор върху възловите доставчици – трети лица:** наред с приемането на нормативен акт за оперативната устойчивост (вариант 2) ще се създаде нов орган, който да упражнява надзор върху доставчиците на услуги за ИКТ, които са трети лица и които предоставят на финансовите предприятия услуги във връзка с възлови ИКТ (т.е. от критично значение). При този вариант финансовият сектор ще се отграничи по-ясно от приложното поле на Директивата за МИС.

Предпочетеният вариант е вариант 2. В сравнение с другите варианти при него се осигурява постигането на повечето от целите на инициативата, като същевременно се отчитат критериите за ефикасност и последователност. Този вариант се ползва от най-голяма подкрепа от заинтересованите лица.

Кой какъв вариант подкрепя?

Повечето заинтересовани лица (от частния и публичния сектор) са съгласни, че има нужда от действие на ЕС, за да се предпази по-успешно оперативната устойчивост на финансовите предприятия. Мнозина смятат също така, че действие на ЕС е нужно и за справяне с нормативните тежести за финансовите предприятия, за които се прилагат дублиращи се и непоследователни разпоредби, установени в Директивата за МИС, законодателството на ЕС в областта на финансовите услуги и националните уредби (напр. по отношение на уведомяването за инциденти). Съответно малък брой заинтересовани лица подкрепят варианта да не се предприема никакво действие. Малък брой заинтересовани лица виждат полза от опазването на оперативната устойчивост чрез повишаване на капиталовите буфери (вариант 1). Все пак това е обичайният подход към операционния риск, в частност в банковото дело, и

поради това се разглежда като възможен вариант например от международните стандартизационни организации. Заинтересованите лица, участващи в обществената консултация, заявиха широка подкрепа за качествените мерки, които са предвидени при вариант 2 за рационализиране и надграждане на финансовото законодателство на ЕС и за въвеждане на нови изисквания в областите, където има пропуски, при запазване на връзките с хоризонталната Директива за МИС. Макар че някои заинтересовани лица (главно от публичния сектор) виждат ползи от засилването на надзора върху доставчиците на услуги за ИКТ, които са трети лица, съгласно вариант 3, за създаването на нов орган на ЕС за тази цел има ограничена подкрепа, както и за по-пълното откъсване от уредбата за МИС.

В. Въздействие на предпочетения вариант

Какви са ползите от предпочетения вариант (ако има такъв, в противен случай – от основните варианти)?

При вариант 2 се противодейства на **рисковете във връзка с ИКТ** в целия финансов сектор, като се засилват способностите на финансовите институции да издържат на инциденти с ИКТ. Това би довело до намаляване на риска от бързо разпространение на киберинцидент към всички финансови пазари. Макар че е трудно да се направи оценка на разходите във връзка с оперативни инциденти във финансовия сектор (не всички инциденти се отчитат; обхватът на разходите е неопределен), оценките на предприятията от отрасъла показват, че за финансовия сектор в ЕС тези разходи може да бъдат в размер между 2 и 27 милиарда евро годишно. Предприемането на действия съгласно предпочетения вариант би намалило тези преки разходи, както и по-общото въздействие, което значимите киберинциденти може да окажат върху финансовата стабилност. Премахването на припокриващите се **изисквания за отчитане** би довело до спад на административните тежести. Например за някои от най-крупните банки съответните икономии може да възлязат на 40 до 100 милиона евро годишно. Прякото отчитане би довело и до нарастване на осведомеността на надзорните органи по отношение на инцидентите с ИКТ. Благодарение на **хармонизираните практики на изпитване** би нараснала разкриваемостта на неизвестни слаби места и рискове. Те биха осигурили и понижени разходи, особено за презграничните предприятия. Например за 44-те най-крупни презгранични банки общият размер на очакваните ползи от общ подход към изпитванията би могъл да бъде между 11 и 88 милиона евро. Благодарение на въвеждането на последователен набор от разпоредби за управлението на рисковете от **доставчиците на услуги за ИКТ, които са трети лица**, финансовите предприятия биха имали повече възможности за контрол върху начина, по който тези доставчици спазват нормативната уредба, а това би могло да допринесе за увереността на надзорните органи. Надзорът от страна на надзорните органи върху доставчиците на услуги за ИКТ, които са трети лица, също би създавало ползи от гледна точка на предпазливостта. Като цяло предпочетеният вариант води до по-широки ползи за обществото, които произтичат от по-устойчива оперативна среда за всички участници на финансовите пазари и засилване на защитата на потребителите и инвеститорите.

Какви са разходите при предпочетения вариант (ако има такъв, в противен случай – от основните варианти)?

Предпочетеният вариант би довел до еднократни и повтарящи се разходи. Що се отнася до еднократните разходи, те се дължат на инвестициите в информационно-технологични (ИТ) системи и е трудно да бъдат изчислени, като се има предвид, че сегашните системи на всяко предприятие са в различно състояние. Дори и без нормативна намеса някои финансови предприятия вече са направили значителни инвестиции в системи за ИКТ. Това означава, че за крупните финансови предприятия разходите за изпълнение на мерките, предвидени в настоящото предложение, вероятно ще бъдат ниски. Очаква се разходите да бъдат по-ниски и за по-малките предприятия, тъй като за тях ще се прилагат не толкова строги мерки, съразмерни с по-ниския риск при тях. Що се отнася до изпитванията, по оценка на европейските надзорни органи разходите за изпитвания във връзка с пробив при симулиране на реална заплаха са между 0,1 % и 0,3 % от общия бюджет за ИКТ на засегнатите предприятия. Разходите за уведомяване за инциденти ще намалееят съществено, тъй като няма да има припокриване с отчитането във връзка с МИС. За надзорните органи също ще възникнат известни разходи поради допълнителните задачи, които те ще поемат. Например, за надзорните органи, участващи в прекия надзор върху доставчиците на ИКТ, които са трети лица, според оценките се очаква броят на заетите в еквиваленти на пълно работно време (ЕПРВ) да нарасне с 1 до 5 ЕПРВ за водещия орган и с около 0,25 ЕПРВ за участващите органи.

Какви ще са последиците за големите предприятия, МСП и микропредприятията?

Предпочетеният вариант ще обхване всички финансови предприятия, за да се постигне повишаване на оперативната устойчивост на сектора като цяло. Широкият обхват е важен с оглед на взаимосвързаността във финансовия сектор и съответната необходимост от разумна степен на обща

оперативна устойчивост. Все пак при определянето на главните изисквания в различните области на намеса, принципът на пропорционалността (т.е. съразмерността) ще се прилага както в подсекторите като цяло, така и в рамките на всеки подсектор. В такъв случай наред с другото ще бъдат отчетени различията в моделите на стопанска дейност, размерът, рисковият профил, системната значимост и т.н. За малките предприятия например мерките за уведомяването за инциденти и за изпитванията ще бъдат не толкова строги.

Ще има ли значително въздействие върху националните бюджети и администрации?

Не. Както бе показано по-горе, за допълнителния надзор може да са необходими ограничени по размер допълнителни ресурси в надзорните органи, които може изцяло или частично (ако надзорният орган събира такси) да бъдат финансирани от публичните бюджети.

Ще има ли друго значително въздействие?

Социално-икономическите последици от пандемията от COVID-19 показват възловото значение на цифровите финансови пазари и оперативната им устойчивост. С предпочетения вариант ще се създаде стабилна основа за овладяване на цифровите преобразувания, като се направи така, че единният пазар на финансови услуги, в т.ч. в рамките на банковия съюз и съюза на капиталовите пазари, да бъде оперативно устойчив въз основа на общ набор от разпоредби и изисквания, чиято цел е постигане на сигурност, резултатност, стабилност и равни условия на конкуренция. Също така ще се подсили позицията на Европа като световен водач в областта на финансовите услуги и цифровите технологии – цел, определена от Комисията в нейното Съобщение „Изграждане на цифровото бъдеще на Европа“.

Г. Последващи действия

Кога ще се извърши преглед на действието на законодателните разпоредби?

Първият преглед ще бъде извършен три години след влизането на нормативния акт в сила. Комисията ще представи доклад за прегледа на Европейския парламент и Съвета. Прегледът може по целесъобразност да бъде подкрепен от обществена консултация, изследвания, обсъждания между специалисти, проучвания на мнението, работилници.