

III

(Подготвителни актове)

ЕВРОПЕЙСКА ЦЕНТРАЛНА БАНКА

СТАНОВИЩЕ НА ЕВРОПЕЙСКАТА ЦЕНТРАЛНА БАНКА

от 22 август 2018 година

относно 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 и 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

(CON/2018/37)

(2018/С 382/03)

Въведение и правно основание

На 28 март 2018 г. и на 13 април 2018 г. Европейската централна банка (ЕЦБ) получи искания съответно от Съвета на Европейския съюз и от Европейския парламент за становище относно: 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 ⁽¹⁾ (наричана по-долу „предложената директива“); и 2) 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 ⁽²⁾ (наричан по-долу „предложеният регламент“).

ЕЦБ е компетентна да даде становище на основание член 127, параграф 4 и член 282, параграф 5 от Договора за функционирането на Европейския съюз, тъй като предложената директива и предложеният регламент съдържат разпоредби, които засягат: 1) основната задача на Европейската система на централните банки (ЕСЦБ) да определя и осъществява паричната политика съгласно член 127, параграф 2, първо тире от Договора; 2) приноса на ЕСЦБ за гладкото провеждане на следваните от компетентните органи политики, свързани с пруденциалния надзор над кредитните институции и стабилността на финансовата система съгласно член 127, параграф 5 от Договора; и 3) възложените на ЕЦБ специфични задачи относно пруденциалния надзор над кредитните институции съгласно член 127, параграф 6 от Договора. Управителният съвет прие настоящото становище съгласно член 17.5, първо изречение от Процедурния правилник на Европейската централна банка.

Общи забележки

ЕЦБ приветства целите на предложената директива и предложениия регламент да се насърчи по-нататъшната интеграция на финансовите пазари в Съюза и задълбочаване на съюза на капиталовите пазари. ЕЦБ подкрепя създаването на развит, хармонизиран, висококачествен и прозрачен пазар на покрити облигации в Съюза и според нея предложената директива е важна стъпка в тази посока. ЕЦБ смята, че предложената директива може да послужи като основа за ново национално законодателство в областта на покритите облигации. Доколкото обаче държавите членки ще разполагат с гъвкавост във връзка с прилагането ѝ, е възможно тя да не доведе до пълна хармонизация. Предвидената степен на гъвкавост не следва да излага на риск постигането на по-голямо сближаване към общ висок стандарт във всички държави членки.

Разграничението, направено между различните регламенти, уреждащи продуктите, като част от инициативите в рамките на по-общите цели на политиката във връзка със съюза на капиталовите пазари, позволява да се вземат предвид спецификите на всеки един продукт. В този контекст ЕЦБ подкрепя възприетия в предложената директива подход европейските обезпечени ценни книжа да се регламентират в отделно законодателно предложение. По този начин се защита характерното високо качество на активите, които се съдържат в пула от обезпечения на европейските покрити облигации, и не се смесват различните класове активи.

⁽¹⁾ COM (2018) 94 final.

⁽²⁾ COM (2018) 93 final.

С предложената директива се предвижда надзорът върху покритите облигации да се осъществява от националните компетентни органи. Надзорът върху продукта се различава от задачите на ЕЦБ във връзка с пруденциалния надзор, които се съдържат в Регламент (ЕС) № 1024/2013 на Съвета ⁽¹⁾, и не ги засяга. По-специално, предложената директива не засяга изключителната компетентност на ЕЦБ да издава и отнема лицензите на кредитните институции ⁽²⁾, която в зависимост от националната правна уредба може да обхваща и общото разрешение за емитиране на покрити облигации. Аналогично, ЕЦБ запазва компетентността си да осигури, че пруденциалните рискове, които възникват от емисиите на покрити облигации, както и от инвестициите в покрити облигации, се управляват и оценяват правилно от кредитните институции.

Евросистемта приема покритите облигации, които отговарят на критериите за допустимост на обезпеченията в операциите по паричната политика на Евросистемата. Евросистемата купува покрити облигации по третата програма за закупуване на обезпечени облигации на Евросистемата като част от разширената програма за закупуване на активи ⁽³⁾. Предложената директива и предложеният регламент са независими от уредбата за обезпеченията на Евросистемата и третата програма за закупуване на обезпечени облигации, тъй като тези инструменти на паричната политика попадат в изключителната компетентност на Евросистемата.

Специфични забележки по предложената директива

1. Определения

Предлага се да се добави терминът „доброволна свръхобезпеченост“ като компонент на свръхобезпечеността, тъй като по този начин спрямо доброволната свръхобезпеченост ще се прилага изискването за отделяне. С тази добавка ще се гарантира, че свръхобезпечеността ще подлежи на защитните механизми съгласно Директива 2014/59/ЕС на Европейския парламент и на Съвета ⁽⁴⁾.

2. Допустими активи

2.1. ЕЦБ приветства качествените изисквания за допустимите активи, с които трябва да се обезпечат покритите облигации, които включват както някои предварително определени висококачествени активи ⁽⁵⁾, така и „други висококачествени активи“, които отговарят на определени изисквания. Предвид основания на принципи подход, използван в предложената директива, изискванията във връзка с тези „други висококачествени активи“ обаче могат да се окажат недостатъчни, за да гарантират хармонизираното третиране на активите като висококачествени. Поради това ЕЦБ подкрепя въвеждането на по-стриктни изисквания в предложената директива.

2.2. Във връзка с допустимостта на активите, намиращи се извън Съюза, следва да се въведе максимален дял на тези активи, за да се осигури хомогенността на пула от обезпечения, да се стимулира европейският характер на покритите облигации като продукт и за да се помогне на инвеститорите да разберат рисковете, свързани с пула от обезпечения.

2.3. Хомогенността на активите в пула от обезпечения е основна характеристика на прозрачните висококачествени облигации и поради това за предпочитане са хомогенните пулове, които се състоят изцяло от един клас активи. Държавите членки могат обаче да допуснат смесени пулове, ако посочат защитните механизми, които са необходими, за да се гарантира, че рисковият профил на активите в пула е в достатъчна степен сходен и съставът на пула от обезпечения не се променя съществено с течение на времето.

2.4. В предложената директива следва да се изясни, че изискването за отделяне се прилага за всички активи, включително активите, държани под формата на свръхобезпечение, дори ако то се предоставя доброволно. Това изискване не следва обаче да се прилага по отношение на други допълнителни гаранции, свързани с програмите за покрити

⁽¹⁾ Регламент (ЕС) № 1024/2013 на Съвета от 15 октомври 2013 г. за възлагане на Европейската централна банка на конкретни задачи относно политиките, свързани с пруденциалния надзор над кредитните институции (ОВ L 287, 29.10.2013 г., стр. 63).

⁽²⁾ Вж. член 4, параграф 1, буква а) от Регламент (ЕС) № 1024/2013.

⁽³⁾ Решение ЕЦБ/2014/40 на Европейската централна банка от 15 октомври 2014 г. относно изпълнението на третата програма за закупуване на обезпечени облигации (ОВ L 335, 22.11.2014 г., стр. 22).

⁽⁴⁾ Директива 2014/59/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 15 май 2014 г. за създаване на рамка за възстановяване и реструктуриране на кредитни институции и инвестиционни посредници и за изменение на Директива 82/891/ЕИО на Съвета и директиви 2001/24/ЕО, 2002/47/ЕО, 2004/25/ЕО, 2005/56/ЕО, 2007/36/ЕО, 2011/35/ЕС, 2012/30/ЕС и 2013/36/ЕС и на регламенти (ЕС) № 1093/2010 и (ЕС) № 648/2012 на Европейския парламент и на Съвета (ОВ L 173, 12.6.2014 г., стр. 190). Вж. по-специално член 76, параграф 2, буква д) и член 79, параграф 1, буква а), съгласно които държавите членки осигуряват подходяща защита на покритите облигации, като една от целите им е да се предотврати прехвърлянето на [някои от], но не на всички, активи, права и задължения, които представляват или са част от структурирани финансови споразумения, по които е страна институцията в режим на реструктуриране; Вж. също стр. 141 от Доклада на Европейския банков орган за покритите облигации — препоръки относно хармонизацията на рамката за покритите облигации в ЕС, 20 декември 2016 г., ЕВА-Ор-2016-23, (наричан по-долу „препоръката на ЕБО“).

⁽⁵⁾ Вж. член 129, параграф 1, букви а)–ж) от Регламент (ЕС) № 575/2013.

облигации, които се изискват от националните закони за покритите облигации, но не са част от самото свръхобезпечение⁽¹⁾. В предложената директива следва да се изясни, че активите в пула от обезпечения следва да се отделят според: а) регистрацията им в регистъра на пула от обезпечения; б) прехвърлянето им към дружество със специална цел; или в) държането им в специализирана ипотечна кредитна институция.

- 2.5. Надзорът върху емитентите на покрити облигации следва да се допълни с текущо наблюдение на пула от обезпечения. Предложената директива следва да предвиди, че назначаването на наблюдател на пула от обезпечения при емитиране е не просто доброволно, а задължително. Изискването за определяне на наблюдател на пула от обезпечения вече е установено в националното законодателство на много държави членки. Наблюдателят на пула от обезпечения следва да отговаря поне на минималните изисквания, предвидени в предложената директива. Задължението на наблюдателя на пула от обезпечения да действа отделно и независимо от кредитната институция, емитираща покритите облигации, и от нейния одитор, предотвратява евентуални конфликти на интереси.
- 2.6. В предложената директива са предвидени няколко разпоредби във връзка с информацията за инвеститорите, които ЕЦБ приветства. На първо място, на инвеститорите ще се предоставя информация за всички регулирани покрити облигации. На второ място, предоставянето на информация на инвеститорите е по-често — веднъж на тримесечие в сравнение с веднъж на шест месеца. На трето място, обхватът на информацията, която ще се предоставя, е по-широк и включва договорната и доброволната свръхобезпеченост, както и информация за лихвените, валутните, кредитните, пазарните и ликвидните рискове. Тези разпоредби обаче предоставят на емитентите и компетентните органи твърде голяма свобода за тълкуване на тези изисквания. Евентуалното възприемане на различен подход, например към определенията и формата на данните, би могло да изложи на риск еднаквото разбиране на предоставената информация. Поради това, за да се улесни комплексната проверка на инвеститорите и сравнимостта на покритите облигации, следва да се изиска допълнителна и по-подробна информация. Информацията следва да бъде представена в шаблонен формат.

3. Изисквания за покритие и ликвидност

- 3.1. Общото измерване на изискването за покритие въз основа на принципа на номиналната стойност улеснява съпоставянето на покритите облигации измежду държавите членки и емитентите, но не може да се прилага спрямо договорите за деривати. Законоустановената свръхобезпеченост следва да се заличи от изискването за покритие, тъй като целта ѝ е да осигури предоставянето на допълнителни активи и поради това тя вече е обхваната от други разпоредби на предложената директива. От изчисляването на покритието следва да се изключат не само необезпечените, но и обезпечените вземания, дължникът по които е малко вероятно да плати или по които дългът е просрочен⁽²⁾, защото при тези обстоятелства двойната възможност за удовлетворяване ще е по-малка. С цел да се гарантира защитата на инвеститорите са необходими няколко допълнителни критерии. На първо място, наложените от Регламент (ЕС) № 575/2013 пределните стойности за съотношението размер на заема/стойност на обезпечението⁽³⁾ следва да се прилагат при изчисляването на минималното покритие. В това отношение хармонизацията на изчисляването на съотношението стойност на заема/стойност на недвижимия имот следва да се осигури чрез използването на прозрачна индексация, поне годишно преоценяване на покритите активи и използването на текущото кредитно салдо вместо на първоначалното кредитно салдо. На второ място, заместващите активи не следва да се вземат предвид за изпълнението на изискването за покритие или от пруденциална гледна точка би следвало поне да се наложи ограничение на заместващите активи, които се вземат предвид при изчисляването на изискването за покритие.
- 3.2. Активите от ниво 1 или ниво 2А⁽⁴⁾ се считат за ликвидни и поради това са подходящи за ликвидния буфер за пула от обезпечения. Активите от ниво 2Б, сред които са например обезпечените с активи ценни книжа, корпоративните дългови ценни книжа и акциите, отговарящи на определени изисквания⁽⁵⁾, са по-неликвидни и поради това не следва да се вземат предвид за ликвидния буфер за пула от обезпечения. Освен това активите, емитирани от самата кредитна институция, нейното предприятие майка, дъщерното ѝ предприятие, друго дъщерно предприятие на нейното предприятие майка или от дружество със специална цел — секюритизация, с което кредитната институция има тесни връзки⁽⁶⁾, не следва да се използват като част от ликвидния буфер, за да се предотврати концентрацията на дружества, които са в рамките на групата на емитента или които са свързани с него. Държавите членки следва да осигурят достатъчна степен на диверсификация⁽⁷⁾, за да се гарантира бързото реализиране на тези активи без съществена загуба на стойността им.

⁽¹⁾ Например в случая на испанските покрити облигации (*cédulas*) целият портфейл от ипотечни кредити представлява допълнителна гаранция към необходимото равнище на свръхобезпеченост. Допълнителната гаранция се променя с течение на времето.

⁽²⁾ Вж. член 178 от Регламент (ЕС) № 575/2013.

⁽³⁾ Вж. член 129, параграф 1 от Регламент (ЕС) № 575/2013.

⁽⁴⁾ Вж. членове 10 и 11 от Делегиран регламент (ЕС) 2015/61 на Комисията от 10 октомври 2014 г. за допълнение на Регламент (ЕС) № 575/2013 на Европейския парламент и на Съвета по отношение на изискването за ликвидно покритие за кредитните институции (ОВ L 11, 17.1.2015 г., стр. 1).

⁽⁵⁾ Вж. член 12 от Делегиран регламент (ЕС) 2015/61.

⁽⁶⁾ Вж. член 7, параграф 3 от Делегиран регламент (ЕС) 2015/61.

⁽⁷⁾ Вж. член 8, параграф 1 от Делегиран регламент (ЕС) 2015/61.

- 3.3. Ликвидният буфер за пула от обезпечения следва да обхваща целия нетен изходящ ликвиден поток за 180 календарни дни, тъй като ликвидните буфери следва да обхващат и сценариите на несъстоятелност на евентуалния емитент. Поради това не следва да се допуска неприлагане на това изискване, както предполага редакцията на член 16, параграф 4 от предложената директива, съгласно който ликвиден буфер за пула от обезпечения не е необходим, ако се прилагат изискванията за ликвидност, установени в други законодателни актове на Съюза. Същевременно ЕЦБ разбира, че в този контекст ще е необходимо да се прецизира съществуващото изискване, съгласно което активите не трябва да са обременени с тежести, за да са част от ликвидния буфер на кредитните институции ⁽¹⁾.
- 3.4. Предложената директива допуска размерът на главницата, която подлежи на погасяване по покритите облигации с падежни структури с възможност за удължаване, да се изчисли въз основа на удължения окончателен падеж вместо на договорния падеж в контекста на изискването за ликвидния буфер за пула от обезпечения. Това фактически означава, че за тези видове покрити облигации няма изискване за ликвиден буфер за главницата, която подлежи на погасяване на договорния падеж. Изискването за ликвиден буфер за пула от обезпечения с оглед на изчисляването на главницата, която подлежи на погасяване по покритите облигации с падежни структури с възможност за удължаване, следва да се основава на договорния падеж, тъй като се очаква, че тези покрити облигации ще бъдат погасени на договорния падеж и липсата на плащане на договорния падеж може да доведе до значителни рискове за финансирането на кредитната институция. Падежът на тези покрити облигации не следва да се удължава, ако има достатъчно средства, за да се плати на притежателите на покрити облигации на договорния падеж. Поради това липсата на ликвиден буфер за главницата, която се погасява на договорния падеж, може да увеличи вероятността от удължаване на падежа на тези покрити облигации ⁽²⁾.
4. *Облигации с еднократно погасяване на главницата и с възможност за удължаване на срока до падежа и условни транзитни облигации*
- 4.1. Наблюдава се бързо развитие на иновативни покрити облигации, което налага извършването на внимателна текуща оценка, за да се осигури устойчивото развитие на пазарите. По-специално, през последните няколко години все повече се използват покритите облигации с падежни структури с възможност за удължаване, при които договорният им падеж може да бъде удължен от емитиращата кредитна институция, като в същото време е възможно специфичните рискове на тези структури да не са обмислени в достатъчна степен ⁽³⁾.
- 4.2. Предложената директива допуска падежните структури с възможност за удължаване при някои условия. Въз основа на опита си ЕЦБ счита, че не е възможно изцяло да се изключи дискреционното задействане на удължаването на срока до падежа във всички държави членки поради разликите между националните правни режими на покритите облигации, възможността за вариации в договорните разпоредби на програмите за емитиране на покрити облигации, както и поради разликите в начина, по който националното право третира неизпълнението и неплащането, когато няма забрана за доброволното задействане на неизпълнение. Ако допусне договорното определяне на събитията, които задействат удължаването на срока до падежа, предложената директива може да доведе до значителна хетерогенност на покритите облигации, което ще възпрепятства хармонизацията. Поради това се предлага да се допускат само законоустановени събития, задействащи удължаването на срока до падежа, а договорните да бъдат изключени.
- 4.3. Във връзка с това следва да се отбележи, че Европейският банков орган (ЕБО) е предложил специфични условия, на които следва да отговарят покритите облигации с падежни структури с възможност за удължаване, за да са допустими за прилагането на преференциалните рискови тегла. По-специално, срокът до падежа може да бъде удължен само ако настъпят следните събития (двете събития трябва да се осъществят кумулативно): i) емитентът на покрити облигации трябва да е в неизпълнение; и ii) покритата облигация не отговаря на някои предварително определени критерии, съгласно които е вероятно тя да не бъде погасена на договорния падеж ⁽⁴⁾. Тези две изисквания ще ограничат свободата на преценка на емитиращата кредитна институция във връзка с удължаването на срока до падежа.
5. *Ефективно сътрудничество между надзорните органи*

Предвид компетентността си по отношение на пруденциалните рискове на кредитните институции ЕЦБ счита, че е важно да се осигури адекватното управление на рисковете, произтичащи от емисиите на покрити облигации. ЕЦБ следва да може да поиска относимата информация *ad hoc* от компетентните органи за публичния надзор на покритите облигации, за да я вземе предвид по време на текущия пруденциален надзор на съответната кредитна институция.

⁽¹⁾ Вж. член 7, параграф 2 от Делегиран регламент (ЕС) 2015/61.

⁽²⁾ Вж. също параграф 2.2.4 от Становище CON/2017/46. Всички становища на ЕЦБ са публикувани на уебсайта на ЕЦБ www.ecb.europa.eu

⁽³⁾ Вж. също стр. 17 и 18 от документа, озаглавен „Приносът на ЕЦБ към консултацията на Европейската комисия във връзка със средносрочния преглед на съюза на капиталовите пазари от 2017 г.“ [ECB contribution to the European Commission's consultation on Capital Markets Union mid-term review 2017], достъпен на английски език на уебсайта на ЕЦБ.

⁽⁴⁾ Вж. стр. 137 от препоръката на ЕБО.

6. Знак „Европейски покрити облигации“

Макар че идеята за специфичен знак за покритите облигации, емитирани от кредитните институции, установени в Съюза, има своите преимущества, някои въпроси, като например кой ще е компетентният орган, предоставящ знака, и какви ще са изискванията за това, ще трябва да се изяснят на равнището на държавите членки. Не се изключва възможността някои инвеститори да объркат съкратената форма на знака на английски език — European Covered Bond (ECB) — със съкратеното наименование на Европейската централна банка на някои езици — ECB. Поради това за предпочитане би било използването на по-неутрално име, като например „Покрита облигация на ЕС“ (EU Covered Bond).

Специфични забележки по предложения регламент

7. Свръхобезпеченост и заместващи активи

- 7.1. ЕЦБ приветства възприемането на хармонизиран подход към минималната свръхобезпеченост. За предпочитане е използването на еднообразен метод на изчисляване без изключения. Поради това ЕЦБ има резерви към предложението за прилагане на различни изисквания в някои ситуации. Въпреки предизвикателствата пред въвеждането на общо изискване в Съюза ЕЦБ би искала да обърне внимание на най-новите стандарти на Базелския комитет ⁽¹⁾ и счита изискването в размер на 5 % за разумно.
- 7.2. ЕЦБ приветства пояснението в предложениния регламент, че пределните стойности за съотношението размер на заема/стойност на обезпечението следва да се прилагат като непреки ограничения. Например няма ограничения по отношение на размера на даден базов заем, но този заем може да се вземе предвид по отношение на изискването за обезпечаване само до размера на приложимата пределна стойност за съотношението размер на заема/стойност на обезпечението. Тази пределна стойност за съотношението размер на заема/стойност на обезпечението следва да се прилага не само при включването на такъв заем в пула от обезпечения, но и по време на целия срок до падежа на заема. Във връзка с това е важно спрямо целия размер на заема, включително частта от него, която надхвърля приложимата пределна стойност за съотношението размер на заема/стойност на обезпечението, да се приложи отделянето на активите в пула от обезпечения съгласно предложената директива. За целите на пределните стойности за съотношението размер на заема/стойност на обезпечението от пруденциална гледна точка следва поне веднъж годишно да се наблюдава и актуализира стойността на имуществото, като се използва индексационен метод в допълнение към другите изисквания за обезпечения с недвижими имоти, предвидени в член 208 от Регламент (ЕС) № 575/2013.
- 7.3. Предвид трудностите при финансирането на корабоплавателния сектор, дължащи се на силно цикличния му характер ⁽²⁾, уместно би било от преференциалното третиране съгласно член 129, параграфи 4 и 5 от Регламент (ЕС) № 575/2013 да се изключат покритите облигации, които са обезпечени със заеми, обезпечени със залог върху кораби.
- 7.4. От пруденциална гледна точка активите, които могат да се вземат предвид при задължителната свръхобезпеченост, следва да са допустимите активи, изброени в предложениния регламент, да подлежат на същите пределни стойности за размера на експозицията, посочени в предложениния регламент.
- 7.5. Важно е да има качествени изисквания за заместващите активи за покритите облигации и е уместно да се прилагат същите изисквания като за допустимите активи в съответствие с предложениния регламент. Към тези качествени критерии следва обаче да се прибави количествено ограничение ⁽³⁾. С него ще се регулира по-добре съставът на пула от обезпечения, за да се осигури хомогенността му, и ще се улесни извършването на комплексна проверка от инвеститорите. Съгласно анализа на ЕБО голяма част от националните правни уредби на покритите облигации регулират заместващите активи от гледна точка на състава и количествените им ограничения ⁽³⁾. Поради това ЕЦБ препоръчва в предложениния регламент да се включи изискването заместващите активи да не надхвърлят 20 % от общата номинална стойност на всички непогасени покрити облигации на емитента.

Когато ЕЦБ отправя препоръки за изменения на предложениния регламент и предложената директива, конкретните предложения с обяснителен текст към тях се представят в технически работен документ. Техническият работен документ е достъпен на английски език на уебсайта на ЕЦБ.

Съставено във Франкфурт на Майн на 22 август 2018 година.

Председател на ЕЦБ

Mario DRAGHI

⁽¹⁾ Вж. Базелски комитет по банков надзор, документ „Базел III: Завършване на следкризисните реформи“ [Basel III: Finalising post-crisis reforms], 7 декември 2017 г., достъпен на английски, френски и испански език на уебсайта на Банката за международни разплащания <http://www.bis.org>, където се разглежда изискване в размер на 10 %.

⁽²⁾ Вж. статията „Банковият надзор на ЕЦБ прави преглед на кредитирането на затруднения корабоплавателен сектор“ [ECB Banking Supervision reviews lending to troubled shipping sector], 17 май 2017 г., достъпна на английски език на уебсайта на банковия надзор на ЕЦБ www.bankingsupervision.europa.eu

⁽³⁾ Вж. стр. 139 от препоръката на ЕБО.