

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно

„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) 93 final — 2018/0042 (COD)]

„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“

[COM(2018) 94 final — 2018/0043 (COD)]

(2018/C 367/11)

Докладчик: **Daniel MAREELS**

Консултация	Съвет на Европейския съюз, 28.3.2018 г. Европейски парламент, 16.4.2018 г.
Правно основание	членове 53, 114 и 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз
Компетентна секция	„Икономически и паричен съюз, икономическо и социално сближаване“
Приемане от секцията	27.6.2018 г.
Приемане на пленарна сесия	11.7.2018 г.
Пленарна сесия №	536
Резултат от гласуването	165/0/1
(„за“/„против“/„въздържал се“)	

1. Заключение и препоръки

1.1. Поради изложените по-долу причини ЕИСК горещо приветства предложенията относно покритите облигации (вж. параграф 1.2 и следващите). Комитетът призовава да се положат всички възможни усилия за постигане на бърз напредък и добри резултати. Във връзка с това той отправя и редица предложения (вж. параграф 1.7 и следващите).

1.2. Преди всичко, тези предложения се вписват в един по-широк контекст и допринасят за постигането на цели, на които Комитетът придава много голямо значение, като например бързото създаване на СКП и завършването на ИПС. Освен това покритите облигации насърчават трансграничните операции по финансиране, а с това и повече споделяне на риска от частния сектор.

1.3. В допълнение на това редица държави — членки на ЕС, традиционно поддържат много силна позиция на международните и световните пазари. Европейският подход спрямо пруденциалното третиране на покритите облигации служи за ориентир в цял свят. Настоящите предложения следва да бъдат използвани не само за консолидиране на тази водеща позиция, но и за укрепването ѝ, където е възможно. Особено с оглед на известен брой промени в разпределението на мощта и силите между Изтока и Запада, от решаващо значение е ЕС да заеме решителна и ефективна позиция.

1.4. Представената в тези предложения възможност следва да се използва за насърчаване на широкото разпространение на покрити облигации и за развиване на пазари за тях в целия ЕС. Следва да бъдат положени всички възможни усилия за постигане на успех в тази област, особено в държавите членки, в които тези инструменти и пазари все още са непознати.

1.5. Като цяло Комитетът приветства както избрания подход за минимална хармонизация въз основа на националните режими, така и съдържанието на предложенията, за които освен това бяха положени солидни основи от Европейския парламент, надзорните органи и други заинтересовани страни. Всичко това даде възможност за постигането на качествен резултат, без да се нарушават съществуващите пазари и при разумни разходи.

1.6. Много е важно покритите облигации да дават възможност на банките да създават допълнителни ресурси за дългосрочното финансиране на икономиката. Тези нови ресурси трябва да се използват за осигуряване на допълнително финансиране на правителствата, предприятията и домакинствата. Ако това се случи, настоящото предложение би могло да помогне за възстановяването на доверието в банковия и финансовия сектор.

1.7. Комитетът е особено удовлетворен от факта, че в предложението се предвижда също така покритите облигации да бъдат достъпни за по-малки банки. Въпреки това той призовава да бъде отделено допълнително внимание на начина, по който тази възможност може да бъде използвана в максимална степен. Без отклонение от общоприложимите правила, би могло да се провери например кои административни и други задължения биха могли да бъдат приспособени за по-малките банки.

1.8. ЕИСК също така настоятелно препоръчва използването на европейския знак за покрити облигации да стане задължително, а не по избор, както се предвижда понастоящем. Тук е необходима глобална далновидна визия. Общото задължително използване на европейския знак неминуемо ще подобри водещата позиция на Европа в световен план и ще създаде възможности за (основно по-малките) държави членки, които ще пожелаят да се възползват в пълна степен от предлаганите от новата система възможности. Това ще им гарантира, че техните продукти могат да се разпространяват на пазара, а освен това задължителното използване на знака може да допринесе и за доверието на инвеститорите.

1.9. С оглед на общопризнатата сигурност и ликвидност на покритите облигации, както и допълнителната защита, която те осигуряват, тъй като не подлежат на споделяне на загуби, Комитетът призовава настоятелно да се обърне внимание на това какви допълнителни мерки са необходими и желателни за привличане на частни вложители и потребители. Като дългосрочни инструменти покритите облигации изглеждат особено подходящи за формирането на пенсии и в тази връзка може да се обмислят предложенията за ОЕПППО.

1.10. Комитетът приветства факта, че се предвижда оценка на новата система, но тригодишният срок, определен в предложението, изглежда твърде кратък. Тъй като това е въпрос на пазара и трябва да се даде достатъчно време за придобиването на полезен опит с новите правила, Комитетът призовава за удължаването на този срок например на 5 години. Разбира се, държавите членки могат да наблюдават внимателно ситуацията на национално равнище.

2. Контекст

2.1. При встъпването си в длъжност през 2014 г. Комисията „Юнкер“ изготви „План за инвестиции за Европа“ с цел осъществяване на основните си приоритети, а именно растеж, работни места и инвестиции ⁽¹⁾. Една от основните цели на този план е постепенното изграждане на съюз на капиталовите пазари, наред с цифровия единен пазар и енергийния съюз. Целта е да се постигне добре функциониращ и интегриран съюз на капиталовите пазари, обхващащ всички държави членки.

2.2. С „Плана за действие за изграждане на съюз на капиталовите пазари“ ⁽²⁾ Комисията се ангажира да изгради всички основни елементи за това до 2019 г. Предлагат се общо над 33 инициативи и действия.

2.3. След призови за бърз напредък ⁽³⁾, ⁽⁴⁾, през 2017 г. беше извършена междинна оценка на плана за действие. Това доведе до приемането на редица нови приоритетни действия, за да се вземат предвид изменящите се предизвикателства и променящите се обстоятелства, включително Брексит.

2.4. Освен това по този повод Комисията заяви, че „трябва да бъдем по-амбициозни, да вземаме мерки за преодоляване на препятствията, но най-важното е да се възползваме от новите възможности“ ⁽⁵⁾. В този контекст на 8 март 2018 г. Комисията публикува съобщение относно „Завършване на съюза на капиталовите пазари до 2019 г. — време е да ускорим процеса“ и обяви пакет от мерки.

⁽¹⁾ Вж. уебсайта на Европейската комисия.

⁽²⁾ План за действие от септември 2015 г. „План за действие за изграждане на съюз на капиталовите пазари“ — Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите. Вж. COM(2015) 468 final.

⁽³⁾ Например Европейският съвет призова за „бърз и решителен напредък“ на плана „с цел да се осигури по-лесен достъп до финансиране за предприятията и да се подпомогнат инвестициите в реалната икономика“.

⁽⁴⁾ Комисията също прие съобщение, в което се отправя призив за ускоряване на реформите. Вж. COM(2016) 601 final.

⁽⁵⁾ Вж. Съобщение на Комисията „Завършване на съюза на капиталовите пазари до 2019 г. — време е да ускорим процеса“. Вж. COM(2018) 114 final.

2.5. Настоящите предложения относно покритите облигации, които са част от този пакет ⁽⁶⁾, включват два текста, по-конкретно:

2.5.1. 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 ⁽⁷⁾; и

2.5.2. предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 575/2013 по отношение на експозициите под формата на покрити облигации ⁽⁸⁾.

2.6. Тези предложения имат за цел да бъде създадена благоприятстваща нормативна уредба за покритите облигации на равнището на ЕС. Това включва определение за такива облигации, използването на европейски знак на пазара, пруденциалните изисквания за получаване на преференциално капиталово третиране и определени задължения от страна на компетентните органи.

3. Бележки и коментари

3.1. ЕИСК горещо приветства тези предложения, които са част от мерките за изграждане на СКП, и призовава незабавно да се положат всички възможни усилия за бързо постигане на напредък и на добри резултати.

3.2. На първо място тези предложения допринасят за редица по-големи цели, на които Комитетът придава много голямо значение и за които вече се е застъпвал ⁽⁹⁾. Тук могат да бъдат посочени:

3.2.1. Изграждането на СКП, което трябва да бъде съпътствано от по-голямо икономическо и социално сближаване и финансова и икономическа интеграция, посредством разширяване и диверсификация на източниците на финансиране трябва да доведе до по-голяма сигурност, стабилност и устойчивост на финансовата и икономическата система. Бързото му осъществяване трябва да остане основен приоритет.

3.2.2. Предлаганите правила за покритите облигации насърчават трансграничните операции по финансиране, а с това и повече споделяне на риска от частния сектор. За държавите членки това е от ключово значение за предотвратяването на асиметрични сътресения в случай на криза или за намаляване на последиците от тях. Освен това СКП има важен принос за сближаването в растежа на държавите — членки на Съюза, което следва да позволи на по-слабо развитите икономики да компенсират по-бързо своето изоставане спрямо по-напредналите.

3.2.3. СКП е от съществено значение и за по-нататъшното изграждане на ИПС и осъществяването му е наложително. Наред с един напълно развит банков съюз СКП трябва да доведе до истински финансов съюз — един от четирите основни стълба на ИПС.

3.2.4. Традиционно Европа е много силна в областта на покритите облигации ⁽¹⁰⁾. Тези предложения следва да се използват като възможност за по-нататъшно укрепване на водещата позиция на Европа в световен план. В по-общ смисъл и от международна гледна точка е важно ЕС да действа ефективно и да заеме силна позиция, особено сега, когато са в ход редица промени в разпределението на мощта и силите между Изтока и Запада.

3.3. Тези предложения ще помогнат за създаването на допълнителни ресурси за дългосрочното финансиране на икономиката. Емитирането на покрити облигации действително дава възможност на банките за разходно-ефективно дългосрочно финансиране. Като цяло потенциалът на допълнителните емисии на покрити облигации може да достигне до 342 милиарда евро и свързаните с това общи годишни икономии за европейските кредитополучатели — до 1,5 — 1,9 милиарда евро ⁽¹¹⁾.

⁽⁶⁾ Освен посоченото предложение пакетът включва и предложение за улесняване на трансграничното предлагане на фондове за колективно инвестиране, предложение за благоприятстваща уредба за европейските доставчици на услуги за колективно финансиране (ЕДУКФ) за бизнеса, както и предложение относно приложимото право към действието на прехвърлянето на вземания спрямо трети лица и съобщение относно приложимото право към имуществените последици от сделките с ценни книжа.

⁽⁷⁾ Вж. 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.

⁽⁸⁾ Вж. Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 575/2013 по отношение на експозициите под формата на покрити облигации.

⁽⁹⁾ Вж., наред с другото, ЕСО/437 — „Междинен преглед на Плана за действие за съюз на капиталовите пазари“ (ОВ С 81, 2.3.2018 г., стр. 117).

⁽¹⁰⁾ Приблизително 90 % от всички покрити облигации в световен мащаб се емитират от девет европейски държави. Вж. също така и данните, публикувани от Съвета за европейски обезпечени облигации (СЕОО) в неговия справочник на европейските покрити облигации (European Covered Bond Fact Book), 12-то издание (2017 г.). В световен мащаб неизплатената сума от обезпечени облигации възлиза на 2,5 трилиона евро, от които 2,1 трилиона евро са издадени от установени в Европа институции (вж. Работен документ на службите на Комисията — оценка на въздействието“ (SWD (2018 г.) 50 final).

⁽¹¹⁾ Вж. „Работен документ на службите на Комисията — оценка на въздействието“ (SWD 2018) 50 final) относно обсъжданите тук предложения.

3.4. Във всеки случай е важно новите ресурси да бъдат от полза за икономиката. Това допълнително финансиране следва да се използва от банките за допълнително кредитиране на правителствата, домакинствата и предприятията. Ако това се случи, настоящото предложение би могло да помогне за възстановяването на доверието в банковия и финансовия сектор.

3.5. В интерес на стабилността и сигурността на финансовата система е важно тези нови средства да идват чрез инструменти, които са сигурни и ликвидни при всички обстоятелства и в предложенията се съдържат известен брой защитни механизми за тази цел. Един стабилен режим за покритите облигации следва да бъде от полза също и за инвеститорите чрез повече и по-добри възможности за избор на пазарите. За инвеститорите двойната защита⁽¹²⁾ (dual recourse) е от голямо значение и затова е важно властите да настояват обезпеченията да бъдат правилно оценявани от емитентите.

3.6. В съответствие с това предложението за създаване на благоприятстваща нормативна уредба, която улеснява развитието на покритите облигации и пазарите на тези инструменти в целия ЕС, заслужава пълната подкрепа на Комитета. Следва да бъдат положени всички възможни усилия за постигане на успех в тази област, особено в държавите членки⁽¹³⁾, в които тези инструменти и пазари все още са непознати. Важно е да се премахнат последните празни петна на картата и да се гарантира, че във всички държави членки е въведена нормативна уредба за покрити облигации.

3.7. С подкрепата, която изразява, Комитетът желае да признае и одобри досегашните усилия, полагани в продължение на няколко години от Комисията, Европейския парламент, ЕБО и др. във връзка с установяването на режим за покрити облигации на равнището на ЕС. Мнозинството от държавите членки и другите заинтересовани страни, като например Съветът за европейски обезпечени облигации, също изразиха подкрепа за това предложение⁽¹⁴⁾.

3.8. Комитетът подкрепя напълно и избрания вариант на политика за минимална хармонизация на европейско равнище въз основа на национални режими, тъй като той позволява постигането на няколко цели при разумни разходи и същевременно ще предотврати нарушения на действащите пазари и ще намали разходите, свързани с прехода. Важно е обаче действащите национални режими да подкрепят целта на европейското предложение да се стимулира пазарът на покрити облигации. Следователно не са желателни и евентуални пречки или ограничения на национално равнище, които противоречат на това предложение.

3.9. Както се посочва по-горе, редица държави членки са много силни на този пазар, но същевременно последните развития показват, че интересът към покритите облигации расте навсякъде по света. С оглед на това Комитетът също така счита, че е важно да се гарантира, че сегашната водеща позиция на Европа в тази област в международния контекст ще бъде засилена допълнително и че ще бъдат положени усилия за популяризиране на европейския подход като глобален критерий.

3.10. Комитетът приветства също и факта, че е предвидена оценка на резултатите и на успеха на тези нови правила. Тъй като това е въпрос на пазара и трябва да се даде достатъчно време за придобиването на полезен опит, особено в държавите членки, за които това е новост, Комитетът счита, че предлаганият срок от три години е твърде кратък и призовава за неговото удължаване, например на 5 години. Разбира се, държавите членки във всеки един момент да наблюдават ситуацията отблизо.

4. Допълнителни бележки и коментари

4.1. Като цяло подходът на Комисията спрямо покритите облигации, който предвижда ясни и всеобхватни правила, включително определение, описание на техните структурни характеристики, публичен надзор и европейски знак за покрити облигации, както и пруденциалното третиране на този инструмент, може да бъде подкрепен.

4.2. Важно е тази схема да бъде достъпна и да може да се използва ефективно от всички банки. В тази връзка Комитетът приветства факта, че се обръща специално внимание на трудностите и проблемите, които могат да срещнат по-малките банки, когато желаят да емитират покрити облигации. Комитетът счита, че е важно тази възможност да бъде използвана в максимална степен. Без отклонение от общоприложимите правила, би могло да се разгледа например кои административни и други задължения биха могли да бъдат приспособени за по-малките банки.

⁽¹²⁾ Двойната защита на притежателите на покрити облигации е насочена от една страна към пула от обезпечения (cover pool) и от друга към емитента.

⁽¹³⁾ Понастоящем в около дузина държави — членки на ЕС, все още не е въведена законодателна рамка за покрити облигации.

⁽¹⁴⁾ За общ преглед вж. глава 3 както от предложението за директива, така и от предложението за регламент.

4.3. Използването на европейския знак за покрити облигации е изцяло по избор, с цел да се позволи на държавите членки да да пропължат да използват своите собствени национални наименования и знаци⁽¹⁵⁾. Комитетът не споделя това становище, а по-скоро горещо би подкрепил задължителното използване на европейския знак. Тук е необходима глобална далновидна визия. Задължителното използване на европейския знак неминуемо ще подобри водещата позиция на Европа в световен план и ще създаде възможности за (основно по-малките) държави членки, които ще пожелаят да се възползват в пълна степен от предлаганите от новата система възможности. За тях знакът на ЕС ще бъде гаранция, че техните покрити облигации могат да се разпространяват на пазарите. Задължителното му използване може да допринесе и за доверието на инвеститорите.

4.4. Понастоящем на пазара на покрити облигации доминират професионални и институционални инвеститори⁽¹⁶⁾. Комитетът призовава да се обърне внимание на това какви допълнителни мерки са необходими за по-активно привличане на частни вложители и потребители. В тяхна полза са налице редица фактори. Традиционно, дори и по време на криза, покритите облигации са се считали за сигурни и ликвидни активи, но трябва да се отчете и приносът на настоящите предложения. Освен това при тях няма възможност за споделяне на загуби, което не е без значение в контекста на защитата на частните вложители. Следователно те изглеждат по-подходящи от някои други продукти⁽¹⁷⁾. Като дългосрочни инструменти покритите облигации със сигурност биха били полезни във връзка с формирането на пенсии, като тук може да се помисли за предложенията за ОЕППО.

Брюксел, 11 юли 2018 година.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Luca JAHIER

⁽¹⁵⁾ Вж. съображение 33 от предложението за директива.

⁽¹⁶⁾ Според информацията, предоставена устно от представители на Комисията, банките съставляват една трета от пазара, ЕЦБ — една трета, а останалата една трета — други участници като инвестиционни и пенсионни фондове.

⁽¹⁷⁾ Може да се помисли също и за предложенията за колективно финансиране и партньорско кредитиране. Предлаганите в тази рамка финансови инструменти по своята същност са подлежащи на преговори финансови инструменти, представляват собствен капитал (напр. акции) или дълг (напр. облигации). Предвидената в този контекст защита за вложителите и инвеститорите може да се счита за много ограничена.