

МОТИВИ

към проекта на закон за изменение и допълнение на Закона за пазарите на финансови инструменти

С предложения проект на закон за изменение и допълнение на Закона за пазарите на финансови инструменти (ЗИД на ЗПФИ) се предвиждат промени в националното законодателство, които произтичат от Регламент (ЕС) 2022/858 на Европейския парламент и на Съвета от 30 май 2022 година относно пилотна уредба на пазарните инфраструктури, основани на технологията на децентрализирания регистър, и за изменение на регламенти (ЕС) № 600/2014, (ЕС) № 909/2014 и Директива 2014/65/ЕС (Регламент (ЕС) 2022/858).

I. Въвеждане в националното законодателство на мерки по прилагането на Регламент (ЕС) 2022/858

1. Технология на децентрализирания регистър

Един от основните приоритети на Европейската комисия (ЕК) е създаването на нормативна уредба на финансовите услуги, която да благоприятства иновациите и да не възпрепятства внедряването на нови технологии. Предложенията на ЕК в областта на цифровите финансови услуги и по-конкретно за специална уредба на криптоактивите целят осигуряването на адекватна защита на потребителите и инвеститорите, на правна сигурност относно използването от иновативните дружества на блоковите вериги, технологията на децентрализирания регистър (distributed-ledger technology/ТДР) и криптоактивите, както и осигуряването на финансова стабилност. ТДР е алтернативен начин да се съхранява информация в бази данни, при която вместо на едно място базата данни се съхранява в мрежа от компютри, независими един от друг, като всички в мрежата обичайно могат да „виждат“ цялата информация, а и - в зависимост от правата си - могат да я допълват. Частен случай на ТДР е т.нар. „блокова верига“ или „блокчейн“ (blockchain), при която информацията се групира в блокове, които се свързват хронологично и образуват верига. Цялата верига, освен че се съхранява децентрализирано, е защитена от сложни алгоритми, така че сигурността на данните да е максимално обезпечена.

2. Пазарни инфраструктури, основани на технологията на децентрализирания регистър

С цел да се позволи издаването на финансови инструменти, подлежащи на съхранение и прехвърляне чрез децентрализиран регистър, както и с цел развитие на ТДР при запазване на високата степен на защита на инвеститорите, целостта на пазара, финансовата стабилност и прозрачността, е приет Регламент (ЕС) 2022/858. С него, считано от 23.03.2023 г., в Европейския съюз се прилага пилотен режим за дейността на пазарните инфраструктури, основани на ТДР. Пилотната уредба ще позволи на пазарни инфраструктури, основани на ТДР, временно да бъдат освободени от някои специфични изисквания на законодателството на ЕС в областта на финансовите услуги, които иначе биха попречили на разработването на технологични решения за търговия и сетълмент на

сделки с криптоактиви, които могат да се приемат за финансови инструменти. Пазарните инфраструктури, основани на ТДР, следва да разполагат с подходящи гаранции във връзка с използването на ТДР, за да се осигури ефективна защита на инвеститорите, включително ясно определени отговорности пред клиентите за всякакви загуби, дължащи се на оперативни проблеми. Регламентът предвижда технологична неутралност, поради което не изисква използването на конкретен вид ТДР (конкретен тип блокчейн, публичен или частен, и др.).

С Регламент (ЕС) 2022/858 се въвеждат единни изисквания за пазарните участници, които желаят да им се разреши да управляват пазарна инфраструктура, основана на ТДР, като същевременно с това се преодолява рискът описаните пазарни инфраструктури да подлежат само на специални национални правила. Предвидено е издадените по Регламент (ЕС) 2022/858 специални разрешения и посочените в тях освобождавания да са валидни само за период до 6 години, считано от датата на тяхното издаване, и само за срока на пилотната уредба.

3. Категории активи, допуснати до търговия и сетълмент в пазарните инфраструктури, основани на технологията на децентрализирания регистър

С цел да се гарантира защита на инвеститорите и да се осигури финансова стабилност, в пилотната уредба са предвидени подходящи предпазни мерки, като ограничаване на видовете търгуеми финансови инструменти. По-специално се предвижда видовете финансови инструменти да бъдат ограничени до акции, облигации и дялове на предприятия за колективно инвестиране, при условие че са изпълнени определени количествени ограничения, вариращи в зависимост от всяка категория финансови инструменти, издадени по ТДР. Във всеки случай общата пазарна стойност на всички финансови инструменти, издадени по ТДР, които са допуснати до търговия или които са регистрирани в пазарна инфраструктура, основана на ТДР, не трябва да надвишава 6 милиарда евро в момента на допускане до търговия или първоначална регистрация на нов финансов инструмент, издаден по ТДР. При достигане на общ праг от 9 милиарда евро на общата пазарна стойност на всички финансови инструменти, основани на ТДР, допуснати до търговия или регистрирани в пазарна инфраструктура, основана на ТДР, операторът на пазарната инфраструктура, основана на ТДР, е длъжен да задейства стратегия за преход към традиционните пазарни инфраструктури.

4. Компетентен орган – определяне и правомощия

С Регламент (ЕС) 2022/858 се въвеждат редица изисквания към определените от държавите членки национални компетентни органи - по отношение осъществяването на надзор върху дейността на посочените специфични пазарни субекти, необходимостта от своевременно обмен на информация относно текущите етапи на развитие на пилотната уредба в държавите членки с другите компетентни органи и с Европейския орган за ценни книжа и пазари (ЕОЦКП).

Изпращането на данните и обстоятелствата, свързани с издаването на специалните разрешения и посочените в тях освобождавания, на ЕОЦКП от страна на компетентния орган ще спомогне за формирането на необходимата база данни за функционирането на пилотната уредба, което ще позволи на ЕОЦКП да изгради обективен и критичен поглед относно цялостното опериране на пилотния режим на ниво ЕС, който да представи на ЕК.

Специфичните инструменти и правомощия за регулиране на дейността на пазарните инфраструктури, основани на ТДР, са свързани с необходимостта от предоставянето на освобождавания от прилагането на законодателството в областта на финансовите услуги спрямо тези лица при спазване изискванията на пилотния регламент и с определянето на компетентен орган по надзор и сътрудничество, който да следи за изпълнението на изискванията на Регламент (ЕС) 2022/858.

Тъй като пазарните инфраструктури, основани на ТДР, са изцяло нови пазарни субекти, съответно е налице нова уредба на условията, при които лицата могат да придобият подобен статут и да развият дейността си, на българските дружества следва да се осигури възможност да предоставят услуги като пазарни инфраструктури, основани на ТДР, при спазването на изискванията на Регламент (ЕС) 2022/858.

Горното обуславя необходимостта от въвеждане на мерки по прилагане на приетите с Регламент (ЕС) 2022/858 единни европейски правила в следните насоки:

- определяне на компетентен орган, оправомощен да издава, изменя и отнема специалните разрешения с посочените в тях освобождавания по Регламент (ЕС) 2022/858, на разрешенията и одобренията по същия регламент, както и да осъществява надзора на дейността на пазарните инфраструктури, основани на ТДР;
- определяне на компетентен орган, който да осъществява сътрудничеството с компетентните органи на другите държави членки и комуникацията с ЕОЦКП;
- въвеждане на конкретни надзорни правомощия и определяне на принудителни административни мерки и административнонаказателна отговорност с цел осигуряване спазването на изискванията на регламента.

II. Изменения в други закони, произтичащи от въвеждането на мерки по прилагането на Регламент (ЕС) 2022/858

1. Изменения в Закона за Комисията за финансов надзор

Предлагат се изменения и допълнения в Закона за Комисията за финансов надзор (ЗКФН), свързани с определяне на Комисията за финансов надзор (КФН), съответно заместник-председателя, ръководещ управление „Надзор на инвестиционната дейност“, като компетентни органи за осъществяването на предварителния и текущия надзор върху дейността на пазарните инфраструктури, основани на ТДР.

2. Изменения в Закона за публичното предлагане на ценни книжа

Във връзка с мерките, необходими за прилагането на изискванията на Регламент (ЕС) 2022/858, се предлага изискванията на чл. 127, ал. 1 и 2 от ЗППЦК да не се прилагат, когато на пазарната инфраструктура, основана на ТДР, е предоставено освобождаване, съгласно изискванията на регламента. Тези изисквания са приложими за финансовите инструменти, основани на ТДР, при задействане на стратегията за преход на пазарна инфраструктура, основана на ТДР, в определените от Регламент (ЕС) 2022/858 случаи. По този начин се постига съответствие с изискванията на Регламент (ЕС) 2022/858.

III. Други изменения

Във връзка с констатирана празнота в правната уредба, изразяваща се в липсата на правна възможност за акционерните дружества със седалище в Република България,

чийто акции са допуснати до търговия на многостранна система за търговия, вписана във водения от КФН регистър по чл. 30, ал. 1, т. 1 от ЗКФН, да провеждат общите събрания на акционерите (ОСА) си и посредством електронни средства, наред с липсата на правна възможност за инвестиралите в ценни книжа на такива дружества да упражняват правата си на глас в ОСА на такива дружества чрез кореспонденция, се предвижда в дял трети, глава шеста от ЗППЦК създаването на нов раздел III „Специални правила относно емитенти на ценни книжа, допуснати до търговия на многостранна система за търговия“ в ЗППЦК.

Действащото законодателство допуска провеждане на ОСА чрез електронни средства и упражняването на право на глас чрез кореспонденция само за публичните дружества по смисъла на ЗППЦК. Многочислеността на акционерите е типична характеристика както на публичните дружества, така и на тези, чиито ценни книжа са допуснати до търговия на многостранна система за търговия. От тази гледна точка, двата типа дружества са сходни, съответно законодателството следва да им предоставя сходни възможности за провеждане на заседанията на ОСА. Поради констатираната правна празнота обаче, дружествата със седалище в Република България, чиито акции се търгуват на многостранна система за търговия, вписана в регистъра по чл. 30, ал. 1, т. 1 от ЗКФН, не могат да осигурят необходимото ниво на прозрачност и равнопоставеност на вече международния си акционерен състав. Следователно липсата на аналогична правна уредба се явява по-скоро пречка за развиването на дейността им. За нейното преодоляване е необходимо въвеждането на специални правила, които да позволят на дружествата със седалище в Република България, чиито акции са допуснати до търговия на многостранна система за търговия, вписана в регистъра по чл. 30, ал. 1, т. 1 от ЗКФН, да провеждат ОСА с електронни средства, съответно да позволят упражняването на право на глас на техните акционери чрез кореспонденция.

В ЗПФИ изчерпателно са изброени инвестиционните услуги и дейности, които може да извършва всеки инвестиционен посредник. В същото време в ЗПФИ е предвидено налагане на административно наказание само за извършване на инвестиционни услуги без лиценз, а не и при извършване на инвестиционна дейност без лиценз. Във връзка с констатирана празнота в правната уредба, изразяваща се в липсата на възможността за налагане на административно наказание за извършване на дейност без лиценз, се предлага осигуряване на такава възможност с оглед защитата на инвеститорите.

Предлагат се редакции на разпоредбите в ЗКФН, регламентиращи таксите за вписване в регистъра по чл. 30, ал. 1, т. 7 от ЗКФН на допустим фонд за рисков капитал по Регламент (ЕС) № 345/2013 г. и за вписване в регистъра на допустим фонд за социално предприемачество по Регламент (ЕС) № 346/2013 г. Промените са редакционни, с цел постигане на по-голяма яснота относно приложимите разпоредби, съдържащи правни основания за вписване във водения от КФН регистър.

Предлагат се изменения и в Закона за кредитните институции (ЗКИ) във връзка с констатирани празноти. Предлага се прецизиране на редакцията на чл. 3а с оглед промените в чл. 3 от ЗКИ вследствие въвеждането на 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 правомощията и мерките за запазване на капитала. Определението за финансова институция по чл. 3 от ЗКИ е в стриктно съответствие с определението по чл. 4, ал. 1, т. 26 от Регламент (ЕС) 575/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 г. относно пруденциалните изисквания за кредитните институции и за изменение на Регламент (ЕС) № 648/2012. Същевременно, регистрационният режим по чл. 3а от ЗКИ,

който препраща към чл. 3 от ЗКИ е национален режим и не произтича от законодателството на ЕС. След изменението на определението по чл. 3 от ЗКИ, се налага изменение и в чл. 3а за да бъдат изключени изрично субекти, които попадат в определението за финансова институция, но са регулирани от друго национално право или от правото на ЕС и които са обект на лицензионен или регистрационен режим (в т.ч. лица, управляващи алтернативни инвестиционни фондове, публични дружества и др.) от съответен национален компетентен орган.

В поддържаните от Българска народна банка информационни системи се съдържа правнозащитена информация, като банкова тайна, професионална и търговска тайна, както и лични данни в Централния кредитен регистър (ЦКР) и лични данни в Регистъра на банковите сметки и сейфове (РБСС). Това изисква на законово ниво в чл. 56 и чл. 56а от ЗКИ, уреждащи дейността на ЦКР и РБСС, да се регламентират съответни изисквания за осъществяване на достъп до данните с оглед гарантиране на правна сигурност, осигуряване на висока степен на защита интересите на лицата и опазване на тайната на информацията, в т.ч. съдържащите се лични данни.

В Закона за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения, за компетентен орган относно разглеждането на сигналите в областта на финансовите услуги, продукти и пазари и предотвратяването на изпирането на пари и финансирането на тероризма е определена Комисията за финансов надзор. Законът не отчита законоустановените правомощия на Комисията за финансов надзор в небанковия финансов сектор по отношение на поднадзорните ѝ лица, включително съгласно секторното законодателство, както и липсата на правомощия в банковия финансов сектор по отношение на кредитните институции и други поднадзорни лица на Българската народна банка, правомощията на Държавна агенция „Национална сигурност“, както и на Комисията за публичен надзор над регистрираните одитори по отношение на одиторите, поради което е необходимо разпоредбата относно определянето на компетентен орган в посочените области да се прецизира. По този начин ще се постигне както съответствие с Директива (ЕС) 2019/1937 на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2019 г. относно защитата на лицата, които подават сигнали за нарушения на правото на Съюза, която отчита наличието на специфично секторно законодателство, а така също и с действащото национално законодателство в областта на финансовите услуги, продукти и пазари и предотвратяването на изпирането на пари и финансирането на тероризма, в което правомощията и функциите на националните компетентни органи, както и кръга от поднадзорни лица са ясно дефинирани.

IV. Финансови средства, необходими за прилагането на новата уредба

Предвижда се въвеждането на такси за издаване на специално разрешение от КФН за управление на пазарна инфраструктура, основана на ТДР, по смисъла на Регламент (ЕС) 2022/858 (многостранна система за търговия, основана на ТДР, система за сетълмент, основана на ТДР, система за търговия и сетълмент, основана на ТДР). Предвижда се и такса за издаване на последващо освобождаване по чл. 4 - 6 от Регламент (ЕС) 2022/858, в допълнение на първоначално предоставените със специалното разрешение.

Предвиждат се и такси за осъществяването на общ финансов надзор от КФН върху дейността на всеки вид пазарна инфраструктура, основана на ТДР.

За определяне размера на таксите, посочени в приложение към чл. 27, ал. 1 от ЗКФН, се използва подход, в съответствие с изискванията на чл. 4, ал. 1 от Методиката

за определяне на разходо-ориентиран размер на таксите по чл. 7а от Закона за ограничаване на административното регулиране и административния контрол върху стопанската дейност и разходването им.

Следва да се има предвид, че понастоящем в ЕС и в Република България няма лица, получили специални разрешения да управляват пазарни инфраструктури, основани на ТДР. Принципно, за спазване изискванията на Регламент (ЕС) 2022/858, административната тежест за пазарните инфраструктури, основани на ТДР, ще се увеличи.

С приемането на нормативните изменения ще се облекчат условия за провеждане на ОСА на дружества със седалище в Република България, чиито акции са допуснати до търговия на многостранна система за търговия, вписана в регистъра по чл. 30, ал. 1, т. 1 от ЗКФН – както за самите дружества, така и за техните акционери, вкл. такива, които не са установени в страната, т.е. ще е налице намаляване на административната тежест.

Предложените промени със ЗИД на ЗПФИ не водят до въздействие върху държавния бюджет на Република България.

V. Очаквани резултати от прилагането на новата уредба

Въвеждането на мерките по прилагането на Регламент (ЕС) 2022/858 цели действащата към момента правна уредба да бъде развита и адаптирана към приетото европейско законодателство. Конкретната цел, която следва да бъде постигната, е създаването на условия за прилагането на хармонизираната европейска правна рамка, въвеждаща пилотния проект по Регламент (ЕС) 2022/858.

Към момента в Република България не е налице нормативна регламентация на използването на ТДР за издаването, търговията и сетълмента на криптоактиви, които могат да се приемат за финансови инструменти. С въвеждането ѝ в национално законодателство - в експериментален вид за определен период от време, както е съгласно Регламент (ЕС) 2022/858, дружествата в Република България ще могат да се възползват изцяло от предимствата на регулацията, а надзорният орган ще може да идентифицира нормативните пречки пред развитието на процесите, като същевременно натрупва ценни знания за функционирането на ТДР. Това би улеснило изграждането на по-надежден и сигурен вторичен пазар на криптоактивите, които могат да се приемат за финансови инструменти. Въвеждането на пилотната уредба в Република България за предварително определен период от време ще способства изграждането на опит за това как се прилага действащото финансово законодателство към пазарните инфраструктури, основани на ТДР, и какви са ограниченията му в тази връзка. ТДР може да позволи сетълмент в почти реално време, намалявайки по този начин риска от контрагента при процеса на сетълмент. Децентрализираният характер на ТДР, от своя страна, дава възможност да се ограничат и някои киберрискове, които присъстват при централизираните пазарни инфраструктури, като например рискът от отказ на един единствен елемент да доведе до срив на цялата система. Използването на ТДР може да доведе и до намаляване на разходите - чрез освобождаването на капитал поради намалената необходимост от внасяне на обезпечения, както и благодарение на автоматизирането на процесите, които биха могли да опростят някои процеси на обработка (напр. равнение).

Също така, приемането на предложеното изменение в ЗППЦК относно средствата и начините на провеждане на ОСА на дружества със седалище в Република България, чиито акции са допуснати до търговия на многостранна система за търговия, вписана в регистъра по чл. 30, ал. 1, т. 1 от ЗКФН, респективно за упражняването на права на глас от техните акционери, ще бъде преодоляна констатирана правна празнота. Отделно от

това ще бъде преодоляна неравнопоставеността на посочените дружества и на техните акционери спрямо публичните дружества, чиито акции също са допуснати до търговия, макар и на регулирания пазар. Горното е свързано с факта, че и двата вида дружества се характеризират с многочислени и раздробени акционерни структури. Чрез предвидените в законопроекта промени ще се гарантира възможност за участие в ОСА на дружества със седалище в Република България, чиито акции са допуснати до търговия на многостранна система за търговия, вписана в регистъра по чл. 30, ал. 1, т. 1 от ЗКФН, и на чуждестранни акционери, инвестирани в капитала им. Адаптирането на правната уредба ще се отрази благоприятно на възможността за развитие на многостранните системи за търговия и на пазара за растеж като цяло, с оглед създаването на адекватни условия за упражняване на правата на акционерите, които ще бъдат в синхрон и с облекчените условия за допускането до търговия на такива платформи.

VI. 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.

Законопроектът е включен като мярка за изпълнение в Плана за действие за 2023 г. с мерките, произтичащи от членството на Република България в Европейския съюз, като Регламент (ЕС) 2022/858 се прилага считано от 23 март 2023 г. с малки изключения. Съгласно чл. 18 Регламент (ЕС) 2022/858, с който се създава чл. 93, параграф 3а, ал. 2 в Директива 2014/65/ЕС държавите членки, които не могат да приемат разпоредби, необходими за спазването на член 4, параграф 1, точка 15 от същата директива до 23 март 2023 г., тъй като техните законодателни процедури отнемат повече от девет месеца, се ползват от удължаване на периода за транспониране до 6 месеца от посочената дата.