



ЕВРОПЕЙСКА ЦЕНТРАЛНА БАНКА

ЕВРОСИСТЕМА

BG

ECB-PUBLIC

СТАНОВИЩЕ НА ЕВРОПЕЙСКАТА ЦЕНТРАЛНА БАНКА

от 24 март 2016 година

относно платежните услуги

(CON/2016/19)

Въведение и правно основание

На 26 януари 2016 г. Европейската централна банка (ЕЦБ) получи искане от Българската народна банка (БНБ) за становище относно проект на закон за изменение и допълнение на Закона за платежните услуги и платежните системи (наричан по-долу „законопроекта“).

ЕЦБ е компетентна да даде становище на основание член 127, параграф 4 и член 282, параграф 5 от Договора за функционирането на Европейския съюз и член 2, параграф 1, второ, трето и шесто тире от Решение 98/415/ЕО на Съвета¹, тъй като законопроектът се отнася до платежни средства, национална централна банка (НЦБ) и съдържа правила, приложими за финансовите институции, доколкото те съществено влияят върху стабилността на финансовите институции и пазарите. Управителният съвет прие настоящото становище съгласно член 17.5, изречение първо от Процедурния правилник на Европейската централна банка.

1. Цел на законопроекта

- 1.1 Основната цел на законопроекта е да се транспонира в българското право Директива 2014/92/ЕС на Европейския парламент и на Съвета² (наричана по-долу „Директива за платежните сметки“ или „ДПС“). Съгласно ДПС държавите членки трябва да определят национален компетентен орган, който осъществява надзор върху прилагането и спазването на разпоредбите ѝ. Компетентните органи трябва да бъдат публични органи или субекти, признати от националното право, или публични органи, изрично оправомощени за тази цел съгласно националното право. Въпреки че компетентните органи не могат да бъдат доставчици на платежни услуги, за националните централни банки се въвежда изключение. В законопроекта БНБ е определена за компетентния орган, който отговаря за прилагането и спазването на правилата, с които ДПС се прилага в националното законодателство.
- 1.2 Освен това със законопроекта се въвеждат няколко изменения в българския Закон за кредитните институции, сред които следните:

¹ Решение 98/415/ЕО на Съвета от 29 юни 1998 г. за консултирането на националните власти с Европейската централна банка по отношение на проектите за законодателни разпоредби (ОВ L 189, 3.7.1998 г., стр. 42).

² Директива 2014/92/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 23 юли 2014 г. относно съпоставимостта на таксите по платежните сметки, прехвърлянето на платежни сметки и достъпа до платежни сметки за основни операции (ОВ L 257, 28.8.2014 г., стр. 214).

- лицензираните институции, които извършват кредитиране като спомагателна услуга, се освобождават от изискването за регистрация, при условие че те са лицензирани за друг вид дейност;
- създава се процедура, съгласно която капиталовите инструменти могат да бъдат класифицирани като инструменти на допълнителния капитал от първи ред и инструменти на капитала от втори ред в съответствие с Регламент (ЕС) № 575/2013 на Европейския парламент и на Съвета³;
- въвежда се такса за лицата, които поискат достъп до информация от централния кредитен регистър;
- изменят се надзорните правомощия на БНБ;
- отменя се правомощието на БНБ да налага административни наказания на лицата, които разпространяват невярна информация за банка, с което се уронват доброто име на банката и доверието в нея.

2. Общи забележки

2.1 Нова задача на НЦБ

ЕЦБ би желала да напомни, че когато на член от Европейската система на централните банки (ЕСЦБ) се възлагат нови задачи, е необходимо да бъде направена оценка на тези задачи в контекста на забраната за парично финансиране съгласно член 123 от Договора. За целта и предвид тази основна необходимост ЕЦБ е разработила указания под формата на общи и специални съображения, въз основа на които тя може да реши дали новата задача, възложена на НЦБ, се счита за задача на централната банка или за задача на правителството за целите на забраната за парично финансиране⁴. Указанията са изложени в настоящия параграф 2.1. Впоследствие в параграф 3.1 е направена конкретната оценка на това дали задачата на БНБ да осъществява надзор върху прилагането и спазването на новите правила в законопроекта се счита за задача на централната банка или за задача на правителството.

2.1.1 Общи съображения

На първо място, систематичното категоризиране на възложените на НЦБ задачи като задачи на централната банка или задачи на правителството се прилага към изцяло нови задачи, които не са съществували в миналото или не са били неразделна част от вече възложените на НЦБ задачи на централна банка. С оглед на зачитането на правните рамки на различните държави членки, традициите в осъществяването на дейността на централните банки и националните уредби, изпълняваните понастоящем задачи от една НЦБ в качеството им на задачи на централната банка не се подлагат на повторен преглед и повторна категоризация, но може да им бъде направена нова оценка, ако същността им е изменена.

³ Регламент (ЕС) № 575/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 г. относно пруденциалните изисквания за кредитните институции и инвестиционните посредници и за изменение на Регламент (ЕС) № 648/2012 г. (ОВ L 176, 27.6.2013 г., стр. 1).

⁴ Вж. параграф 2 от Становище CON/2015/22. Всички становища на ЕЦБ са публикувани на уебсайта на ЕЦБ www.ecb.europa.eu.

На второ място, съгласно принципа на финансова независимост от държавите членки се изисква да не поставят своите НЦБ в положение, в което те не разполагат с достатъчно финансови средства за изпълнението на задачите си, свързани с ЕСЦБ или с Евросистемата.

На трето място, задачите на централната банка обхващат по-специално онези от тях, които са свързани със задачите, изброени в член 127, параграфи 2, 5 и 6 от Договора.

На четвърто място, за задачи на правителството следва да се считат възложените на една НЦБ нови задачи, които са атипични за задачите на националните централни банки или които очевидно се изпълняват от името и единствено в интерес на правителството или на други публичноправни субекти.

2.1.2 Специални съображения

Въздействието на задачата върху институционалната, финансовата и персоналната независимост на НЦБ е важен критерий за определянето на една нова задача като задача на правителството. По-специално следва да бъдат взети предвид изложените по-долу съображения.

На първо място, следва да се направи оценка на това дали с изпълнението на новата задача се създават неразрешени по адекватен начин конфликти на интереси със съществуващите задачи на централна банка, без с изпълнението на тази нова задача непременно да се допълват последните. Ако възникне конфликт на интереси между съществуващи и нови задачи, следва да са налични достатъчно смекчаващи мерки, за да бъде разрешен той по адекватен начин. Взаимното допълване между новата задача и съществуващите задачи на централна банка не следва обаче да се тълкува разширително, тъй като това би могло да доведе до създаването на безкрайна верига от допълнителни задачи. При оценяването на допълващия характер на новата задача следва да се вземе предвид и финансирането ѝ.

На второ място, следва да се направи оценка на това дали без наличието на нови финансови средства с изпълнението на новата задача се поставя несъразмерна тежест върху финансовия или организационния капацитет на НЦБ и може да се окаже отрицателно въздействие върху капацитета ѝ да изпълнява правилно съществуващите задачи на централна банка.

На трето място, следва да се направи оценка на това дали изпълнението на новата задача е съвместимо с институционалната уредба на НЦБ, по-специално от гледна точка на независимостта на централната банка и отчетността.

На четвърто място, следва да се направи оценка на това дали изпълнението на новата задача води до съществени финансови рискове.

На пето място, следва да се направи оценка на това дали с изпълнението на новата задача членовете на органите за вземане на решения на НЦБ се излагат на политически рискове, които са несъразмерни и освен това биха могли да окажат въздействие върху персоналната им независимост и по-специално върху гаранцията за мандата на управителя съгласно член 14.2 от Устава на ЕСЦБ.

- 2.2 Окончателната оценка относно това дали възложената на НЦБ задача попада в обхвата на понятието за задача на централна банка или на понятието за задача на правителството ще се ръководи от целта да се осигури последователното прилагане на забраната за парично финансиране в рамките на Евросистемата и на ЕСЦБ.

3. Специфични забележки

3.1 *Възлагане на задачата, свързана с прилагането и спазването на новите правила*

ЕЦБ отбелязва, че със законопроекта на БНБ би се възложило да отговаря за прилагането и спазването на правилата, с които ДПС се прилага в националното право. За тази цел Управителният съвет на БНБ трябва да приеме наредба по прилагането на новите правила⁵ и отговаря за изпълнението ѝ. Освен това БНБ е оправомощена да предприема необходимите мерки за повишаване на обществената осведоменост относно възможността за ползване на платежни сметки за основни операции⁶ и трябва да предостави безплатен достъп до интернет страница за съпоставяне на таксите, налагани от доставчиците на платежни услуги за предоставяне на съответните платежни услуги⁷.

3.1.1 *Нова задача*

Прилагането и спазването на правилата, с които се прилага ДПС, е нова задача, която не е била изпълнявана преди това от друг държавен орган в България. Предвид изложените в параграф 2.1 указания трябва да бъде направена внимателна оценка на това дали тази нова задача и свързаните с нея правомощия за БНБ биха могли да съставляват нарушение на забраната за парично финансиране.

3.1.2 *Принципът на финансова независимост*

Съгласно принципа на финансова независимост от държавите членки се изисква да не поставят своите НЦБ в положение, в което те не разполагат с достатъчно финансови средства за изпълнението не само на задачите си, свързани с ЕСЦБ, но и на националните си задачи, както от оперативна, така и от финансова гледна точка⁸. Освен това, когато на НЦБ се възлагат конкретни задачи, които не са свързани с ЕСЦБ, трябва да бъдат предоставени допълнителен персонал и допълнителни финансови средства, така че тези задачи да могат да бъдат изпълнявани по начин, който няма да засегне оперативния или финансовия капацитет на НЦБ да изпълняват задачите си, свързани с ЕСЦБ⁹. Във връзка с това ЕЦБ също отбелязва, че съгласно ДПС от държавите членки се изисква да гарантират, че на националните органи, които отговарят за прилагането и спазването на правилата в нея, са предоставени адекватни ресурси за ефективното и ефикасно изпълнение на задълженията им. В законопроекта обаче не е уточнено дали държавата ще възстанови на БНБ разходите във връзка с изпълнението на тази нова задача.

⁵ Вж. § 27 от законопроекта.

⁶ Вж. § 24 от законопроекта.

⁷ Вж. новия член 73и в § 3 от законопроекта.

⁸ Вж. Доклад на ЕЦБ за конвергенцията от 2014 г., стр. 25.

⁹ Вж. например параграф 3.1.2 от Становище CON/2016/6.

3.1.3 *Връзки със задачите, изброени в член 127, параграфи 2, 5 и 6 от Договора*

Прилагането и спазването на правилата, с които се прилага ДПС, е задача, свързана със задачата, възложена с член 127, параграф 2, четвърто тире от Договора, тъй като тази задача е допълнителна спрямо насърчаването на нормалното функциониране на платежните системи.

3.1.4 *Атипични задачи*

Прилагането и спазването на правилата, с които се прилага ДПС, е нова задача за националните органи в Съюза. ДПС предвижда, че държавите членки могат да определят централните си банки като компетентни органи, и ЕЦБ разбира, че няколко държави членки възнамеряват да направят това¹⁰.

3.1.5 *Взаимно допълване между новата задача и съществуващите задачи на БНБ*

БНБ вече отговаря за прилагането на разпоредбите на Закона за платежните услуги и платежните системи¹¹. Новите правила в законопроекта се прилагат за доставчиците на платежни услуги, лицензирани от БНБ, клоновете и представителите на доставчици на платежни услуги, осъществяващи дейност на територията на България¹². Поради това изглежда, че новата задача на БНБ допълва съществуващите задачи на БНБ.

3.1.6 *Степен, в която изпълнението на новата задача е съвместимо с институционалната уредба на БНБ*

Изпълнението на новата задача изглежда съвместимо с институционалната уредба на БНБ. Както вече се спомена в параграф 3.1.4, БНБ вече отговаря за прилагането на разпоредбите относно платежните услуги и системи. Освен това на Управителния съвет на БНБ е възложено да приеме наредба по прилагането на новите правила в законопроекта, като по този начин му се позволява да вземе решение относно подхода, който най-добре съответства на собствената институционална уредба на БНБ.

3.1.7 *Степен, в която изпълнението на новата задача е пропорционално на финансовия и оперативния капацитет на БНБ и на способността ѝ да изпълнява задачи, свързани с ЕСЦБ*

Със законопроекта на БНБ се възлага евентуално интензивната от ресурсна гледна точка задача да отговаря за прилагането и спазването на новите правила. Освен това със законопроекта БНБ е оправомощена да предприема необходимите мерки за повишаване на обществената осведоменост относно възможността за ползване на платежни сметки за основни операции. Още по-важно е, че ЕЦБ разбира, че със законопроекта от БНБ се изисква да създаде и поддържа интернет страница за съпоставяне на таксите, налагани от доставчиците на платежни услуги¹³. Поради това ЕЦБ разбира, че разходите за създаването

¹⁰ Съгласно наличната информация към момента на приемането на настоящото становище държавите членки са в общи линии разделени поравно: макар че много от тях не възнамеряват да определят националната си централна банка за компетентен орган съгласно ДПС, много други възнамеряват да го направят. Това отразява съществуващото разпределение на задачите, упражнявани от НЦБ в тези държави членки в областта на защитата на потребителите.

¹¹ Вж. член 112 от Закона за платежните услуги и платежните системи.

¹² Вж. новия член 73а, алинея 2 в § 3 от законопроекта.

¹³ Вж. новия член 73и, алинея 2 в § 3 от законопроекта.

на такава интернет страница ще са за сметка на БНБ. Тези разходи надхвърлят свързаните с издаването на лицензи разходи, които БНБ събира в момента съгласно действащия закон.

3.1.8 *Заклучение*

ЕЦБ счита, че предвид връзката им със задачата на ЕСЦБ да насърчава нормалното функциониране на платежните системи задачите, възложени на БНБ съгласно законопроекта, могат да бъдат сметени за задачи на централна банка. В качеството им на такива финансирането им от БНБ — по принцип — не нарушава забраната за парично финансиране съгласно член 123 от ДФЕС. Въпреки това, като се има предвид, че съгласно ДПС на националните компетентни органи трябва да бъдат предоставени адекватни ресурси, необходими за ефективното и ефикасно изпълнение на задълженията им¹⁴, липсата на ясно задължение в тежест на държавата да възстанови на БНБ разходите, направени от нея в резултат от законопроекта, поражда известна загриженост по повод на финансовата независимост на БНБ. Поради това в законопроекта следва да бъдат отчетени адекватни разпоредби с оглед на изпълнението на изискванията на ДПС в тяхната цялост.

3.2 *Изменения в Закона за кредитните институции*

3.2.1 ЕЦБ приветства измененията в Закона за кредитните институции, особено доколкото те съдържат пояснение във връзка с таксите, заплащани за достъп до централния кредитен регистър, което съответства и с изразената в миналото позиция на ЕЦБ¹⁵.

3.2.2 По отношение на разпоредбата относно освобождаването на лицензираните институции, които извършват кредитиране като спомагателна услуга, от изискването за регистрация¹⁶, ЕЦБ отбелязва, че следва да бъде осигурено намаляването по подходящ начин на кредитният риск, свързан с тези кредити.

3.2.3 ЕЦБ счита, че наредбата на БНБ, уреждаща процедурата, съгласно която капиталовите инструменти могат да бъдат класифицирани като инструменти на допълнителния капитал от първи ред и инструменти на капитала от втори ред, следва да бъде съобразена със съответните правила от Регламент (ЕС) № 575/2013.

Настоящото становище ще бъде публикувано на уебсайта на ЕЦБ.

Съставено във Франкфурт на Майн на 24 март 2016 година.

[подпис]

Председател на ЕЦБ

Mario DRAGHI

14 Член 21, параграф 1 от ДПС.

15 Вж. параграф 3.1.6 от Становище CON/2015/46.

16 Вж. член 3а, алинея 9 от законопроекта.