**Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета**

**относно изпълнението и въздействието на Директива 2009/110/ЕО, и по-специално относно прилагането на пруденциалните изисквания към институциите за електронни пари**

**1.** **ВЪВЕДЕНИЕ**

С член 17 от Директива 2009/110/ЕО относно предприемането, упражняването и пруденциалния надзор на дейността на институциите за електронни пари (наричана по-нататък „ДЕП2“) от Комисията се изисква да представи на Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Европейската централна банка доклад за цялостна оценка на изпълнението и въздействието на Директивата, който при необходимост се придружава от предложение за нейното преразглеждане, най-късно до 1 ноември 2012 г. С настоящия доклад Комисията отговаря на това изискване.

Процесът на преразглеждане на ДЕП2 се основава на две специални външни проучвания. Първото проучване представляваше правна оценка на съответствието на транспонирането на ДЕП2 в 27-те държави членки и беше завършено през април 2013 г. С второто проучване беше анализирано икономическото въздействие на ДЕП2 върху пазара на електронни пари и то беше завършено в края на 2014 г. Освен това Комисията е взела предвид данните от държавите членки и заинтересованите страни, събрани чрез консултативните ѝ комитети по политиката в областта на плащанията на дребно, и е актуализирала данните относно броя на институциите за електронни пари, които са лицензирани или се ползват с освобождаване, и на институциите за електронни пари, упражняващи дейност по силата на един лиценз към януари 2017 г.

Настоящият доклад обхваща периода 2009 — 2014 г. Изготвянето на настоящия доклад беше отложено, тъй като по-голямата част от държавите членки не успяха да приложат Директивата до датата за транспониране, април 2011 г. До крайния срок за представяне на настоящия доклад, т.е. на 1 ноември 2012 г., едва 23 държави членки бяха транспонирали напълно, в повечето случаи — наскоро, Директивата за електронните пари в своите съответни национални законодателства. По това време на пазара на електронни пари беше натрупан твърде малък практически опит с ДЕП2, за да се предостави съдържателна обратна връзка относно реалното въздействие на новото законодателство. Комисията също така счете за важно да се вземат предвид резултатите от процеса на преразглеждане на Директивата за платежните услуги[[1]](#footnote-2) (наричана по-нататък „ДПУ“), която ще окаже въздействие върху правната рамка относно институциите за електронни пари чрез множеството позовавания на нейната правна рамка, съдържащи се в ДЕП2. Преработената Директива за платежните услуги (ДПУ2) беше приета от Европейския парламент и Съвета в края на 2015 г. и влезе в сила на 13 януари 2016 г.

На 5 юли 2016 г. Комисията прие също така законодателно предложение за изменение на Четвъртата директива за борба с изпирането на пари (Директива (ЕС) 2015/849), за да се отговори на възникналите наскоро рискове, свързани с финансирането на тероризма, установени след терористичните атаки в Париж (COM(2016) 450 final). Вероятно това предложение ще окаже въздействие и върху пазара на електронни пари в Съюза, по-специално що се отнася до анонимните предплатени инструменти, чиято употреба може да стане по-ограничена. В доклада относно ДЕП2 нямаше възможност да се вземе предвид посоченото изменение, но всички евентуални промени в рамката за борба с изпирането на пари/финансирането на тероризма по отношение на тези инструменти ще трябва да бъдат взети предвид при евентуално преразглеждане на ДЕП2.

В настоящия доклад се описва транспонирането на ДЕП2 (раздел 3), прави се преглед на прилагането и въздействието ѝ до момента (раздел 4), както и на въздействието на неотдавнашното преразглеждане на ДПУ (раздел 5) и на връзката между ДЕП2 и Четвъртата директива за борба с изпирането на пари[[2]](#footnote-3) („4ДБИП“) (раздел 6). В него са установени основните нововъзникнали проблеми, произтичащи от прилагането на Директивата (раздел 7), а в раздел 8 се правят някои изводи. Работата по доклада започна преди приемането на действащите насоки за по-добро регулиране, така че той не представлява оценка на ДЕП2 в съответствие с тези насоки.

**2.**  **ЕЛЕМЕНТИ НА КОНТЕКСТА**

Електронните пари представляват цифровият еквивалент на паричните средства и могат да бъдат базирани както на софтуер, така и на хардуер. Базираните на карти електронни пари, като например електронните пари, съхранявани в предплатена карта или електронен портфейл, обикновено се описват като базирани на хардуер. Друга възможност е електронни пари да се съхраняват в платежна сметка в интернет. В този случай те се считат за базирани на софтуер.

Правната рамка за електронните пари беше създадена с Директива 2000/46/ЕО относно предприемането, упражняването и надзора над дейността на институциите за електронни пари (наричана по-нататък „Първата директива за електронните пари“).

Към момента на преразглеждането на Първата директива за електронните пари през 2006 г. данните относно ограничения брой институции с пълен лиценз за електронни пари или относно малкия обем на издадените електронни пари показваха, че електронните пари все още не бяха навлезли действително в обращение в повечето държави членки. Ретроспективно погледнато, някои от разпоредбите на първата директива за електронните пари, и по-специално капиталовите изисквания, наложени на институциите за електронни пари, бяха оценени от мнозина като твърде строги и съответно като пречка за развитието на пазара на електронни пари. Изводите от преразглеждането през 2006 г., по-специално в светлината на предстоящото приемане на ДПУ, установиха необходимост от по-нататъшни действия за насърчаване на появата на истински единен пазар на услуги, свързани с електронни пари, в Европейския съюз.

Вследствие на това Комисията предложи ДЕП2. Тази директива е съсредоточена върху осъвременяване на разпоредбите на Първата директива за електронните пари, особено по отношение на пруденциалния режим, прилаган спрямо институциите за електронни пари, като се гарантира съгласуваност с Директивата за платежните услуги.

ДЕП2 беше приета от Европейския парламент и Съвета през 2009 г. и имаше за цел създаването на модерна и хармонизирана правна рамка за издаване и обратно изкупуване на електронни пари, която да позволи създаването на нови, иновативни и сигурни услуги, свързани с електронни пари. За тази цел с ДЕП2 се предоставя напълно хармонизиран и опростен набор от правила по отношение на лицензирането на институции за електронни пари и се утвърждават правата и задълженията, свързани с обратното изкупуване на парични средства от потребителите. Тя се прилага за доставчиците на услуги, свързани с електронни пари, във всички държави — членки на ЕС, както и в Исландия, Лихтенщайн и Норвегия.

Чрез модернизирането на правилата на ЕС в областта на електронните пари, и по-специално привеждането на пруденциалния режим на институциите за електронни пари в съответствие с изискванията за платежните институции, предвидени в ДПУ, ДЕП2 имаше за цел да се осигури достъп на новите предприятия до пазара и да се насърчи реална и ефективна конкуренция между всички участници на пазара, за да се подобри ефективността и да се намалят разходите за плащания.

**3.** **ТРАНСПОНИРАНЕ НА ДЕП2**

Директивата[[3]](#footnote-4) трябваше да бъде приложена в националното законодателство от държавите членки до 30 април 2011 г. От независим консултант[[4]](#footnote-5) беше извършено оценяване на съответствието на националните мерки за изпълнение на ДЕП2 в 27 държави членки (с изключение на Хърватия), обхващащо по-голямата част от членовете на Директивата, което приключи през април 2013 г.

Това оценяване на съответствието показа, че като цяло законите за изпълнение на държавите членки са били в съответствие с Директивата. Въпреки че общият подход на ДЕП2 беше подход на пълна хармонизация, с някои от нейните разпоредби на държавите членки е оставена известна гъвкавост. Поради това сътрудничеството между националните регулаторни органи и Комисията с цел осигуряване на последователно, своевременно и еднообразно транспониране на тези разпоредби в националното законодателство беше от решаващо значение. За тази цел Комисията проведе семинари за най-добрите практики и създаде интерактивен уебсайт за въпроси и отговори, известен като YQOL („Вашите въпроси относно законодателството“). Днес всички държави членки са приложили Директивата.

**4.**  **ПРИЛАГАНЕ И ВЪЗДЕЙСТВИЕ НА ДЕП2**

Според заключенията на икономическото проучване относно въздействието на ДЕП2 върху европейския електронен пазар цялостното въздействие на ДЕП2 върху пазара е положително.

**4.1. Предмет, приложно поле и определения (дял I от ДЕП2)**

Икономическото проучване потвърди, че макар и определенията за електронни пари и цялостното приложно поле на ДЕП2 да са считани като цяло за подходящи, както държавите членки, така и заинтересованите страни са изправени пред предизвикателства при определянето на подходящата правна рамка, която следва да се прилага за по-сложни продукти. При тези продукти е трудно да се направи разграничение между платежна сметка, сметка за електронни пари и банкова сметка. Такъв е случаят със схемите за предплатени карти, които в някои случаи се считат за предмет на ДПУ, а в други случаи се разглеждат като институции за електронни пари.

Съществуват и различия в подхода по отношение на правната концепция за представител и недефинираната концепция за лице, разпространяващо електронни пари, чийто статут съгласно ДЕП2 е различен. Необходими са също така пояснения във връзка с подхода към ограничените мрежи, които са изключени от приложното поле на ДЕП2. Различното тълкуване от страна на националните органи в тази област, което често се основава на прилагане, специфично за всеки отделен случай, е представено като пораждащ загриженост въпрос.

Различните подходи по отношение на приложното поле и предмета на ДЕП2 доведоха редица компетентни органи до заключението, че в бъдеще би било по-добре ДПУ (понастоящем ДПУ2) и ДЕП2 да бъдат обединени, за да се осигурят по-последователно прилагане и тълкуване в държавите членки.

**4.2. Достъп до пазара, структура и правила за пруденциален надзор (дял II от ДЕП2)**

Въз основа на данните за пазара, предоставени в контекста на икономическото проучване, и на събраните от Комисията актуализирани данни относно институциите във всички държави членки, които са лицензирани, ползват се от освобождаване или упражняват дейност по силата на един лиценз, се установи наличие на доказателства за засилен интерес към лицензите за електронни пари и за това, че институциите за електронни пари, които днес осъществяват дейност на пазара, са получили лицензите си след влизането в сила на Директивата през 2011 г. (вж. таблицата в приложението). Предплатените карти и електронните портфейли изглежда са по-популярни, като към тези продукти се предлагат много и разнообразни съпътстващи услуги.

Въпреки че от 2011 г. насам се наблюдава значителен ръст в броя на лицензираните институции за електронни пари, с оглед на ограничената наличност на съпоставими количествени данни е трудно въз основа на този емпиричен анализ да се докаже съществуването на причинно-следствена връзка между модернизирането на правната рамка с ДЕП2 и тази положителна тенденция.

Икономическото проучване обаче показва, че фактът, че с Директивата се дава по-голяма яснота и капиталовите изисквания се намаляват в сравнение с Първата директива за електронните пари, е важно подобрение на правната рамка, регулираща институциите за електронни пари. Освен това фактът, че платежните услуги и услугите, свързани с електронни пари, могат да се предоставят под един лиценз, се определя като положителен и много институции за електронни пари действително предоставят платежни услуги в допълнение към услугите, свързани с електронни пари.

От друга страна, институциите за електронни пари отбелязват, че съществуват различия при прилагането и тълкуването на национално равнище на разпоредбите относно надзора, които оказват влияние върху еднаквите условия на конкуренция за институциите за електронни пари в ЕС. В резултат на това институциите за електронни пари търсят най-благоприятната правна система, като избират да се регистрират в държавите членки, които предоставят най-благоприятните от тяхна гледна точка правни рамки.

Разходите на институциите за електронни пари, свързани с привеждането в съответствие, се различават в зависимост от размера на съответната институция, държавата, в която тя е лицензирана, и естеството на нейния бизнес модел. Като цяло тези разходи за привеждане в съответствие се оценяват в порядъка на 1 — 5 % от общите разходи (като варират от 25 000 EUR до 500 000 EUR). Следователно в абсолютно изражение тези разходи биха могли да бъдат относително високи за някои институции за електронни пари. Въпреки това, в тези и други случаи те би трябвало да бъдат компенсирани от намаляването на капиталовите изисквания, извършено чрез ДЕП2 (от 1 милион на 350 000 EUR).

От 2011 г. насам презграничната дейност, упражнявана по силата на един лиценз, се увеличи в държавите членки. Обратната връзка в икономическото проучване, предоставена от компетентни органи, потвърждава, че все още има възможност за подобряване на сътрудничеството между държавите членки в случаите на упражняване на дейност по силата на един лиценз.

Предложеният в член 9 режим за освобождавания по избор за по-малките институции за електронни пари е бил използван от редица държави членки. Институциите за електронни пари, които са се възползвали от тази възможност, като цяло я оценяват като положителна. Някои заинтересовани страни от сектора биха предпочели по-плавен подход с междинни категории институции за електронни пари, за да се избегне подходът „всичко или нищо“.

**4.3 Издаване и обратно изкупуване на електронни пари (дял III от ДЕП2)**

В икономическото проучване не бяха установени сериозни проблеми във връзка с разпоредбите за издаване и обратно изкупуване на електронни пари. Не бяха установени доказателства, че ДЕП2 е оказала въздействие върху качеството и цените на продуктите и услугите, предоставяни от издателите, нито върху доверието на потребителите в такива продукти и услуги. Сдруженията на потребителите не са съобщили за конкретни опасения или проблеми, свързани с електронните пари от гледна точка на потребителите.

По отношение на разходите, свързани със задължението на издателите по всяко време да изкупуват обратно електронни пари по искане на държателя на електронните пари, в проучването не се съобщава за сериозни проблеми или значителни разходи, свързани с потребителите, които се позовават на това право.

**5.**  **ВЪЗДЕЙСТВИЕ НА ДПУ2 ВЪРХУ ДЕП2**

Между ДПУ и ДЕП2 съществуват множество пресечни точки. ДЕП2 следва логическата рамка на ДПУ. Както е посочено в член 3, параграф 1 от ДЕП2, членове 5 и 10—15, член 17, параграф 7 и членове 18—25 от ДПУ се прилагат към институциите за електронни пари. Посочените членове се отнасят до заявления за лицензи, издаване на лицензи, уведомяване за решението, отнемане на лиценз, регистрация, поддържане на лиценза, счетоводна отчетност и задължителен одит, изисквания за информиране при възлагане на подизпълнители изпълнението на оперативни функции, свързани с платежни услуги, отговорност, съхраняване на документи, определяне на компетентни органи, надзор, професионална тайна, право на съдебно обжалване, обмен на информация и упражняване на правото на установяване и свободата на предоставяне на услуги.

ДПУ наскоро беше преработена. Европейската комисия публикува своето предложение през юли 2013 г. Окончателният компромисен текст беше гласуван от Европейския парламент на 8 октомври 2015 г., като приемането му от Съвета се състоя на 25 ноември 2015 г. Сред основните промени, внесени с ДПУ2 (регламентиране на т.нар. трета страна доставчик на платежни услуги, повишени изисквания за сигурност за електронните плащания, частично обхващане на международни трансакции в или извън ЕС), тази с най-голямо въздействие върху институциите за електронни пари се отнася до укрепването на правилата за пруденциален надзор на платежните институции, които предвиждат засилени роля и компетенции в областта на надзора за приемащата държава членка, в която платежната институция предоставя своите услуги по силата на един лиценз в качеството ѝ на друга държава членка.

Също така с разясненията в ДПУ2 относно освобождаването за ограничени мрежи, заедно със задължението за всички ограничени мрежи да уведомяват за своите дейности, веднага щом обемът на дейността им надхвърли определен праг, на компетентните органи ще се предоставят по-добри насоки за оценка на приложимостта на правната рамка на ДПУ2 или на ДЕП2 към тези мрежи. Тъй като тези ограничени мрежи ще бъдат регистрирани също така в националните регистри и централния регистър, управляван от ЕБО, ще има повече прозрачност и по отношение на начина, по който ограничените мрежи се оценяват от различните органи.

**6.**  **БОРБАТА СРЕЩУ ИЗПИРАНЕТО НА ПАРИ И ДЕП2**

Институциите за електронни пари са предмет на законодателство срещу изпирането на пари. Четвъртата директива за борба с изпирането на пари („4ДБИП“), която беше приета през 2015 г., ще се прилага и за тях. Срокът за транспониране на 4ДБИП беше юни 2017 г.

Икономическото проучване не съдържа препоръки в краткосрочен или дългосрочен план в това отношение. В проучването се констатира, че заинтересованите страни от сектора оценяват повечето трансакции с електронни пари като ниско рискови отчасти поради малкия мащаб на пазара на електронни пари. Все пак в по-дългосрочен план може да се отправи препоръка да се гарантира хармонизирането в максимална степен на специфичните разпоредби, и по-специално праговете за комплексна проверка съгласно разпоредбите за борба с изпирането на пари и възможността за регистрация като по-малки институции за електронни пари. Това ще помогне за гарантиране на по-уеднаквени условия на конкуренция. Праговете за комплексна проверка могат да бъдат разгледани след транспонирането на 4ДБИП.

При преразглеждането следва да се вземат предвид също и бъдещите промени, включени в законодателното предложение на Комисията от 5 юли 2016 г. (COM(2016) 450 final), които ще бъдат въведени в 4ДБИП и по които в момента се водят преговори от страна на Съвета и Европейския парламент.

**7.**  **ПРЕРАЗГЛЕЖДАНЕ НА ДЕП2 И ВЪЗНИКВАЩИ ВЪПРОСИ**

Едно от основните предизвикателства, установени в икономическото проучване, е класифицирането на продуктите и услугите като услуги, свързани с електронни пари, или като платежни услуги, като сметки за електронни пари или като платежни сметки, а оттам и прилагането на подходящата правна рамка. Като въпрос, пораждащ загриженост, са установени също така различните подходи на националните органи към представителите и субектите, разпространяващи електронни пари.

Въпросът за различното тълкуване по отношение на ограничените мрежи е от особена важност за услугите, свързани с електронни пари, както и за т. нар. схеми в затворена верига (като карти за подарък, карти за пазаруване в магазини, карти за бензиностанции), полузатворена верига (вариант на категорията „затворена верига“, който се определя от обхвата на мрежата, в която може да се използва картата) и схеми с отворена верига (като предплатени дебитни карти с общо предназначение). Подобренията, направени в контекста на преразглеждането на ДПУ2, ще окажат положително въздействие също и върху прилагането на това освобождаване в ДЕП2.

Друго ключово предизвикателство, очертано в икономическото проучване, е сътрудничеството между държавите членки в контекста на презграничния надзор. С приемането на ДПУ2 и нейните подробни разпоредби в тази област обменът на информация и сътрудничеството ще бъдат допълнително укрепени, като се засили ролята на приемащата държава членка да упражнява надзор върху дейностите на институциите за електронни пари, които предоставят услуги по силата на един лиценз на нейна територия.

В проучването се отбелязва, че институциите за електронни пари срещат проблеми, когато разчитат на търговските банки за депозити. Решенията, предвидени от институциите за електронни пари за справяне с тези трудности, ще се състоят в подобряване на достъпа им до междубанковата система или до централните банки с оглед на държането на депозити. С ДПУ2 положението на институциите за електронни пари по тази точка ще бъде подобрено чрез новите ѝ разпоредби относно достъпа до банкови сметки и недискриминационния достъп до платежни системи.

Въпреки че проучването показва, че съществуваше подкрепа от някои заинтересовани страни за обединяването на ДПУ и ДЕП2, тази подкрепа не беше единодушна. Подобно обединяване също така не би предоставило решение на проблемите, пред които са изправени заинтересованите страни във връзка с класифицирането на продуктите като електронни пари. Това проличава особено ясно при държавите членки, които имат единен нормативен акт, чрез който се уреждат както Директивата за платежните услуги, така и Директивата за електронните пари, и все пак продължават да се сблъскват с това предизвикателство.

**8.** **ЗАКЛЮЧЕНИЯ**

Цялостната оценка на ДЕП2 е положителна. Целта на ДЕП2 беше да се премахнат бариерите за навлизане на пазара и да се улеснят предприемането и упражняването на дейността по издаване на електронни пари, като се създадат еднакви условия на конкуренция за всички участници на пазара. Изглежда, че ДЕП2 е изпълнила до голяма степен тази цел. Съществуват доказателства за засилен интерес към лицензите за електронни пари и от 2011 г. насам презграничната дейност, упражнявана по силата на един лиценз, се е увеличила. По-конкретно, предлагането на електронни предплатени карти се увеличава, включително чрез разпространението им от институционални участници като националните пощенски служби. Електронните пари продължават да бъдат пазарна ниша, която, парадоксално, изглежда е слабо повлияна от последните технологични промени, независимо дали става дума за появата на виртуалните валути — малко използвани като платежно средство, или на финансовите технологии, които са движеща сила за цифрови промени в по-традиционните сегменти на пазара на платежни услуги.

Могат да се осъществят допълнителни подобрения, за да се подсили текущата регулаторна рамка. Следователно конкретни подобрения в краткосрочен или средносрочен план могат да бъдат постигнати чрез предоставяне на насоки в три области, а именно класифицирането на продукти като електронни пари, прилагането на разпоредбата относно ограничените мрежи и разграничаването на понятията представител и субект, разпространяващ електронни пари в конкретния контекст. Предизвикателствата, срещани при презграничния надзор на институциите за електронни пари, изглежда са разгледани по подходящ начин в контекста на ДПУ2, която ще се прилага и за институциите за електронни пари чрез съответните позовавания.

В по-дългосрочен план може допълнително да се обмисли насърчаването на максималното хармонизиране на конкретни разпоредби, по-специално по отношение на понастоящем доброволния режим за освобождаване на по-малките институции за електронни пари по член 9 от ДЕП. Също така, може да се извърши допълнителен анализ относно разработването на междинна категория за „голяма ограничена мрежа“, която да бъде предмет на някои, но не на всички изисквания по ДЕП2. Същевременно, по отношение на последния аспект, вследствие на осигурената в ДПУ2 по-голяма яснота относно ограничените мрежи вече е повишена правната сигурност за образуванията, поддържащи ограничена мрежа, и може да се предостави задоволителен отговор на очакванията на пазара.

Бъдещото преразглеждане на Директивата и обединяването ѝ с преработената Директива за платежните услуги ще изискват допълнителен анализ. Обмислянето на такива стъпки изглежда целесъобразно единствено след като държавите членки и заинтересованите страни успеят да натрупат опит с адаптираната рамка след приемането на ДПУ2, която ще окаже въздействие също и върху институциите за електронни пари.

1. Директива 2007/64/ЕО относно платежните услуги във вътрешния пазар. [↑](#footnote-ref-2)
2. Директива 2015/849/EC. [↑](#footnote-ref-3)
3. Член 22 от ДЕП2. [↑](#footnote-ref-4)
4. Проучване на Tipik, публикувано на уебсайта на Комисията:

 <https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/consumer-finance-and-payments/payment-services_bg> [↑](#footnote-ref-5)