

BG

BG

BG



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 9.10.2008 г.
SEC(2008) 2572

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

**Оценка на въздействието, придружаваща
Проект на предложение за
ДИРЕКТИВА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА**

**за изменение на Директива 2000/46/ЕО относно предприемането, упражняването и
надзора над дейността на институциите за електронни пари
ОБОБЩЕНИЕ НА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО**

**{COM(2008)627 окончателен}
{SEC(2008)2573}**

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Директива 2000/46/ЕО относно предприемането, упражняването и надзора над дейността на институциите за електронни пари (наричана по-долу „ДЕП“)¹ бе приета в отговор на появата на нови предплатени електронни платежни средства и имаше за цел да създаде ясна правна рамка, предназначена да укрепи вътрешния пазар и да подсили конкуренцията, като гарантира едновременно подходящо ниво на надзор.

Съгласно ДЕП електронни пари означава „парична стойност, представена чрез претенция към издателя, която: i) се съхранява на електронно средство; ii) се издава срещу получаване на средства на стойност не по-малка от тази на издадената парична стойност; iii) се приема за разплащателно средство от предприятия, различни от издателя“.

Посредством създаването на институции за електронни пари (ИЕП) — обект на по-лек режим на надзор отколкото кредитните институции, ДЕП се стреми да отвори пазара за въвеждане на електронни пари.

2. ПРОЦЕДУРНИ ВЪПРОСИ И КОНСУЛТАЦИЯ СЪС ЗАИНТЕРЕСОВАНИТЕ СТРАНИ

През януари 2005 г. въз основа на клаузата за преразглеждане (член 11) от ДЕП Комисията започна процедура за оценка. На базата на проучването за оценка през юли 2006 г. Комисията прие работен документ на службите на Комисията относно преразглеждането на Директивата за електронните пари (ДЕП). Заключение от доклада бе, че съществува необходимост от преразглеждане на настоящата директива, част от чиито разпоредби изглежда пречат на развитието на пазара на електронни пари. Докладът предложи още да се изчака окончателното приемане на Директивата относно платежните услуги (ДПУ) преди предприемането на по-нататъшни действия, позволявайки приключването на сложните преговори във връзка с ДПУ.

В процеса на подготовка на настоящата оценка на въздействието бяха предприети многобройни консултативни инициативи. Тук се включва редовният обмен на мнения между държавите-членки, ЕЦБ, финансови институции, организации на потребителите, мобилни оператори, проведен предимно в рамките на съществуващите консултативни комитети по плащания на крайни клиенти: Правителствената експертна група по платежни системи² и Пазарната група по платежни системи³ през 2007 г. и 2008 г. Освен това, на 25 януари 2008 г. бе проведена специална среща с представители на сектора на електронните пари, а на 30 април 2008 г. — специална двустранна среща с ЕЦБ. И накрая, през февруари 2008 г. бе създадена работна група в рамките на Комисията, включваща представители на Генералния секретариат, ГД „Конкуренция“,

¹ ОВ L 275 от 27.10.2000 г., стр. 39.

² Правителствената експертна група по платежни системи (ПЕГПС) е консултативен орган в областта на разплащанията, съставен от правителствени експерти от държавите-членки на ЕИП, посочени най-често от финансовите министерства и националните централни банки, а също и от представители на Европейската централна банка като наблюдатели; неговата задача е да предоставя на Комисията препоръки и насоки.

³ Пазарната група по платежни системи (ПГПС) е консултативен орган в областта на разплащанията, съставен от пазарни експерти, посочени най-често от банки, предприятия, търговци на дребно и асоциации, представляващи заинтересованите лица, като например МСП и потребителите; неговата задача е да предоставя на Комисията препоръки и насоки.

3. ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ПРОБЛЕМА

Определените по време на процеса на оценка и консултация проблеми могат да бъдат групирани в две проблемни области. Първата проблемна област е свързана с **неясното определение за електронни пари и обхвата на директивата**, което поражда правна несигурност и спъва развитието на пазара. Втората е свързана с **неподходящата правна рамка**. В тази последна точка се включват режимът на надзор, дерогациите и процедурите за разрешаване, както и прилагането на правила срещу изпиране на пари при услугите за електронни пари. Тази съвкупна правна непоследователност ще се увеличи, след като се изпълнят разпоредбите на Директивата относно платежните услуги (до ноември 2009 г.), тъй като някои от нейните разпоредби са несъвместими с ДЕП.

Тези проблеми доведоха до **ограничено пазарно развитие** на електронните пари в Европа, що се отнася до обем издадени електронни пари и брой пазарни участници; към август 2007 г. електронните пари възлизаха на 1 млрд. EUR спрямо 637 млрд. EUR налични пари, намиращи се в обращение.

3.1. Липсата на правна сигурност и обхватът на директивата спъват развитието на пазара

По време на процеса на преразглеждане заинтересовани страни изразиха загриженост, че на настоящата директива липсва правна сигурност поради неясното определение за електронни пари и обхват на директивата.

3.1.1. *Определението за електронни пари е неясно*

Определението за електронни пари изисква стойността да се “съхранява на електронно средство“. Поради това определението се смята за технически ограничено само до един вид електронни пари (а именно електронни пари, базирани на карти) и не обхваща различните предплатени продукти, които се предлагат на пазара (например електронни пари, базирани на сървъри). Настоящото определение поражда също така въпроси в случаите, когато записаната стойност е реално по-ниска от платената на емитента, тъй като изключва принципно такива продукти от определението за електронни пари.

3.1.2. *Обхватът на ДЕП блокира навлизането на нови участници на пазара*

Прилагането на директивата спрямо мобилни оператори и издатели на електронни ваучери ще има много голямо влияние върху броя на новите участници на пазара и върху обема на електронните пари в обращение, тъй като ще им позволи да разработват нови услуги. Според заинтересованите лица, чието мнение бе потърсено, настоящата липса на яснота блокира развитието на тези два пазара.

3.1.3. *Дейностите на ИЕП са твърде тясно определени*

Съгласно член 1, параграф 4 от ДЕП дейностите на институциите за електронни пари са ограничени до емитиране на електронни пари и тясно свързани услуги. Тази разпоредба противоречи на подхода за неизключване на ДПУ, при който платежна институция

може да извършва дейност, свързана с неплатежни услуги (например търговията на дребно или далекосъобщителни услуги). Според ДЕП „хибридните институции“, каквито са далекосъобщителните оператори и търговците на дребно, трябва да разделят своята дейност между различни правни субекти, което може да бъде скъпоструващо и неефикасно.

3.1.4. Възстановяване

Член 3 от ДЕП посочва, че ползвателят на електронни пари може, по време на периода на валидност, да поиска от емитента тяхното възстановяване по номинална стойност в монети и банкноти или чрез банков трансфер по сметка, без да се удържат такси извън абсолютно необходимите за извършването на тази операция. Клаузата за възстановяване бе включена в ДЕП с цел защита на потребителите, за да се гарантира, че потребителите могат да получат по всяко време всичките си пари обратно. Тази клауза изглежда представлява проблем за операторите на мобилни мрежи (ОММ) и за издателите на електронни ваучери. Мобилните оператори не са в състояние да разделят „*ex ante*“ предоставените от клиентите средства за предплащане на мобилни услуги от електронните пари.

3.2. Непоследователна правна рамка

Въпреки широко разпространеното признание, че ДЕП предостави на небанковите институции възможност за участие на пазара на електронни пари, докладът за преразглеждането показва, че високите капиталови изисквания, както и някои наложени от ДЕП ограничения и изисквания, попречиха на развитието на пазара на електронни пари. Приемането на ДПУ, която към момента се транспонира в националното законодателство, ще увеличи сложността и непоследователността на съвкупната правна рамка и евентуално ще доведе до липса на равнопоставеност между платежните институции и ИЕП.

3.2.1. Режим на надзор

Задачата на надзорните изисквания е да гарантират стабилното и разумно функциониране на институциите за електронни пари. В процеса на преразглеждане стана ясно, че определени изисквания не са пропорционални на рисковете, породени от ИЕП. Това становище се подсилва, ако бъдат взети предвид кумулативните ефекти на съвкупния режим.. Към свързаните с режима на надзор проблеми спадат:

- сегашното **изискване за начален капитал от 1 млн. EUR** се счита от голям брой заинтересовани лица за твърде високо и несъразмерно на риска от услугата. Високият начален капитал е пречка за по-малки дружества да кандидатстват за лиценз за ИЕП.
- **Изискването за 2 % собствен капитал**, само по себе си, не изглежда да предизвиква големи затруднения за лицензираните ИЕП, въпреки че в комбинация с други елементи на ДЕП (напр. начален капитал, ограничения на инвестициите, ограничаване на дейностите) доведе до оплаквания за прекомерна тежест на съвкупния режим.
- **Ограниченията относно инвестициите**, съгласно които ИЕП са задължени да притежават инвестиции, отговарящи поне на техните финансови задължения по отношение на електронните пари в обращение. Вземанията по банкови и кредитни

карти са изключени от списъка на инвестиции. Данните показват, че настоящите ограничения относно инвестициите водят при разрастващи се дружества до по-строги капиталови изисквания от тези за кредитни институции съгласно Директивата за капиталовите изисквания.

3.2.2. *Непоследователно прилагане на някои разпоредби*

3.2.2.1. Непоследователно прилагане на дерогации

Съгласно ДЕП държавите-членки имат право да освобождават малки ИЕП от някои или всички лицензионни изисквания с цел улесняване на навлизането на пазара и иновацията посредством нови участници, без да ги подлагат на пълната строгост на лицензионната правна рамка. Тази възможност бе приложена непоследователно от държавите-членки, а четири от тях въобще не приложиха дерогациите. Настоящата ситуация би могла да доведе до нарушаване на конкуренцията на национално ниво.

3.2.2.2. Процедури за разрешаване

Процедурите за разрешаване позволяват на ИЕП да функционират извън националните граници и без допълнителни пречки да извършват в приемащата държава-членка същата дейност, която съгласно лиценза за ИЕП имат право да извършват в своята държава-членка по произход. Член 2 от ДЕП обаче се позовава на определени членове от ДКИ, които предвиждат лицензирането на клонове в други държави-членки и определят обхвата на разрешените дейности. Според някои заинтересовани лица наложените в някои държави-членки допълнителни изисквания увеличават сложността и следователно пречат на ИЕП да основават клонове в други държави-членки.

3.2.2.3. Правила срещу изпиране на пари

ДЕП не съдържа специфични разпоредби срещу изпирането на пари. С Директива 2005/60/ЕО за предотвратяване изпирането на пари обаче бе въведен опростен режим на комплексна проверка на клиентите, който важи за електронни пари. От гледна точка на потребителя, изискванията, свързани с доброто познаване на клиента, се оказаха неудобни и непрактични. От гледна точка на сектора, тези изисквания и разходите по тяхното изпълнение могат да представляват значително препятствие за дружествата, предоставящи такъв вид услуги.

4. ЦЕЛИТЕ

Общата цел на преразглеждането на ДЕП е да се насърчи възникването на истински единен пазар за услуги за електронни пари в Европа; да допринесе за създаването и прилагането на нови, иновативни и сигурни услуги за електронни пари; да осигури достъп на нови участници до пазара, както и действителна и ефективна конкуренция между всички пазарни участници, създавайки по този начин значителни ползи за цялостната европейска икономика.

За да бъде постигната тази обща цел, бяха определени две оперативни цели: изясняване на определението и обхвата на услугите за електронни пари и на институциите за електронни пари, както и гарантиране на съгласуваността с ДПУ, за да се постигне равнопоставеност за всички участници на пазара. В средносрочен план това би довело до постигане на специфичните цели за засилване на правната сигурност на всички

доставчици на услуги, за създаване на хармонизирана правна рамка и за насърчаване на развитието на нови и иновативни услуги.

5. ПОЛИТИЧЕСКИ ВАРИАНТИ И ИНСТРУМЕНТИ НА ПОЛИТИКА

Беше разгледана широка гама от решения за справяне с проблемите, засягащи услугите за електронни пари, и постигане на поставените цели. Както беше упоменато в раздел 3, двата основни проблема са причинени от въпроси, свързани с:

1. определението за електронни пари и обхвата на ДЕП (първа проблемна област);
2. неадекватността на правната рамка (а именно: режим на надзор, дерогации и правила срещу изпирането на пари).

Въз основа на първоначалния преглед на различните политически варианти спрямо политическите цели беше извършено групиране на политическите варианти в конкретни програми от подбрани инициативи, които могат да бъдат предприети. Оценени бяха следните програми:

- **Програма 1: Запазване на ДЕП в настоящия ѝ вид (подход „да не се прави нищо“)**

Това е така нареченият „базов сценарий“. При този вариант няма да има законодателно предложение.

- **Програма 2: Издаване на обяснителни бележки относно обхвата и определението за електронни пари**

При този правно необвързващ вариант ще бъдат издадени обяснителни бележки, за да се изяснят настоящото определение и обхват за институциите за електронни пари.

- **Програма 3: Съгласуване с ДПУ чрез прилагане на режима на надзор над платежните институции върху ИЕП**

Този вариант включва създаване на правна рамка, съгласувана с ДПУ и прилагаща надзорните изисквания за платежните институции към ИЕП. Това би могло да се приложи чрез изменение на ДЕП или на ДПУ.

- **Програма 4: Съгласуване с ДПУ чрез прилагане на специфичен режим на надзор за ИЕП**

Програма 4 е почти идентична на програма 3, като се изключи специфичният режим на надзор за ИЕП. Това би могло да се приложи чрез изменение на ДЕП или на ДПУ.

- **Програма 5: Отмяна на ДЕП**

При тази програма ДЕП ще бъде отменена.

6. ВЪЗДЕЙСТВИЕ НА ПРОГРАМИТЕ

Въз основа на оценката на програмите ние считаме, че съгласуването с ДПУ, както се предвижда в **програма 3** и **програма 4**, ще е най-подходящият начин за постигане на напредък. Очаква се и двете програми да окажат положително въздействие върху развитието на пазара на електронни пари по отношение на електронните пари в обращение (потенциално нарастване до 10 млрд. EUR) и броя на институциите (до 120 ИЕП).

Основните предимства от програма 4 са наличието на специален режим на надзор, който е съразмерен с рисковете, пораждани от институциите за електронни пари, и запазването на съществуващите изисквания за отчетност на ИЕП, за да се гарантира наблюдаването на пазара и спазването на надзорните изисквания. Недостатъкът се състои в по-голямата административна тежест, която остава обаче съразмерна на нейната цел.

Програма 3, а именно да се приложат същите изисквания за надзор както за платежните институции, би имала предимството да намали административната тежест, тъй като няма да се изисква отчетност. Основният недостатък е, че това ще усложни наблюдаването на пазара. Освен това, въпросният режим на надзор е свързан косвено с рисковете на институциите за електронни пари чрез обема на плащанията, тъй като електронните пари се използват за извършване на платежни транзакции.

Програма 1 („да не се прави нищо“) или програма 2 („да се издадат обяснителни бележки“) биха запазили сложността на правната рамка след транспонирането на ДПУ през 2009 г. и биха попречили на по-нататъшното развитие на пазара. Програма 5 („отмяна на директивата“) би опростила правната рамка, създавайки обаче правна несигурност и пречейки на развитието на нови услуги по електронните пари.

7. ОЦЕНКА И НАБЛЮДЕНИЕ

Първата междинна оценка може да бъде направена по време на първия преглед на ДПУ, три години след нейното транспониране. Освен това, службите на Комисията ще представят доклад за оценка на законодателната инициатива не по-късно от пет години след прилагането.

Бъдещото законодателство съответно ще стане обект на изчерпателна оценка, за да се определи, наред с другото, неговата ефективност и ефикасност по отношение на постигането на представените в оценката на въздействието цели и да се прецени дали са необходими нови мерки или изменения. Комисията ще разгледа и интегрирането на директивата в Директивата относно платежните услуги.