

BG

BG

BG



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 2.6.2010
SEC(2010) 679

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

ОБОБЩЕНИЕ НА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

Придружителен документ към

Предложение за

РЕГЛАМЕНТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА

**за изменение на Регламент (ЕО) № 1060/2009 относно агенциите за кредитен
рейтинг**

{COM(2010) 289 окончателен}
{SEC(2010) 678}

1. ФОРМУЛИРАНЕ НА ПРОБЛЕМА

Основен елемент на Регламента относно агенциите за кредитен рейтинг (АКР) представлява въвеждането на външен режим на контрол, чрез който европейските регулатори ще упражняват надзор над присъждането на кредитни рейтинги от АКР¹. С Регламента относно АКР бе въведена система за надзор, основаваща се на колегии от компетентни органи на държавите-членки, с която се дава възможност на всички заинтересовани компетентни органи да участват в процеса на регистрация и надзор на агенция за кредитен рейтинг или на група от АКР. Окончателното решение обаче се взема винаги от компетентния орган на държавата-членка по произход. Надзорната рамка на АКР бе една от най-дискутираните теми по време на преговорите между Съвета и Европейския парламент, които приключиха успешно на 23 април 2009 г. На политическо равнище докладът на групата „Дьо Ларозиер“ от март 2009 г. и последвалото го Съобщение на Комисията от 27 май 2009 г. проправиха пътя за създаване на агенция на Общността, чиято компетентност няма да бъде ограничена единствено върху АКР. В постигнатия компромис по отношение на Регламента относно АКР вече бе отчетена необходимостта от преразглеждане на разпоредбите на регламента по отношение на надзора, за да бъдат взети предвид промените на политическо равнище. Предложението на Комисията за нова надзорна структура в Европа, обхващаща три европейски надзорни органа, промени статуквото. През декември 2009 г. Съветът принципно се съгласи да повери на новия ЕОЦКП преки надзорни правомощия над АКР².

Идеята за по-централизиран европейски контрол над АКР обаче не бе единствено вследствие на политическа инициатива. Съществуват факти, които ясно свидетелстват, че такъв подход би съответствал по-добре на специфичните особености на този сектор:

- i) мобилността на свързаните с присъждането на рейтинг услуги, които лесно могат да бъдат предоставяни от различно място (например германски анализатор, работещ в лондонското бюро на френска АКР, изготвяща рейтинг на италианско дружество);
- ii) трансграничното въздействие на рейтингите върху ползватели, намиращи се извън географските граници на дадена юрисдикция (например рейтингите, присъдени от японска АКР, могат да се използват от банки в различни държави-членки за изчисляването на рисковия капитал).

¹ Регламентът относно АКР замести предходния подход на политика в тази област, съгласно който от АКР се очакваше да заимстват всички разпоредби на кодекса на IOSCO в собствените си кодекси на поведение. Подходът на саморегулиране обаче не доведе до очаквания резултат, тъй като той бе спазван на доброволна основа от АКР, които често прилагаха принципа „изпълнение или обяснение“. При този подход не бе възможно да се осъществи задълбочена и независима оценка на действителното спазване на разпоредбите. Настъпването на финансовата криза хвърли светлина върху значителните слабости на АКР по отношение на тяхната вътрешна организация, прозрачност, управление на конфликти, като това създаде предпоставки за нова, по-прецизна европейска политика в тази област.

² Вж. член 6, параграф 3 от Компромисното предложение на Председателството относно Регламента за ЕОЦКП (общ подход), одобрено от ЕКОФИН на 2 декември 2009 г. <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/09/st16/st16751-re01.en09.pdf>

Дейността на АКР се различава коренно от дейността на банките или застрахователните дружества. При нея не се наблюдава толкова силна териториална зависимост (по отношение на физическо присъствие или капиталово участие) и въздействието на събитията, засягащи определена АКР, върху дадена юрисдикция може да бъде предвидено далеч по-трудно.

Следователно и въпреки че надзорната рамка, определена понастоящем в Регламента относно АКР, все още не е влязла в действие, вече могат да бъдат установени някои недостатъци. Тези слабости и техните основни последствия за АКР и надзорните органи са:

1.1. Множество участващи надзорни органи и рискове от конфликти във връзка с правомощията

Сложната надзорна рамка, изискваща i) задължително тясно сътрудничество между компетентните органи и ii) упражняване на правомощията по надзор и правоприлагане от страна на само някои от тях, бе структурирана по начин, позволяващ интересите на всички заинтересовани компетентни органи да бъдат добре застъпени и отчетени от лицата, вземащи окончателно решение. Същевременно тя трябваше да вземе предвид специфичния характер на дейността по определяне на кредитните рейтинги. Вследствие на това не бяха ясно дефинирани разделителните линии между териториалната компетентност на надзорните органи, което създаде предпоставки за евентуални спорове в рамките на ЕС. Важно е да се отбележи, че при този избор на политика АКР ще трябва да поемат задължението да си сътрудничат с няколко компетентни органи в една и съща област. При тази ситуация основният проблем е свързан с риска от конфликти във връзка с правомощията, които могат да доведат до потенциални пропуски (неефективен надзор); припокриване (неефективен надзор); или арбитраж/неравнопоставеност.

1.2. Риск от разминаващо се и непоследователно прилагане на Регламента относно АКР в отделните правни актове на компетентните органи на държавите-членки

Независимо от наличието на няколко елемента, изискващи тясно сътрудничество между отделните надзорни органи (например участието в колегии), съществуващият модел на надзор над АКР се базира главно на упражняването на правомощия по надзор и правоприлагане от страна на отделните надзорни органи в държавите-членки. Компетентният орган на държавата-членка по произход би могъл да не зачете мнението на своите партньори, участващи в колегията. От друга страна, компетентният орган на приемащата държава-членка би могъл да предприеме самостоятелни действия, които не са одобрени от съответната колегия. Това може да доведе до разминаващо се и непоследователно прилагане на Регламента относно АКР в отделните правни актове на компетентните органи на държавите-членки.

1.3. Утежнени и отнемачи време административни процедури

Сътрудничеството с няколко надзорни органи в рамките на ЕС би означавало за АКР значително по-високи разходи за привеждане в съответствие. По отношение на надзорните органи се очаква сложните правила за сътрудничество и консултация, възникнали вследствие на участието на всички заинтересовани органи в процеса на

надзор и правоприлагане, да представляват тежко бреме за способността на надзорната рамка на ЕС да осигурява навременни и ефективни резултати³.

1.4. Риск от неподходящи стимули: могат ли националните надзорни органи да се справят с паневропейския мащаб на дейността на АКР?

Компетентните органи в държавите-членки възприемат главно от национална гледна точка надзора над АКР, без да отчитат всички аспекти вследствие на глобалния характер и въздействие на дейността на АКР. Особено в случаите, при които основните последици от дейността на АКР възникват извън държавата-членка, в която тя е регистрирана, съществува опасност компетентният орган по произход да не отдели достатъчно ресурси за надзора над тази АКР. Би могла да възникне конфликтна ситуация, при която компетентният надзорен орган по произход, който по принцип е отговорен за своя вътрешен финансов пазар и се отчита пред своите национални политически институции, ще трябва да поеме главната отговорност за действията на АКР на паневропейско равнище, засягащи преди всичко финансовите пазари извън неговата национална компетентност. Така заложеният конфликт може да доведе до отнемачи време и скъпоструващи действия за координиране и правоприлагане от страна на ЕОЦКП и Комисията.

2. СУБСИДИАРНОСТ И ПРОПОРЦИОНАЛНОСТ

Проблемите, установени в раздел 1, не могат да бъдат ефективно решени на равнище държави-членки, тъй като те произтичат от съществуващото законодателство на ЕС и могат да бъдат решени единствено посредством промяна на законодателство на ЕС. Европейската комисия счита, че в предложеното решение е спазен принципът на субсидиарност и пропорционалност предвид специфичните особености на сектора на агенциите за кредитен рейтинг.

3. ЦЕЛИ

С изменението на Регламента относно АКР се цели: осигуряване на ефективен надзор над АКР в ЕС; оптимизиране на структурата на надзора над сектора на АКР и осигуряване на правна сигурност за АКР и пазарните участници. Поставени са следните оперативни цели: i) осигуряване на единично звено за контакт и ясни компетенции; ii) осигуряване на последователно прилагане; iii) подобряване на ефикасността и iv) създаване на подходящи стимули за надзорните органи с цел справяне с паневропейския мащаб на дейността на поднадзорните дружества.

³ При осъществяването на надзорна мярка (като прекратяване на използването на рейтинг) от компетентния орган на държавата-членка по произход може например да бъде изискано да уведоми колегията и координатора на колегията, след това да се допита до колегията във връзка с предложената мярка, да се допита до ЕКРЦК (в случай че не може да бъде постигнато съгласие) и след това отново до колегията. Само след извършването на тези действия компетентният орган може да вземе решение.

4. ВАРИАНТИ НА ПОЛИТИКА

За да бъдат постигнати целите, определени в предходния раздел, службите на Комисията анализираха различни варианти на политика:

4.1. Вариант 1 — Запазване на статуквото (съществуващия Регламент относно АКР)⁴

Този вариант включва запазване на ключовите елементи на съществуващата надзорна уредба, определена в процеса на договаряне на Регламента относно АКР.

4.2. Вариант 2 — Колегия на надзорните органи и ЕОЦКП

При този вариант се допуска, че Регламентът относно ЕОЦКП ще бъде приет съгласно предложението на Комисията от 23 септември 2009 г. и че надзорната рамка, предвидена в съществуващия Регламент относно АКР, ще бъде запазена.

4.3. Вариант 3 — ЕОЦКП ще поеме прекия контрол над групи от АКР или над всички АКР, установени в ЕС

При този вариант Регламентът относно АКР ще бъде преразгледан, за да се въведе централизиран контрол над агенциите за кредитен рейтинг, извършващи дейност в ЕС. ЕОЦКП ще поеме общите функции по въпросите, свързани с регистрацията и текущия надзор над регистрираните агенции за кредитен рейтинг, както и по въпроси, свързани с рейтинги, присъдени от установени в трети страни агенции, които извършват дейност в ЕС по силата на режимите за сертифициране или одобрение. Тези отговорности биха предполагали използването на административни мерки и препоръки към Комисията относно налагането на глоби и периодични финансови санкции.

В рамките на този вариант могат да бъдат разграничени два алтернативни сценария.

4.3.1. Вариант 3а — АКР (групи от АКР) със законно присъствие в повече от една държава-членка.

Правомощията на ЕОЦКП ще бъдат ограничени до надзора над АКР (групи от АКР) със законно присъствие в повече от една държава-членка.

4.3.2. Вариант 3б — всички АКР, установени в ЕС

При този подвариант ЕОЦКП ще бъде единственият орган, осъществяващ надзор над всички АКР, установени в ЕС. Освен това съгласно тази рамка, ако ЕОЦКП получи изключителни права за надзор над АКР, на ЕОЦКП ще бъдат поверени и съответните

⁴ Отчетено е, че този вариант, отразяващ надзорната рамка в съответствие със съществуващия Регламент относно АКР, не би бил реалистичен, ако съгласно предвиденото Регламентът относно ЕОЦКП влезе в сила до началото на 2011 г. В този случай ЕОЦКП ще получи допълнителни правомощия, които биха оказали въздействие върху ролята му в процеса на регистрация и надзор над АКР. Въпреки това смятаме, че е важно съществуващият Регламент относно АКР да бъде възприет като основен сценарий, тъй като (все още) не е напълно изяснено съдържанието на бъдещия Регламент относно ЕОЦКП, и по-специално начинът на адаптиране на съществуващия Регламент относно АКР. Във вариант 2 е описан евентуалният сценарий за функционирането на съществуващия Регламент относно АКР съгласно (бъдещата) рамка на ЕОЦКП.

правомощия, свързани с разследването на законодателни нарушения. За да може ЕОЦКП да изпълнява новите си надзорни правомощия по отношение на АКР, е необходимо да бъдат предвидени правомощия за налагане на санкции. Трябва обаче да се прецени дали правомощията относно санкциите да бъдат поверени на държавите-членки, или съответно на Комисията или ЕОЦКП. Целта на новата рамка следва да бъде осигуряване на равнопоставеност и на съгласуван санкционен режим в целия ЕС.

5. АНАЛИЗИРАНЕ И СРАВНЯВАНЕ НА ВАРИАНТИТЕ

Различните варианти бяха оценени по следните критерии — единично звено за контакт и ясни компетенции, последователно прилагане, подобряване на ефикасността и обхват на правомощията на надзорния орган.

С оглед на заключенията, достигнати в рамките на оценката на въздействието, Европейската комисия счита за целесъобразно да представи предложение за изменение на Регламента относно АКР. Целта на това предложение следва да бъде решаване на установените в оценката на въздействието проблеми:

- като на ЕОЦКП бъдат възложени изключителни правомощия за контрол над АКР. ЕОЦКП ще получи правомощия да изисква информация, провежда разследвания и осъществява проверки на място. Във връзка с тези дейности ЕОЦКП може да изисква при необходимост сътрудничеството на националните регулатори на ценни книжа. На последните може също да бъдат делегирани специфични надзорни задачи (изслушване на лица, осъществяване на проверки на място), като пълната отговорност за тези дейности продължава да се носи от ЕОЦКП.
- като на Комисията, действаща по искане на ЕОЦКП, бъдат възложени правомощия за налагане на санкции в рамките на ясно дефинирана рамка, изградена посредством делегирани актове. Санкциите, включително глоби и периодични финансови санкции, ще бъдат определени по начин, осигуряващ съразмерни последствия за отделните нарушения и оказващ възпиращ ефект. Регламентът ще включва списък от нарушения на разпоредбите на Регламента относно АКР, които при наличието на преднамерено или умишлено действие от страна на АКР ще бъдат санкционирани чрез глоби.

6. АНАЛИЗ НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

Оценката на въздействието показва, че предпочетените варианти, които в най-голяма степен съответстват на заложените в тази инициатива на Комисията цели, е прекият контрол на ЕОЦКП над всички АКР, регистрирани в ЕС, и централизирането на правомощията за налагане на санкции в лицето на Комисията, действаща по препоръка на ЕОЦКП.

Предимства		Недостатъци	
1	Ефективен процес на вземане на решения — без конфликти във връзка с правомощията	1	Надзорният капацитет трябва да бъде изграден отначало
2	Избягване на риска от несъгласувано прилагане на законодателството на ЕС в различните държави-членки	2	Местните АКР ще си сътрудничат с надзорен орган на европейско равнище (без междинен посредник)
3	Значително подобряване на ефикасността — избягване на тежките процедури за координиране, както и обединяване на ресурси и опит в рамките на една организация		
4	Надзорната перспектива, капацитет и мандат съответстват на паневропейския мащаб на дейността на основните участници		
5	Равнопоставеност по отношение на възпиращия ефект на санкциите и пълна последователност при тяхното прилагане в целия ЕС		

Тъй като настоящата инициатива има за цел да оптимизира надзора над агенциите за кредитен рейтинг, потенциалните ползи от нея могат да бъдат изведени от разходите, възникнали вследствие на финансовата криза, по времето на която не може да бъде пренебрегната ролята на агенциите за кредитен рейтинг. Дори и да допуснем, че агенциите за кредитен рейтинг са отговорни само за една малка част от преките и непреките загуби, предизвикани от кризата, ползите от съществуването на ефективна и ефикасна система за надзор са много големи.

7. НАБЛЮДЕНИЕ И ОЦЕНКА

Комисията, в ролята ѝ на пазител на Договора, ще контролира начина, по който Регламентът относно АКР е приложен от ЕОЦКП. Оценката на последствията от изпълнението на законодателната мярка би могла да се осъществи под формата на доклад на Комисията до Съвета и до Европейския парламент на третата година от влизането в сила на законодателната мярка.