

BG

BG

BG



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 12.7.2010
SEC(2010) 846 окончателен

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

ОБОБЩЕНИЕ НА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

Придружаващ документ към

Предложението за

ДИРЕКТИВА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА

за изменение на Директива 1997/9/ЕО относно схемите за обезщетение на инвеститорите

**{COM(2010) 371 final}
{SEK(2010) 845}**

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

ОБОБЩЕНИЕ НА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

Придружаващ документ към

Предложението за

ДИРЕКТИВА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА

за изменение на Директива 1997/9/ЕО относно схемите за обезщетение на инвеститорите

1. ФОРМУЛИРАНЕ НА ПРОБЛЕМА

Напоследък се появиха доказателства за проблеми, които ако не се разрешат, могат да окажат отрицателно въздействие върху обезщетението на инвеститорите в ЕС и върху доверието в използването на инвестиционните предприятия. Установените проблеми могат в общи линии да се разделят на три групи:

1.1. Проблеми, възникващи при функционирането на Директивата относно схемите за обезщетение на инвеститорите (ДСОИ)

- 1.1.1. Финансиране на схеми: Финансирането на схеми понастоящем се подчинява на националното право. Само съображение 23 от ДСОИ определя някои основни принципи, като посочва, че разходите за финансиране на схемите трябва да бъдат поети от самите инвестиционни предприятия. Финансовият капацитет на схемите трябва да съответства на задълженията им, като това не трябва да поставя под заплаха стабилността на финансовата система на съответната държава-членка.*
- 1.1.2. Срокове за изплащане: Член 9, параграф 2 от ДСОИ определя точен краен срок за възстановяване (възможно най-кратък, но не по-дълъг от три месеца). Този срок обаче започва да тече едва след като са установени „правото и размера на вземането“.*
- 1.1.3. Липса на осведоменост на инвеститорите за обхвата и покритието на схемите: Съгласно член 10 от ДСОИ е необходимо държавите-членки да гарантират, че инвестиционните предприятия предоставят на действителните и потенциалните инвеститори информация за съответната схема за обезщетение на инвеститорите, в т.ч. сумата и обхвата на покритие. Съществуват обаче опасения, че инвеститорите не са адекватно осведомени за потенциалното покритие на схемата за обезщетение.*
- 1.1.4. Технически проблеми, свързани с покритието на предприятия и изключването на вземания при наличието на пазарна злоупотреба: Съгласно член 9, параграф 3 от ДСОИ вземанията се изключват, когато е била постановена присъда за изпиране на пари, но не и вземанията, предявени от инвеститори, които са замесени в пазарна злоупотреба.*

1.2. Неактуалност на ДСОИ поради последващи промени в сектора на финансовите услуги и регулаторния режим на ЕС

- 1.2.1. Липса на покритие за граждански искове при нарушение на професионалните задължения: ДСОИ понастоящем изисква да бъде изплащано обезщетение единствено при загуби, ако определено инвестиционно предприятие не изплати парични средства или не върне финансови инструменти, които държи от името на клиента. Други загуби, които се дължат примерно на намаление на стойността на инвестицията или на небрежна инвестиционна консултация от страна на предприятието, не се обезщетяват по силата на ДСОИ.*
- 1.2.2. Липса на покритие за професионални клиенти: ДСОИ се фокусира върху защита на „дребните инвеститори“. Професионалните клиенти могат да бъдат изключени от покритие, освен ако националната схема не предвижда загубите на тези клиенти да бъдат покривани.*

1.3. Празноти в регулаторната система

- 1.3.1. Неизпълнение на попечител–трета страна: Инвеститорите могат да бъдат изложени на риск поради неизпълнение от страна на предприятието, както и*

поради потенциално неизпълнение от страна на попечител. В случай, че попечител–трета страна не може да върне финансовите инструменти на свой клиент, клиентът няма да може да се възползва от изплащането на обезщетение от схемата за обезщетения съгласно ДСОИ.

- 1.3.2. *Липса на покритие за инвеститорите в ПКИПЦК при загуба на активите на фонд на ПКИПЦК в случай на неплатежоспособност на депозитаря на ПКИПЦК (или неплатежоспособност на подпопечител):* Управлението на ПКИПЦК не е дейност, обхваната от Директивата относно пазарите на финансови инструменти (ДПФИ). В резултат на това по силата на ДСОИ ПКИПЦК и притежателите на дяловете им не се обезщетяват, в случай че дадено ПКИПЦК загуби активите си по вина на своя депозитар.
- 1.3.3. *Фондове на паричния пазар:* По време на финансовата криза някои от фондовете на паричния пазар в ЕС и САЩ изпитаха трудности, които доведоха до безпокойства за свързаните с тях рискове и до бързо увеличаване на молбите на инвеститорите за ликвидирание на позициите и възстановяване на средствата. ДСОИ не покрива инвестиционни загуби от финансови инструменти, в т.ч. фондове на паричния пазар.

1.4. Намаляване на несъответствията между защитата на клиентите на инвестиционни предприятия и на банковите вложители

- 1.4.1. *Минимален размер на обезщетението:* Член 4 от ДСОИ хармонизира минималния размер на обезщетение (20 000 евро) за всеки инвеститор. След влизането в сила на ДСОИ лимитът за обезщетение 20 000 евро никога не е бил коригиран, така че да отразява инфлацията или повишения риск от загуби по финансови инструменти, на които са изложени европейските инвеститори. Освен това Директивата относно схемите за гарантиране на депозити (ДСГД) наскоро бе изменена и вече предвижда най-малко 50 000 евро за инвеститор в инвестиционно предприятие, като тази сума се увеличава до фиксиран размер 100 000 евро.
- 1.4.2. *Съзастраховане:* Член 4, параграф 4 от ДСОИ позволява на държавите-членки да ограничат покритието на обезщетението до определен процент (равен на 90% или повече) от вземането на даден инвеститор. Това означава, че може да се наложи един клиент да понесе част от загубата (в рамките на лимита на обезщетение), което има за цел да насърчи инвеститорите да бъдат предпазливи при избора на инвестиционни предприятия.

2. ОСНОВЕН СЦЕНАРИЙ, ПРИНЦИП НА СУБСИДИАРНОСТ И НА ПРОПОРЦИОНАЛНОСТ

Проблемите, установени в раздел 1, не могат да бъдат ефективно решени на равнище държави-членки, тъй като произтичат от съществуващото законодателство на ЕС и могат да бъдат решени единствено посредством промени на законодателство на ЕС. Европейската комисия счита, че с предложените решения се спазват принципите на субсидиарност и на пропорционалност.

3. ЦЕЛИ

Преразглеждането на ДСОИ има за цел: i) да подобри функционирането на ДСОИ, за да се гарантира, че с нея се осигурява достатъчна защита на клиентите на инвестиционни предприятия и доверие в ползването на инвестиционни услуги; ii) да актуализира ДСОИ в областите, в които е станала неактуална поради промени в сектора на финансовите услуги и в регулаторния режим; iii) да намали празнотите в регулаторната система и iv) да гарантира, че последните изменения на ДСГД (на базата на която първоначално е формулирана ДСОИ) не водят до неоправдани разлики в защитата, осигурена на вложителите и инвеститорите, които използват инвестиционни предприятия.

4. ВАРИАНТИ НА ПОЛИТИКА

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

4.1. Варианти на политика за подобряване на функционирането на ДСОИ.

- 4.1.1. *Варианти на политика, свързани с финансирането на схемите за обезщетение на инвеститорите: i) никакви действия на равнище ЕС по този въпрос; ii) хармонизиране на начина, по който схемите следва да се финансират; iii) въвеждане на принцип на солидарност между националните схеми; (iv) създаване на обща за ЕС схема.*
- 4.1.2. *Варианти на политика, свързани с намаляването на сроковете за изплащане: i) никакви действия на равнище ЕС; ii) свързване на крайния срок за изплащане със събитията, които го задействат; iii) въвеждане на задължение схемите временно да плащат частично обезщетение, ако срокът за изплащане е по-дълъг от определен период.*
- 4.1.3. *Варианти на политика, свързани с неосведоменост на инвеститорите за обхвата на ДСОИ: i) никакви действия на равнище ЕС; ii) изменение на ДСОИ, с което се изисква от предприятията да уведомяват инвеститорите по ясен и достъпен начин какво се покрива и какво не се покрива от схемите (напр. инвестиционният риск обикновено не се покрива).*
- 4.1.4. *Варианти на политика, свързани с покритие на предприятията, управляващи МТС, и предприятията, които извършват дейност извън обхвата на тяхното разрешение: i) никакви действия на равнище ЕС; ii) уточнение, че предприятията, които нямат издадено разрешение да държат клиентски активи, не се покриват съгласно ДСОИ; iii) уточнение, че ако предприятията фактически държат клиентски активи (независимо от ограниченията върху тяхното разрешение или вида на инвестиционното им обслужване), то тогава клиентите трябва да имат право на обезщетение съгласно ДСОИ, ако предприятието не изпълни задълженията си.*
- 4.1.5. *Варианти на политика, свързани с изключването на вземания при наличието на пазарна злоупотреба: i) никакви действия на равнище ЕС; ii) изменение на ДСОИ, с което изрично се изключват вземания, предявени от лица, замесени в*

пазарна злоупотреба; iii) оставя се на държавите-членки да решат дали трябва да се изключи получаването на обезщетение за сделки, при които е имало пазарна злоупотреба.

4.2. Варианти на политика в областите, в които ДСОИ вече не е актуална поради промени в сектора на финансовите услуги или в регулаторния режим

4.2.1. *Варианти на политика, свързани с покритие на вземания при нарушение на професионалните задължения: i) никакви действия на равнище ЕС; ii) включване в обхвата на обезщетението на неизплатени вземания при нарушение на професионалните изисквания от предприятие, което не изпълнява задълженията си; iii) включване в обхвата на обезщетението на неизплатени вземания при ограничен брой нарушения на професионалните изисквания.*

4.2.2. *Варианти на политика, свързани с покритие на професионални клиенти: i) никакви действия на равнище ЕС; ii) включване в обхвата на обезщетението на вземания, свързани с професионални клиенти; iii) включване в обхвата на обезщетението на определени професионални клиенти (напр. органите на местното управление или големи корпорации).*

4.2.3. *Варианти на политика, свързани с привеждането на класификацията на клиенти в съответствие с определенията в ДПФИ: i) никакви действия на равнище ЕС; ii) въвеждане на нова класификация на клиенти съгласно ДСОИ на базата на чисто количествени критерии; iii) привеждане на ДСОИ в съответствие с ДПФИ по отношение на класификацията на клиенти.*

4.3. Варианти на политика за намаляване на празнотите в регулаторната система

4.3.1. *Варианти на политика, свързани с липса на покритие при неизпълнение на попечител–трета страна: i) никакви действия на равнище ЕС; ii) в ДПФИ да се предвиди, че предприятията трябва да носят пълна отговорност пред клиентите за всяко неизпълнение на попечител, когото назначават; iii) включване в обхвата на обезщетението на вземания на инвеститорите, свързани с невъзстановяването на финансови инструменти от страна на предприятие поради неизпълнение на попечител–трета страна.*

4.3.2. *Варианти на политика, свързани със загуба на активите на фонд на ПКИПЦК в случай на неплатежоспособност на депозитаря на ПКИПЦК (или неплатежоспособност на подпопечител): i) никакви действия на равнище ЕС; ii) включване в обхвата на обезщетението съгласно ДСОИ на фондовете на ПКИПЦК за активи, загубени по вина на депозитар (или подпопечител); iii) изменение на Директивата за ПКИПЦК с цел увеличаване на гаранциите, които се прилагат за депозитарите и подпопечителите; iv) включване в обхвата на обезщетението на притежателите на дялове в ПКИПЦК, когато инвестициите им са загубили първоначалната си стойност в резултат на загуба на активи, причинена от депозитар на ПКИПЦК или негов подпопечител.*

4.3.3. *Варианти на политика, свързани с липса на покритие при фондове на паричния пазар: i) никакви действия на равнище ЕС; ii) въвеждане на нови изисквания в Директивата за ПКИПЦК за определяне на „фондовете на паричния пазар“ и увеличаване на изискванията към тези фондове; iii) включване в обхвата на обезщетението съгласно ДСОИ при загуба на стойността на дялове на „квалифицирани фондове на паричния пазар съгласно ДПФИ“.*

4.4. Варианти на политика за поддържане на определено съответствие между ДСОИ и ДСГД.

4.4.1. *Варианти на политика, свързани с минималния размер на обезщетение съгласно директивата: i) никакви действия на равнище ЕС; ii) изменение на ДСОИ и репликиране на покритието, прието съгласно ДСГД; iii) изменение на ДСОИ с цел увеличаване на минималния размер на обезщетение на 50 000 евро и възможност отделните държави-членки да определят по-висок лимит; iv) изменение на ДСОИ с цел повишаване размера на обезщетение на 50 000 евро и изискване всички държави-членки да използват този фиксиран размер на обезщетение (максимално хармонизиране на размера на покритието с клауза за запазване на вече придобити права за държавите-членки с по-висок лимит).*

4.4.2. *Варианти на политика, свързани с принципа на съзастраховане: i) никакви действия на равнище ЕС; ii) промяна на принципа на съзастраховане; iii) премахване на възможността за съзастраховане.*

5. ОЦЕНКА И СРАВНЕНИЕ НА ВАРИАНТИТЕ

Различните варианти на политика се оценяват съгласно критериите за защита и доверие на инвеститорите, за равнопоставени условия на конкуренция и икономическа ефективност. С оглед на заключенията, достигнати при оценката на въздействието, Европейската комисия счита за целесъобразно да представи предложение за изменение на Директивата относно схемите за обезщетение на инвеститорите, с което да бъдат решени следните проблеми:

- да бъде изменена Директивата с цел да осигурява по-обстойна хармонизация на финансирането и да се създаде механизъм за отпускане на заеми между националните схеми за обезщетение.
- Член 9 трябва да бъде изменен с цел да предвижда временно изплащане на частично обезщетение на инвеститорите в рамките на определен срок, ако окончателното плащане не е било направено в този срок.
- Член 10 трябва да бъде изменен с цел да се изисква от предприятията да осигуряват ясна информация за това какво се покрива и какво не се покрива от схемата (напр. че не се покрива инвестиционният риск).
- Член 4, параграф 2 и приложение I трябва да бъдат изменени, за да се приведе определението на непрофесионалните инвеститори в ДСОИ в съответствие с определението в ДПФИ.

- Трябва да се включи нова разпоредба с цел да се изясни, че предприятията попадат под действието на Директивата, ако фактически държат клиентски средства, независимо от вида на предоставяното от тях инвестиционното обслужване или дали правят това в нарушение на изискване за издаване на тяхното разрешение.
- Член 3 трябва да бъде изменен с цел да се изключат претенции за обезщетение, предявени от лице, което е замесено в пазарна злоупотреба.
- Член 4, параграф 1 трябва да бъде изменен с цел да се увеличи размерът на обезщетение на 50 000 евро.
- Член 4, параграф 4 трябва да бъде изменен с цел да се премахне принципът на съзастраховане.
- Трябва да бъдат изменени различни членове, за да се гарантира, че се дължи обезщетение, ако непрофесионален инвеститор понесе загуба поради неизпълнение на попечител–трета страна, назначен от предприятието да държи финансови инструменти от името на клиента.
- Трябва да бъдат изменени различни членове, за да се гарантира, че ще бъде изплатено обезщетение на притежател на дялове от схема за ПКИПЦК, ако непрофесионалният притежател на дялове понесе загуба поради неизпълнение на депозитар или подпопечител на схемата.

Освен това Комисията понастоящем анализира възможността за:

- промяна на ПКИПЦК с цел увеличаване на гаранциите, които се прилагат за депозитарите и подпопечителите.
- предприемане на действия за увеличаване на изискванията, които се прилагат за фондовете на паричния пазар.

6. ВЪЗДЕЙСТВИЕ НА ПРЕДПОЧИТАНИТЕ ВАРИАНТИ

Въздействията на промените, включващи предпочитаните варианти на политика във връзка с основните заинтересовани страни, са следните:

- а) *Хармонизиране на начина, по който схемите трябва да бъдат финансирани.* Защитата и доверието на инвеститорите ще бъдат увеличени, тъй като тези принципи и правила ще намалят риска от недостатъчно финансиране на схемите, за да изпълняват задълженията си. Това ще доведе и до по-голяма хармонизация между държавите-членки по отношение нивото на защитата на инвеститорите. Инвестиционните предприятия ще трябва да осигуряват повече вноски предварително, което би увеличило разходите за финансиране. Повишената хармонизация на правилата за финансиране обаче ще подобри правилното функциониране на единния пазар чрез намаляване на несъответствията между държавите-членки, засягащи третирането на инвестиционните предприятия.

- б) *Въвеждане на принцип на солидарност в контекста на Европейската система на националните схеми. Защитата и доверието на инвеститорите ще бъдат увеличени чрез възможности за отпускане на заеми между националните схеми.*
- в) *Изискване за временно изплащане на частично обезщетение, ако срокът за изплащане надвишава определен период от време. Инвеститорите ще бъдат уверени, че ще получат част от сумата на обезщетението след определен период.*
- г) *Изискване предприятията да уведомяват инвеститорите какво се покрива и какво не се покрива от схемите за ПКИПЦК. Това ще повиши осведомеността на инвеститорите за размера и обхвата на покритието.*
- д) *Обезщетение на инвеститорите съгласно ДСОИ за претенции, свързани с невъзстановяването на финансови инструменти от страна на определено предприятие поради неизпълнение на попечител-трета страна. Това ще повиши защитата на инвеститорите, като ще е необходимо по-голямо финансиране.*
- е) *Включване в обхвата на обезщетението на притежатели на дялове в ПКИПЦК, когато инвестициите им са загубили първоначалната си стойност поради загуба на активи по вина на депозитар или подпопечител на ПКИПЦК. Това ще повиши защитата и доверието на инвеститорите. От ПКИПЦК ще се изискват нови вноски.*
- ж) *Уточнение, че ако предприятията фактически държат клиентски активи, клиентите трябва да имат право на обезщетение, ако предприятието не изпълни задълженията си. Това ще повиши защитата и доверието на инвеститорите.*
- з) *Изключване на претенции от покритие при наличие на пазарна злоупотреба. Ще се подобри доверието на инвеститорите и единството на пазара.*
- и) *Увеличаване на размера на обезщетение до фиксираната сума от 50 000 евро. Това ще повиши хармонизацията между държавите-членки по отношение на защитата на инвеститорите. Вноските, изисквани от инвестиционните предприятия, ще бъдат увеличени. По-високият лимит на обезщетение за инвестициите ще намали нарушаването на конкуренцията между инвестирането в депозити и инвестиционните продукти.*
- й) *Премахване на възможността за съзастраховане. Инвеститорите ще получават съгласувано третиране в държавите-членки. Ще има незначително увеличение на вноските, изисквани от инвестиционните предприятия.*

7. НАБЛЮДЕНИЕ И ОЦЕНКА

Комисията, в ролята на пазител на Договора, ще контролира начина, по който държавите-членки са приложили промените на ДСОИ. Когато е необходимо, службите на Комисията ще предлагат съдействие на държавите-членки за прилагане на законодателните промени под формата на семинари за транспониране с участието на всички държави-членки или на двустранни срещи по молба на някоя от тях. При необходимост Комисията ще се придържа към процедурата, описана в член 258 от ДФЕС, в случай че някоя държава-членка не спазва задълженията си относно изпълнението и прилагането на правото на Общността.

Тъй като броят на неизпълненията на задълженията на инвестиционните предприятия, които водят до невъзможността им да върнат ценните книжа и паричните средства, които държат от името на непрофесионални инвеститори, е непредсказуем, функционирането на ДСОИ не може да бъде следено редовно на базата на придобития опит с неизпълненията на инвестиционните предприятия. Независимо от това може да се направи оценка на последиците от прилагането на законодателните мерки три години след крайния срок за транспониране на законодателните мерки. Този преглед може да бъде извършен съвместно от Европейската комисия и от Европейския орган за ценни книжа и пазари (ЕОЦКП). Прегледът трябва да включва анализ на: i) възможните жалби, получени от Европейската комисия, ii) начина, по който са били третирани конкретните казуси, и iii) проучване как националните схеми за обезщетение на инвеститорите (СОИ) реално спазват новите изисквания по отношение на финансирането и оповестяването на информация. Прегледът трябва да бъде съобщен на Съвета и на Европейския парламент.