

МОТИВИ

към проекта на Закон за платежните услуги и платежните системи

I. Въвеждане на изискванията на Директива (ЕС) 2015/2366 на Европейския парламент и на Съвета от 25 ноември 2015 г. за платежните услуги във вътрешния пазар, за изменение на директиви 2002/65/ЕО, 2009/110/ЕО и 2013/36/ЕС и Регламент (ЕС) № 1093/2010 и за отмяна на Директива 2007/64/ЕО

Проектът на нов Закон за платежните услуги и платежните системи (ЗПУПС) има за цел да въведе в българското законодателство изискванията на Директива (ЕС) 2015/2366 на Европейския парламент и на Съвета от 25 ноември 2015 г. за платежните услуги във вътрешния пазар, за изменение на директиви 2002/65/ЕО, 2009/110/ЕО и 2013/36/ЕС и Регламент (ЕС) № 1093/2010 и за отмяна на Директива 2007/64/ЕО (Директива (ЕС) 2015/2366).

Досега действащият Закон за платежните услуги и платежните системи (обн., ДВ, бр. 23 от 2009 г.) въвеждаше в българското законодателство изискванията на Директива 2007/64/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 13 ноември 2007 г. относно платежните услуги във вътрешния пазар. С новата Директива (ЕС) 2015/2366 европейският законодател отговаря на настъпилите след приемането на Директива 2007/64/ЕО промени в пазара на платежните услуги и създалата се необходимост от развитие на правната уредба за регулирането им в рамките на Европейски съюз.

С оглед цялостното транспониране на новата Директива (ЕС) 2015/2366 и предвид значителния обем промени в досега действащата правна рамка на платежните услуги, се налага приемането на нов Закон за платежните услуги и платежните системи, който да замени действащия. Такъв е и европейският законодателен подход, като новата Директива (ЕС) 2015/2366 отменя, считано от 13 януари 2018 г., досега действащата Директива 2007/64/ЕО.

Разпоредбите на Директива (ЕС) 2015/2366, въведени със законопроекта, обхващат най-общо следните основни промени в нормативната уредба на платежните услуги: допълване на правната рамка на изключените от обхвата на закона услуги; въвеждане на нови видове платежни услуги и регулиране на дейността на

доставчиците, които ги предлагат; въвеждане на допълнителни изисквания при лицензиране на платежни институции, респективно дружества за електронни пари, въвеждане на изискване за регистрация на новия вид доставчици на услуги по предоставяне на информация за сметка; въвеждане на прецизни изисквания за контрол върху участието в капитала, по-подробно разписване на реда за упражняване на правото на установяване и свобода на предоставяне на услуги и сътрудничеството между надзорните органи, промени по отношение на информационните изисквания и правата и задълженията на доставчиците на платежни услуги и разширяване обхвата на платежни операции, за които те се прилагат; нови изисквания за сигурност на плащанията, в частност, когато се извършват отдалечено или в интернет среда, по-подробна уредба на вътрешните процедури за разглеждане на жалби при доставчици на платежни услуги и др.

Законопроектът предвижда промяна във видовете платежни услуги, като досега включените услуги по изпълнение на платежни операции, при които съгласието на платеца за изпълнение на платежната операция е дадено посредством телекомуникационно, цифрово или информационно устройство и плащането е извършено към оператора на телекомуникационна или информационна система или мрежа, който действа само като посредник между ползвателя на платежната услуга и доставчика на стоките или услугите, се заменят с въвеждането на нови два вида платежни услуги, а именно услуги по инициране на плащане и услуги по предоставяне на информация за сметка.

Във връзка с допълването на видовете услуги, които следва да се квалифицират като платежни, законопроектът предвижда въвеждането на нов вид доставчици на платежни услуги – доставчик на услуги по предоставяне на информация за сметка, като в съответствие с изискванията на Директива (ЕС) 2015/2366 за този вид доставчици на платежни услуги се предвижда въвеждането на по-лек режим за извършване на дейност – регистрационен. За доставчиците на услуги по инициране на плащане се предвижда лицензионен режим като платежна институция в съответствие с изискванията на Директива (ЕС) 2015/2366.

Законопроектът въвежда допълнителни условия за издаването на лиценз за извършване на дейност като платежна институция, респективно дружество за електронни пари. Въвеждат се изисквания по отношение на процедурите за наблюдение, обработка и проследяване на свързаните със сигурността инциденти и

жалби на клиенти, осигуряващи и механизъм на докладване на инциденти, процедурите за записване, наблюдение, проследяване и ограничаване на достъпа до чувствителни данни за плащанията; мерките за осигуряване на непрекъсваемост на дейността, включително ясно описание на най-важните процеси, ефективните планове за извънредни ситуации и процедура за редовни тестове и преглед на адекватността и ефективността на тези планове; принципи и определения при събирането на статистически данни за резултатите от дейността, платежните операции и измамите във връзка с предоставяните платежни услуги; правила за сигурност, които защитават ползвателите на платежни услуги срещу установените рискове, измамите или незаконното използване на чувствителни и лични данни и др.

Законопроектът урежда изискванията по отношение на доставчиците на платежни услуги във връзка с предоставянето на информация на ползвателите на платежни услуги, като на ползвателите на платежни услуги следва да бъде осигурена необходимата, достатъчна и разбираема информация, както по отношение на договора за платежни услуги, така и по отношение на платежните операции.

Със законопроекта се въвеждат специфични изисквания спрямо доставчиците на платежни услуги за ограничаване и контрол на операционните рискове, включително рисковете, свързани със сигурността, във връзка с предоставяните от тях платежни услуги. Въведена е уредба за докладване на инциденти, съгласно която доставчик на платежни услуги, лицензиран от БНБ, при възникнал значим операционен или свързан със сигурността инцидент уведомява незабавно БНБ за това. Когато инцидентът засяга или може да засегне финансовите интереси на ползвателите на платежни услуги, доставчикът на платежни услуги е задължен да ги уведоми незабавно за инцидента и за всички мерки, които предприема, за да ограничи неблагоприятните последици от инцидента. С цел повишаване сигурността на плащанията, доставчиците на платежни услуги са задължени да прилагат по установен в закона ред задълбочено установяване на идентичността на платеца при достъп до платежната сметка онлайн, инициране на електронна платежна операция и извършване на действие от разстояние, при което би могъл да възникне риск от измама при плащането или друга злоупотреба.

С цел осигуряване на превантивен и обезпечаващ ефект по отношение на спазване на изискванията на закона, със законопроекта се предлага и увеличение и прецизиране на размера на предвижданите глоби и имуществени санкции при извършени нарушения на закона и на подзаконовите актове по прилагането му, както и при извършени

нарушения на Регламент (ЕС) № 2015/847, на Регламент (ЕО) № 924/2009, на Регламент (ЕС) № 260/2012 и на Регламент (ЕС) 2015/751.

II. Въвеждане на други директиви

Проектът на нов Закон за платежните слуги и платежните системи, аналогично и на досега действащия закон, въвежда в българското законодателство изискванията на Директива 98/26/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 19 май 1998 г. относно окончателността на сетълмента в платежните системи и в системите за сетълмент на ценни книжа, на Директива 2009/44/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 6 май 2009 г. за изменение на Директива 98/26/ЕО относно окончателността на сетълмента в платежните системи и в системите за сетълмент на ценни книжа и на Директива 2002/47/ЕО относно финансовите обезпечения по отношение на свързаните системи и вземанията по кредити (ОВ, L 146/37 от 10 юни 2009 г.), на Директива 2009/110/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 16 септември 2009 г. относно предприемането, упражняването и пруденциалния надзор на дейността на институциите за електронни пари и за изменение на директиви 2005/60/ЕО и 2006/48/ЕО, и за отмяна на Директива 2000/46/ЕО (ОВ, L 267/7 от 10 октомври 2009 г.), на Директива 2010/78/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 24 ноември 2010 г. за изменение на директиви 98/26/ЕО, 2002/87/ЕО, 2003/6/ЕО, 2003/41/ЕО, 2003/71/ЕО, 2004/39/ЕО, 2004/109/ЕО, 2005/60/ЕО, 2006/48/ЕО, 2006/49/ЕО и 2009/65/ЕО във връзка с правомощията на Европейския надзорен орган (Европейски банков орган), Европейския надзорен орган (Европейски орган за застраховане и професионално пенсионно осигуряване) и Европейския надзорен орган (Европейски орган за ценни книжа и пазари) (ОВ, L 331/120 от 15 декември 2010 г.), както и на 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.

С оглед прецизиране на съществуващата уредба, законопроектът предвижда при издаване на лиценз за извършване на дейност като дружество за електронни пари, лицензът за предоставяне на платежни услуги като платежна институция, ако такъв е бил издаден на дадено дружество, да се обезсили. Въведеното изискване предотвратява възможността за дублиране на лицензите за платежна институция и дружество за електронни пари в частта платежни услуги. С преходна разпоредба се предвижда дружества за електронни пари, които към момента на влизането на закона в сила имат и

издаден лиценз за извършване на дейност като платежна институция, в едномесечен срок да уведомят БНБ по кой от двата лиценза ще извършват дейност съгласно изискванията на новия закон.

В глава осма „Окончателност на сетълмента в платежни системи и системи за сетълмент на ценни книжа“ на законопроекта се въвеждат допълнителни изисквания към оператор на платежна система с окончателност на сетълмента по отношение на извършваната от него дейност. С новите изисквания в националното законодателство се въвеждат „Принципи за инфраструктурите на финансовите пазари“ на Международната организация на комисиите по ценни книжа (IOSCO) и Банката за международни разплащания (BIS). Привеждането на националното законодателство в съответствие с тези принципи спомага за по-ефективното изпълнение на нормативно възложената на БНБ задача да съдейства за създаването и функционирането на ефективни платежни системи и да осъществява надзор върху тях.

Законопроектът предвижда изменения и допълнения във връзка с платежната сметка за основни операции, с които се ограничава възможността банка да откаже откриване на платежна сметка за основни операции на потребител, само в случай че той вече притежава платежна сметка за основни операции, водена от същата или от друга банка на територията на страната, или притежава повече от една платежна сметка, чрез която може да използва всички услуги по чл. 118, ал. 1 от законопроекта, водена от същата или от друга банка на територията на страната, освен ако е бил уведомен, че сметката му ще бъде закрыта. Законопроектът предлага промяна в обхвата на услугите по платежна сметка за основни операции, съгласно която приемливите такси ще се прилагат само за платежни операции в лева на територията на страната, доколкото платежните сметки за основни операции се водят само в национална валута. С оглед този тип сметки да са по-достъпни за потребителите е предвидено при наличие на 10 или повече банки, които предлагат дадена услуга без такса, тя да се определя като безплатна в публикувания от БНБ среден размер на приемливите такси. В допълнение, ако дадена услуга се предлага без такса от банките до определен праг, до изчисления от БНБ среден размер на този праг услугата ще се предлага без такса.

По отношение на мерките, които банките следва да предприемат за повишаване на обществената осведоменост относно възможността за ползване на платежни сметки за основни операции, законопроектът конкретизира тези мерки, като предвижда банките да разпространяват на хартиен носител в помещенията си, до които потребителите имат

достъп, и в електронна форма чрез интернет страниците си брошура, съдържаща информация, определена от БНБ, относно платежната сметка за основни операции и прилаганите такси по нея от съответната банка.

III. Изменения в други закони

С преходните и заключителните разпоредби на проекта на Закона за платежните услуги и платежните системи се предвиждат изменения и допълнения в Закона за Българската народна банка, Закона за кредитните институции, Закона за гарантиране на влоговете в банките, Закона за административните нарушения и наказания, Закона за предоставяне на финансови услуги от разстояние, Закона за възстановяване и реструктуриране на кредитни институции и инвестиционни посредници, Закона за защита на потребителите, Закона за публичното предлагане на ценни книжа, Закона за държавния дълг, Закона за банковата несъстоятелност и Закона за дейността на колективните инвестиционни схеми и на други предприятия за колективно инвестиране.

1. Изменения в Закона за Българската народна банка

Предлага се изменение в чл. 39, съгласно което се преустановява възможността Българската народна банка да открива сметки на първични дилъри на държавни ценни книжа на лица, поддепозитари на държавни ценни книжа, и на други лица, определени от министъра на финансите и управителя на Българската народна банка по реда на наредбата по чл. 36, ал. 1 от Закона за държавния дълг. Тази разпоредба е свързана с преустановена практика за извършване на паричен сетълмент по сделки с ДЦК от инвестиционни посредници – участници в ЕСРОТ, които нямат договорни отношения с банка за посредничество при паричния сетълмент по сделки с ДЦК. Такива сметки не се водят към настоящия момент и участниците в системата за сетълмент на ДЦК, които не са банки, могат да извършват по еднакъв начин паричен сетълмент в платежните системи RINGS и TARGET2 - чрез банка, с която имат договор.

В допълнение, в чл. 42 се конкретизира, че с наредба на БНБ се определя редът, по който държавните и общинските органи и юридическите и физическите лица представят на БНБ информация, във връзка със съставянето на платежния баланс и воденето на паричната и лихвената статистика, както и на статистиката на финансовите сметки на страната. В досегашната си редакция посочената законова разпоредба не

даваше възможност за издаване на подзаконов нормативен акт, което не дава необходимата степен на правна сигурност при съставянето на съответните статистики.

2. Изменения в Закона за кредитните институции

С оглед прецизиране на действащата нормативна уредба, с новия Закон за платежните услуги и платежните системи се предвиждат изменения и в Закона за кредитните институции (ЗКИ). Измененията и допълненията в ЗКИ не са свързани с транспонирането на Директива (ЕС) 2015/2366.

Предлагат се изменения в чл. 56 от ЗКИ, които допълват уредбата на създадената и поддържана от Българската народна банка информационна система „Централен кредитен регистър“. С предложената нова редакция се регламентира достъпът до информация от системата за определени държавни органи, който досега е бил предмет на фрагментирана уредба в отделни специални закони като Закона за Националната агенция за приходите, Закона за мерките срещу изпирането на пари, Закона за съдебната власт и др., което създава неравнопоставено третиране на държавните органи, както и проблеми в практиката при определяне реда за достъп до съхраняваната в регистъра информация. С предложеното изменение в чл. 56 от ЗКИ се цели постигането на единен подход при получаването на достъп до информацията за паричните задължения на клиентите към банките и към финансовите институции на определени държавни органи с оглед изпълнение на законовите им правомощия. Предвидено е, че за всички останали случаи достъп до информация в системата се осигурява след постановяване на съдебно решение или определение за разкриване на банковата тайна или със съгласието на титуляря на сметката.

Допълва се и уредбата на създадената и поддържана от Българската народна банка информационна система „Регистър на банковите сметки и сейфове“, като се предоставя достъп до информация от системата и на Агенция „Митници“ и Сметната палата на Република България по отношение на лицата, заемащи висши държавни длъжности, с оглед на специфичните им законови правомощия.

С оглед фактическата сложност на извършваните проверки и необходимостта от извършване на задълбочен последващ анализ на съответните финансови данни, се предвижда изменение на чл. 153, ал. 1 от ЗКИ, съгласно което актовете за установяване

на нарушенията по чл. 152, 152б и 152в да се съставят от длъжностни лица, оправомощени от подуправителя на БНБ, ръководещ управление „Банков надзор“, в срок шест месеца от деня, в който нарушителят е открит, но не по-късно от пет години от извършване на нарушението, с което се удължава давността за нарушения по ЗКИ.

3. Изменения в Закона за гарантиране на влоговете в банките

С предложеното изменение в Закона за гарантиране на влоговете в банките се предвижда да отпадне задължението за представяне на БНБ на годишния бюджет за административните разходи на Фонда за гарантиране на влоговете в банките и отчета за изпълнението му. Представянето на посочените документи в БНБ, след като те вече са приети от Управителния съвет на Фонда, е лишено от основание и влиза в противоречие със самостоятелния статут на Фонда като юридическо лице, ръководено от управителен съвет, в който определените от закона институции имат свое представителство.

4. Изменения в Закона за административните нарушения и наказания

Със законопроекта се предлага в чл. 34, ал. 1 от Закона за административните нарушения и наказания да бъде предвидена двегодишна давност за нарушения по Закона за платежните услуги и платежните системи за образуване на административнонаказателно производство. Това се налага с оглед на правната и фактическа сложност при установяване на този вид административни нарушения и особено важността на обществените отношения, свързани с предоставянето на платежни услуги.

5. Предложените изменения в Закона за предоставяне на финансови услуги от разстояние, Закона за възстановяване и реструктуриране на кредитни институции и инвестиционни посредници, Закона за защита на потребителите, Закона за публичното предлагане на ценни книжа, Закона за държавния дълг, Закона за банковата несъстоятелност и Закона за дейността на колективните инвестиционни схеми и на други предприятия за колективно инвестиране са от технически характер и имат за цел привеждането на съответните текстове в съответствие с разпоредбите на предложения проект на нов Закон за платежните услуги и платежните системи.

IV. Финансови и други средства, необходими за прилагането на уредбата

Предложеният законопроект няма да доведе до пряко и/или косвено въздействие върху държавния бюджет на Република България, поради което към проекта не е приложена необходимата финансова обосновка съгласно чл. 35, ал. 1 т. 4, буква „б“ от Устройствения правилник на Министерския съвет и на неговата администрация.

Проектът на нов Закон за платежните услуги и платежните системи ще има ефект върху съществуващите доставчици на платежни услуги; доставчиците на нов вид платежни услуги - услуги по инициране на плащане и услуги по предоставяне на информация за сметка; физически и юридически лица, които са ползватели на платежни услуги; операторите на платежни системи с окончателност на сетълмента; платежните картови схеми със седалище в Република България и Българската народна банка.

За съществуващите доставчици на платежни услуги ще възникнат разходи, свързани с новите нормативни изисквания (вкл. произтичащи от регулаторните технически стандарти и насоки към Директива (ЕС) 2015/2366, разработени от Европейския банков орган в сътрудничество с Европейската централна банка), по отношение на внедряване или доработване на информационни системи; разширената отговорност на доставчика на платежни услуги при неразрешени платежни операции; разширяване обхвата на платежните операции, за които доставчикът на платежни услуги носи отговорност; създаване или подобряване на мерки и процедури за ограничаването и контрола на операционните рискове и др.

За доставчиците на новите видове платежни услуги ще възникнат разходи, както следва: разходи във връзка с необходимостта от лицензиране за извършване на дейност като платежна институция, съответно вписване в публичния регистър на БНБ.

За операторите на платежни системи с окончателност на сетълмента могат да възникнат разходи във връзка с привеждането в съответствие с новите разпоредби, въвеждащи „Принципи за инфраструктурите на финансовите пазари“ на Банката за международни разплащания и Международната организация на комисиите по ценни книжа.

За Българската народна банка като компетентен орган по прилагането на Закона за платежните услуги и платежните системи ще е необходим допълнителен човешки и административен ресурс при упражняване на правомощията, свързани с новите изисквания.

Основните ползи за съществуващите доставчици на платежни услуги са във връзка с установяването на условия за равнопоставеност по отношение на административния контрол, прецизирането на правилата за презгранично предоставяне на платежни услуги от платежни институции и дружества за електронни пари в рамките на ЕС; улесняване на достъпа на платежните институции и дружества за електронни пари до платежни системи и повишаване на конкуренцията между доставчиците на платежни услуги; въвеждане на допълнителни мерки за ограничаване и контролни механизми за управление на операционните рискове и сигурността при предоставяне на платежни услуги.

За доставчиците на услуги по предоставяне на информация за сметка, които към момента попадат извън обхвата на действащия Закон за платежните услуги и платежните системи, се създават облекчени изисквания за започване на дейност.

Ползите за ползвателите на платежни услуги - физически и юридически лица, са свързани с: повишаване сигурността на плащанията и намаляване на размера на отговорността и загубите при неразрешени платежни операции, извършени при определени обстоятелства. От друга страна, ще се повишават изискванията за защитните мерки, прилагани от доставчиците на платежни услуги. Въвежда се максимален срок от 35 работни дни за отговор по жалба, свързана с предоставяне на платежни услуги.

За операторите на платежни системи с окончателност на сетълмента ще се подобрят надеждността, устойчивостта и ефективността във връзка с въвеждането в международни принципи в областта на инфраструктурите на финансовите пазари.

Законопроектът създава условия за упражняване на по-ефективен надзор от Българската народна банка по отношение на платежните картови схеми със седалище в Република България и по отношение на платежните институции и дружествата за електронни пари, които извършват дейност на територията на Република България чрез представител.

Законопроектът се предвижда да влезе в сила от 13 януари 2018 г. в съответствие с чл. 115 от Директива (ЕС) 2015/2366. Влизането в сила на някои разпоредби от законопроекта е обвързано с приемането и влизането в сила на регулаторни технически стандарти от Европейската комисия. Във връзка с необходимостта от прилагането на новата уредба, предложеният законопроект предвижда шестмесечен срок от влизането

в сила на закона, в който доставчиците на платежни услуги да приведат в съответствие със закона дейността си и своите правоотношения с трети лица, възникнали преди влизането му в сила.