

МОТИВИ

към проекта на Закон за изменение и допълнение на Закона за възстановяване и реструктуриране на кредитни институции и инвестиционни посредници

С проекта на Закон за изменение и допълнение на Закона за възстановяване и реструктуриране на кредитни институции и инвестиционни посредници (ЗИД на ЗВПКИИП) се предвиждат изменения и допълнения в националната правна рамка на реструктурирането на кредитни институции и инвестиционни посредници.

I. Основни изменения, предлагани в ЗИД на ЗВПКИИП

1. Изменения, свързани с Регламент (ЕС) 2022/2036 на Европейския парламент и на Съвета от 19 октомври 2022 г. за изменение на Регламент (ЕС) № 575/2013 и Директива 2014/59/ЕС по отношение на пруденциалното третиране на глобални системно значими институции, които са обект на стратегия за реструктуриране с множество входни точки, и методи за непряко записване на инструменти, приемливи за покриване на минималното изискване за собствен капитал и приемливи задължения (Регламент (ЕС) 2022/2036)

С Регламент (ЕС) 2022/2036 се въвеждат изменения в Регламент (ЕС) № 575/2013¹ (чл. 1 от Регламент (ЕС) 2022/2036) и Директива 2014/59/ЕС² (чл. 2 от Регламент (ЕС) 2022/2036) във връзка с така наречения „подход за верижните структури“. Този подход включва конкретни правила за непряко записване на инструменти, приемливи за изпълнението на вътрешното минимално изискване за собствен капитал и приемливи задължения (МИСКПЗ) в рамките на групи за реструктуриране, като по този начин се предотвратява двойното отчитане на тези инструменти и се осигурява функционирането на механизмите за поемане на загуби и рекапитализация в рамките на групата.

Регламент (ЕС) 2022/2036 е насочен към осигуряване на съответствие на разпоредбите на Регламент (ЕС) № 575/2013 с тези на Директива 2014/59/ЕС по отношение на изчисляването на изискванията за собствен капитал и приемливи задължения за глобалните системно значими институции (Г-СЗИ) със стратегия за реструктуриране с

¹ Регламент (ЕС) № 575/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 година относно пруденциалните изисквания за кредитните институции и инвестиционните посредници и за изменение на Регламент (ЕС) № 648/2012 (Регламент (ЕС) № 575/2013).

² Директива 2014/59/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 15 май 2014 година 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.

множество входни точки. Доколкото измененията на Регламент (ЕС) № 575/2013 имат пряко и непосредствено действие на територията на Република България, проектът на ЗИД на ЗВПКИИП предвижда само изменения въвеждащи изискванията на чл. 2 от Регламент (ЕС) 2022/2036 относно промените в Директива 2014/59/ЕС.

По-конкретно, в съответствие със Стандарта относно общия капацитет за поемане на загуби се предлагат изменения в чл. 69е, ал. 4 и чл. 71, ал. 6-8 от ЗВПКИИП, според които при изчисляване на изискванията за собствен капитал и приемливи задължения за Г-СЗИ със стратегия за реструктуриране с множество входни точки, се вземат предвид и всички субекти от трети държави, които са част от Г-СЗИ и които, ако бяха установени в Европейския съюз, биха били субекти за реструктуриране. Наред с това, чрез посочените изменения се осигурява и прилагането на режима на приспаданията на позиции в приемливи за вътрешно МИСКПЗ инструменти по чл. 72д от Регламент (ЕС) № 575/2013.

Изискванията на Регламент (ЕС) 2022/2036 следваше да бъдат въведени в националното законодателство до 15 ноември 2023 г.

2. Изменения, свързани с въвеждане в националното законодателство на Директива (ЕС) 2024/1174 на Европейския парламент и на Съвета от 11 април 2024 година за изменение на Директива 2014/59/ЕС и Регламент (ЕС) № 806/2014 по отношение на някои аспекти на минималното изискване за собствен капитал и приемливи задължения

Директива (ЕС) 2024/1174 е насочена най-общо към осигуряване на условия за спазване на принципа на равнопоставеност между различните структури на банковите групи и пропорционално отразяване на някои рискове, установени при въвеждането на Регламент (ЕС) 2022/2036 и по-конкретно на механизма за приспадане на непряко записани инструменти за целите на изпълнение на МИСКПЗ, определено за субекти от групи за реструктуриране, които сами по себе си не са субекти за реструктуриране. За целта на органите за реструктуриране се дава дискреционна възможност да определят вътрешно МИСКПЗ на консолидирана основа за дъщерни дружества, които не са субекти за реструктуриране, но са дъщерни предприятия на субекти за реструктуриране и контролират други дъщерни предприятия, в рамките на същата група за реструктуриране. Посоченото ново правило има за резултат освобождаване на междинното предприятие от задължението да приспада експозиции към дъщерни дружества от групата в обхвата на консолидация на междинното предприятие, тъй като консолидацията би имала подобен ефект на този на приспадането. Предвидената дискреция за органите за реструктуриране

е приложима независимо от структурата на банковата група (холдингова или оперативна), към която принадлежи междинното предприятие. Новите правила в Директива (ЕС) 2024/1174 относно определянето на вътрешно МИСКПЗ се предвижда да бъдат въведени чрез изменения в чл. 70а от ЗВПКИИП, в това число чрез въвеждане на нови ал. 4, 7 и 8 от посочената разпоредба.

По отношение на институциите и дружествата, за които на етапа на планиране на реструктурирането е предвидено дейността им да бъде прекратена чрез производство по несъстоятелност или за които не се предвижда упражняване на правомощия за обезценяване или преобразуване на капиталови инструменти и приемливи задължения, Директива (ЕС) 2024/1174 въвежда ново легално понятие – субект за ликвидация, симетрично на съществуващото легално понятие – субект за реструктуриране. Наличието на яснота за това какво представлява субект за ликвидация е от съществено значение за правилното прилагане на механизма на приспадане, определяне на обхвата на консолидация и за изчисляването на МИСКПЗ за определени субекти. При определени обстоятелства органът за реструктуриране може да определи за даден субект за ликвидация МИСКПЗ на индивидуална основа в размер, надхвърлящ размера, достатъчен за поемане на загубите. Новите правила в Директива (ЕС) 2024/1174 относно институциите и дружествата, за които е предвидено прекратяване на дейността чрез производство по несъстоятелност, се въвеждат чрез изменения в чл. 69б от ЗВПКИИП, в това число чрез ал. 3 - 9 от посочената разпоредба, както и чрез изменения в чл. 72б, ал. 7 от ЗВПКИИП и включване на легална дефиниция за субект за ликвидация в § 1, т. 71а от Допълнителните разпоредби на ЗВПКИИП.

Изискванията на Директива (ЕС) 2024/1174 следва да бъдат въведени в националното законодателство в срок до 13 ноември 2024 г.

3. Отстраняване на непълноти и прецизиране на разпоредби от ЗВПКИИП

Със законопроекта се предлагат технически и редакционни изменения на разпоредби от ЗВПКИИП, обусловени от установени в хода на прилагането на нормативния акт неточности, както и непълноти при въвеждането в националното законодателство на Директива 2014/59/ЕС. Наличието на несъответствия между разпоредбите на Директива 2014/59/ЕС и съответните от ЗВПКИИП създава предпоставки за неправилно прилагане на рамката за реструктуриране.

В чл. 101, ал. 6 думата „влогове“ се заменя с „отговарящи на условията влогове и по-специално влогове“ с оглед синхронизиране на разпоредбата с определението на понятието за „отговарящи на условията депозити“ съгласно чл. 2, параграф 1, точка 4 от Директива 2014/49/ЕС.

На следващо място, в чл. 55, ал. 5, т. 7, в чл. 91, ал. 5 и в заглавието на чл. 90 се добавят думите „и приемливи задължения по чл. 89“, тъй като правомощието по чл. 89 от ЗВПКИИП се отнася до обезценяване и преобразуване на капиталови инструменти и приемливи задължения, а не само на капиталови инструменти.

Също така, се предлага допълнение съгласно което при определяне на минималното изискване за собствен капитал и приемливи задължения по чл. 69а, в хипотезата на ал. 9, органът за реструктуриране следва да прилага изискванията на ал. 7 и 8 от същия член, а не само на ал. 7, както е в настоящата редакция.

В допълнение, разпоредбата на чл. 122, ал. 1 относно европейските колегии за реструктуриране е прецизирана, така че да отговоря на съответната разпоредба от Директива 2014/59/ЕС. В приложение № 5 към чл. 28а, в т. 3, букви „а“ – „г“ след думите „чл. 69б – 69е“ се добавя уточнението „изразен като процентен дял от общата рискова експозиция, изчислена в съответствие с член 92, параграф 3 от Регламент (ЕС) № 575/2013“. С въвеждането на това пояснение разпоредбата се прецизира и се привежда в стриктно съответствие с чл. 16а, параграф 6, ал. 1, т. а) – г) от Директива 2014/59/ЕС.

В преходните и заключителните разпоредби към ЗИД на ЗВПКИИП се предвиждат технически и редакционни изменения в Закона за кредитните институции, които имат за цел да отстранят неточности и непълноти при въвеждането на Директива (ЕС) 2019/878³ в националното законодателство.

4. Изменения в други закони, предлагани в ЗИД на ЗВПКИИП

В преходните и заключителни разпоредби на законопроекта се предлагат промени в Закона за банковата несъстоятелност (ЗБН) във връзка с необходимостта от предприемане на мерки за изпълнението на решението на Европейския съд за правата на човека (ЕСПЧ) от 2 юни 2016 г. по делото „Международна банка за търговия и развитие“ АД и други срещу България“ (жалба № 7031/2005) (МБТР срещу България) и на Пътна карта за

³ Директива (ЕС) 2019/878 на Европейския парламент и на Съвета от 20 май 2019 година за изменение на Директива 2013/36/ЕС по отношение на освободените субекти, финансовите холдинги, финансовите холдинги със смесена дейност, възнагражденията, надзорните мерки и правомощия и мерките за запазване на капитала

изпълнение на осъдителните решения, постановени срещу Република България от Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ), приета с Решение на Министерския съвет № 586 / 06.08.2021 г., както и с необходимостта от отмяна на някои неприсъщи и необезпечени правомощия на министъра на финансите в производството по несъстоятелност на банка.

4.1. Изпълнение на решението на ЕСПЧ по делото „МБТР срещу България“

По делото „МБТР срещу България“ е установено нарушение на чл. 1 от Протокол № 1 към Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи (Конвенцията) по отношение правната рамка, приложена към банката-жалбоподател във връзка с процесуалните гаранции при отнемането на банковия ѝ лиценз. По делото е констатирано нарушение и на чл. 6, § 1 от Конвенцията по отношение на липсата на адекватно процесуално представителство на банката в производството по несъстоятелност, тъй като в рамките на процедурата по откриване на производство по несъстоятелност банката е била представлявана, както се изисква по закон, единствено от квестори, определени от Българска народна банка (БНБ).

Действащата нормативна рамка и по-конкретно чл. 11, ал. 3 от ЗБН предвижда, че банката, за която се иска откриване на производство по несъстоятелност, се представлява по делото от назначените от Централната банка квестори или от назначените по реда на чл. 12, ал. 1, т. 2 от ЗБН временни синдици, или от упълномощени от тях лица. Чл. 11, ал. 4 от ЗБН предвижда ограничена възможност за встъпване в производството по разглеждане на искането на БНБ за акционерите, които към датата на отнемане на лиценза за извършване на банкова дейност са притежавали повече от 5 на сто от капитала на банката. За акционерите обаче не е предвидена възможност за обжалване на решението на съда по чл. 13, ал. 1 от ЗБН, с което се открива производството по несъстоятелност, обявява се неплатежоспособността на банката, определя се началната ѝ дата, банката се обявява в несъстоятелност, правомощията на органите ѝ се прекратяват и др.

В тази връзка, през юни 2018 г. Комитетът на министрите към Съвета на Европа прие решение с конкретни препоръки към България за изпълнение на горесцитираното решение и отново прикани българските власти да приемат законодателни мерки, регламентиращи независимото представителство на банката в производството по несъстоятелност в съответствие с Конвенцията.

Междувременно, през декември 2020 г. ЕСПЧ комуникира на българската държава жалби № 46564/15 и № 68140/16 – „Корпоративна търговска банка“ АД срещу България, които съдържат сходни оплаквания във връзка с правото на собственост и на справедлив съдебен процес. На 30.08.2022 г. ЕСПЧ постанови решението по делото „Корпоративна търговска банка“ АД срещу България“, по което наред с нарушение на чл. 1, Протокол № 1 към Конвенцията е установено и нарушение на чл. 6, § 1 от Конвенцията, тъй като интересите на КТБ не са били надлежно представлявани в производството за откриване на производство по несъстоятелност. В решението ЕСПЧ се произнася съгласно чл. 46, § 1 и § 2 от Конвенцията, предписвайки конкретни общи мерки, които да бъдат взети на национално ниво. В тази връзка след анализ на приложимото законодателство, ЕСПЧ изрично изтъква, че нарушението на чл. 6, § 1 от Конвенцията, свързано с начина на представителство на „Корпоративна търговска банка“ АД в процедурата за откриване на производство по несъстоятелност, произтича пряко от разпоредбите на чл. 11, ал. 3 ЗБН (обн. ДВ бр. 92/2002 г.) и чл. 16, ал. 1, *in fine* от ЗБН (§ 209 от решението).

Предвид изложеното, с изменението на ЗБН се цели изпълнение на решението на ЕСПЧ по делото „МБТР срещу България“ и гарантиране правото на защита в производство по несъстоятелност, като се предвиди, че банката се представлява по делото от лицата, които са представлявали банката към датата на решението на БНБ за отнемане на лиценза ѝ за извършване на банкова дейност или преди назначаването на квестори. За тези лица, както и за акционерите с повече от 5 на сто от капитала на банката, които могат да встъпят в производството по разглеждане на искането на БНБ, е предвидена нормативна възможност да обжалват решението на съда за откриване на производство по несъстоятелност. В закона е уредено и призоваването на тези лица за делото, както и задължение на съда да им изпрати препис от решението за откриване на производство по несъстоятелност.

4.2 Изменения свързани с необходимостта от отмяна на някои неприсъщи и необезпечени правомощия на министъра на финансите в производството по несъстоятелност на банка

С промените в ЗБН, в сила от 24.03.2015 г. (ДВ, бр. 22 от 2015 г.), в чл. 29, ал. 1, т. 7 е предвидена допълнителна възможност Фондът за гарантиране на влоговете в банките (ФГВБ, Фондът) да освобождава синдика по предложение на министъра на финансите, когато синдикът не изпълнява задълженията си или с действията си застрашава интересите на кредиторите. Същевременно не е предвиден ред, по който министърът на финансите да

следи за изпълнението на тези задължения, съответно за действия на синдика, с които последният би могъл да застраши интересите на кредиторите, нито правомощия в тази насока. Единственият документ, от който министърът се информира за дейността на синдика, е месечният му отчет (съгласно чл. 12а, ал. 6 и чл. 32, ал. 6 от ЗБН, ФГВБ публикува месечния отчет на временния синдик / синдика на интернет страницата си без информацията, защитена със закон, и същият отчет се изпраща на министъра на финансите). Описаната промяна в чл. 29, ал. 1, т. 7 от закона е конюнктурна и не съответства на логиката на цялостната уредба на отношенията във връзка с банковата несъстоятелност и правомощията на органите на несъстоятелността, включително не отчита спецификите на техния статут. Също така, ФГВБ е самостоятелно и независимо юридическо лице, създадено със Закона за гарантиране на влоговете в банките, чиято дейност се подчинява на изискванията на закона. Фондът е единственият орган, оправомощен да осъществява контрол относно законосъобразното и целесъобразното упражняване на правомощията на синдиките. Наред с друго, тези правомощия на ФГВБ са в пряка връзка с общата му функция да защитава интересите на кредиторите в производството по несъстоятелност на банка, както и се основават на факта, че Фондът е най-големият кредитор в производство по несъстоятелност на банка.

С предложените промени се цели постигане на консистентност на уредбата, съобразена с характера и правомощията на отделните органи, като се отменят неприсъщи и необезпечени правомощия на министъра на финансите в производството по банкова несъстоятелност.

II. Финансови средства, необходими за прилагането на новата уредба

Предложените промени със ЗИД на ЗВПКИИП не водят до въздействие върху държавния бюджет на Република България. Предлаганите със законопроекта изменения не водят до увеличаване на административната тежест за заинтересованите страни. За прилагането на предложените нормативни промени не са необходими други мерки и не възникват допълнителни ангажименти, включително финансови, за органите и структурите, участващи в процеса.

III. Очаквани резултати от прилагането

Въвеждането в националното законодателство на измененията, предвидени в Директива 2014/59/ЕС по силата на Регламент (ЕС) 2022/2036 и Директива (ЕС) 2024/1174, цели развиване и адаптиране на действащата към момента правна уредба към приетото

европейско законодателство. Новите хармонизирани правила ще осигурят съответствие между предвидените в Регламент (ЕС) № 575/2013 пруденциални изисквания за изчисляване на собствения капитал и приемливите задължения на Г-СЗИ със стратегия за реструктуриране с множество входни точки и регламентацията на МИСКПЗ за всички кредитни институции, установена в Директива 2014/59/ЕС. Също така, ще гарантират, че непрякото записване на собствен капитал и приемливи задължения за целите на изпълнението на вътрешното МИСКПЗ се извършва по обосноваване от пруденциална гледна точка ред, като се предотвратява двойното отчитане на приемливи за целите на вътрешното МИСКПЗ инструменти и се осигурява функционирането на механизмите за поемане на загуби и рекапитализация в рамките на групата.

С Директива (ЕС) 2024/1174 се доразвива уредбата на МИСКПЗ като се дава възможност на органите за реструктуриране при определени условия да определят (вътрешно) МИСКПЗ на консолидирана основа за субекти от група за реструктуриране, които сами по себе си не са субекти за реструктуриране, и се въвеждат опростени изисквания по отношение на институциите и дружествата, за които в плановете за реструктуриране се предвижда прекратяване на дейността чрез производство по несъстоятелност или за които не се предвижда упражняване на правомощия за обезценяване или преобразуване на капиталови инструменти и приемливи задължения (субекти за ликвидация). Тези субекти нямат задължение да спазват МИСКПЗ, освен ако органът за реструктуриране не реши друго.

С влизане в сила на предложените изменения и допълнения на ЗВПКИИП кредитните институции и инвестиционните посредници, лицензирани в Република България, ще функционират при нормативни условия, които са хармонизирани с условията в другите държави членки на Европейския съюз. Това от своя страна е в интерес на правната сигурност и единния пазар в ЕС.

В допълнение, приемането на предложените изменения и допълнения в ЗВПКИИП, целящи прецизиране на нормативната уредба, ще осигурят пълна хармонизация с европейското законодателство.

С приемането на предложените с предходните и заключителни разпоредби на законопроекта изменения в ЗБН ще се постигне съобразяване на правната рамка в областта на банковата несъстоятелност с Конвенцията, като по този начин ще гарантира правото на защита на банка в производство по несъстоятелност. Наред с това ще бъде гарантирана независимостта на ФГВБ като контролен орган в производството по банкова

несъстоятелност и ще бъде постигната по-голяма яснота относно компетентните органи в производството по банкова несъстоятелност.

IV. Анализ за съответствие с правото на Европейския съюз

Съгласно чл. 1, параграф 4 от Директива (ЕС) 2015/1535 на Европейския парламент и на Съвета от 9 септември 2015 г. установяваща процедура за предоставянето на информация в сферата на техническите регламенти и правила относно услугите на информационното общество (Директива (ЕС) 2015/1535), същата не се прилага за правилата, свързани с въпросите, които са предмет на законодателството на Съюза в областта на финансовите услуги, както са изброени неизчерпателно в приложение II към посочената директива. Наред с това, в законопроекта не се съдържат елементи и правила, които имат характеристиките на технически регламент по смисъла на Директива (ЕС) 2015/1535, включително няма технически спецификации, отнасящи се до предлагани на пазара продукти или услуги. В резултат на изложеното, не се налага нотифициране до Европейската комисия на посочения законопроект.