C/2023/1355

1.12.2023 г.

СТАНОВИЩЕ НА ЕВРОПЕЙСКАТА ЦЕНТРАЛНА БАНКА

от 13 октомври 2023 година

относно предложение за регламент относно статута на евробанкнотите и евромонетите като законно платежно средство

(CON/2023/31)

(C/2023/1355)

Въведение и правно основание

На 27 юли 2023 г. и 11 септември 2023 г. Европейската централна банка (ЕЦБ) получи искания съответно от Европейския парламент и от Съвета на Европейския съюз за становище относно предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно статута на евробанкнотите и евромонетите като законно платежно средство ([1]) (наричан по-нататък „предложеният регламент“).

ЕЦБ е компетентна да даде становище на основание член 133 от Договора за функционирането на Европейския съюз, в който се предвижда, че без да се засягат правомощията, предоставени на ЕЦБ, Европейският парламент и Съветът определят необходимите мерки относно използването на еврото като единна парична единица и че тези мерки се приемат след консултация с ЕЦБ. Управителният съвет прие настоящото становище съгласно член 17.5, първо изречение от Процедурния правилник на Европейската централна банка.

1. Общи забележки

1.1. ЕЦБ приветства предложения регламент, който ще се прилага в държавите членки, чиято парична единица е еврото. ЕЦБ твърдо подкрепя въвеждането във вторичното право на Съюза на правила относно статута на евробанкнотите и евромонетите като законно платежно средство в цялата еврозона. Тези правила ще насърчат необходимата правна сигурност по отношение на понятието „законно платежно средство“ в правото на Съюза, какъвто е статутът на евробанкнотите в първичното право на Съюза и на евромонетите във вторичното право на Съюза ([2]). Правилата, определени в предложения регламент, ще гарантират също така съгласуваност, като същевременно се вземат предвид различията, с предложението за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно създаването на цифровото евро ([3]) (наричан по-нататък „предложеният регламент относно цифровото евро“), който включва правила относно статута на цифровото евро на законно платежно средство. Предложеният регламент ще допринесе за това да се гарантира, че цифровото евро, ако бъде емитирано, допълва евробанкнотите и евромонетите, но не ги заменя.

1.2. ЕЦБ приветства по-специално мерките, предвидени в предложения регламент относно необходимостта държавите членки, чиято парична единица е еврото, да осигурят достатъчен и ефективен достъп до пари в брой. ЕЦБ неизменно е приветствала националните законопроекти, насочени към защита на наличността на пари в брой ([4]). ЕЦБ напълно споделя мнението, че достъпът до пари в брой е необходим, за да се запази ефективността на статута им на законно платежно средство. Ако гражданите нямат достъп до пари в брой, те няма да могат да ги използват като платежно средство и средство за съхраняване на стойност ([5]).

([1]) COM(2023) 364 final.

([2]) Член 128, параграф 1, трето изречение от Договора и член 16, трето изречение от Устава на Европейската система на централните банки и на Европейската централна банка (наричан по-нататък „Уставът на ЕСЦБ“); член 11 от Регламент (ЕО) № 974/98 на Съвета от 3 май 1998 г. относно въвеждането на еврото (ОВ L 139, 11.5.1998 г., стр. 1).

([3]) COM(2023) 369 final.

([4]) Вж. например параграф 3.3 от Становище CON/2022/40, параграф 7.2 от Становище CON/2021/9, параграф 2.4 от Становище CON/2020/21 и параграф 9.2 от Становище CON/2020/13. Всички становища на ЕЦБ се публикуват на EUR-Lex.

([5]) Вж. раздел 1, стр. 1 и раздел 3, стр. 5 от обяснителния меморандум към предложения регламент и принцип 6 на ELTEG III в Окончателния доклад на Експертната група по въпросите на еврото като законно платежно средство (ELTEG) от 6 юли 2022 г., достъпен на уебсайта на Комисията www.ec.europa.eu

1.3. Съгласно Договора ЕЦБ има изключителното право да разрешава емитирането на евробанкноти в рамките на Съюза ([6]). Евробанкнотите, емитирани от ЕЦБ и националните централни банки на държавите членки, чиято парична единица е еврото, са единствените банкноти със статут на законно платежно средство в еврозоната ([7]). Статутът на евромонетите като законно платежно средство е уреден във вторичното право на Съюза ([8]). Във вторичното право на Съюза обаче няма правно обвързващо определение на понятието „законно платежно средство“.

1.4. Съдът е разгледал понятието „законно платежно средство“ в решение, позовавайки се на Препоръка 2010/191/ЕС на Комисията ([9]), като уточнява, че когато съществува задължение за плащане, статутът на законно платежно средство на евробанкнотите и на евромонетите би трябвало да включва: а) задължителното приемане на тези банкноти и монети ([10]); б) приемането им по пълен номинал; и в) правото на освобождаване от задължение за плащане.

1.5. Съдът също така е пояснил, че понятието „законно платежно средство“, посочено в член 128, параграф 1 от Договора, представлява понятие от правото на Съюза, което трябва да получи самостоятелно и еднакво тълкуване навсякъде в Съюза ([11]). Член 133 от Договора оправомощава законодателя на Съюза сам да уточнява правния режим на статута на законно платежно средство на евробанкнотите и евромонетите, доколкото това е необходимо за използването на еврото като единна парична единица. Такава изключителна компетентност изключва всякаква компетентност на държавите членки в съответната област, освен ако са оправомощени от Съюза или с цел прилагането на актовете на Съюза ([12]).

1.6. Както е посочено в обяснителния меморандум, придружаващ предложения регламент ([13]), обсъжданията в рамките на Експертната група по въпросите на еврото като законно платежно средство (ELTEG) потвърдиха наличието на правна несигурност по отношение на статута на еврото в брой като законно платежно средство и различното прилагане на неговите принципи в еврозоната. Те също така разкриха опасения относно въздействието върху достъпа до пари в брой на намаляването на географското покритие на терминалните устройства АТМ и намаляването на касовите услуги в банковите клонове ([14]).

1.7. Предложеният регламент ще допринесе да се гарантира, че евро в брой остава налично, включително в периферните региони, и че се приема за плащания навсякъде в еврозоната, като по този начин се укрепя Стратегията на Евросистемата за парите в брой ([15]). Въпреки цифровизацията на икономиката на Съюза и нарастващото използване на електронни платежни средства парите в брой продължават да играят важна роля в обществото ([16]). Възможността за

([6]) Член 128, параграф 1, първо изречение от Договора и член 16, първо изречение от Устава на ЕСЦБ.

([7]) Член 128, параграф 1, трето изречение от Договора и член 16, трето изречение от Устава на ЕСЦБ.

([8]) Член 11 от Регламент (ЕО) № 974/98.

([9]) Препоръка 2010/191/ЕС на Комисията от 22 март 2010 г. относно обхвата и действието на евробанкнотите и евромонетите като законно платежно средство (ОВ L 83, 30.3.2010 г., стр. 70).

([10]) Съдът обаче допълнително поясни, че статутът на законно платежно средство изисква не абсолютно приемане, а само принципно приемане на евробанкнотите и евромонетите като платежно средство. Държавите членки могат да въведат ограничения на задължението за приемане на евробанкноти и евромонети, ако те действат в рамките на своята компетентност и при определени условия. Вж. решение на Съда от 26 януари 2021 г., Hessischer Rundfunk, C-422/19 и C-423/19, ECLI:EU:C:2021:63, т. 55, 56 и 67—70. В този контекст ЕЦБ следи отблизо всички промени в националното законодателство, които имат за цел да ограничат възможностите за плащане в брой и по този начин да възпрепятстват правото на гражданите да плащат в брой. Вж. например Становища CON/2023/13, CON/2022/43, CON/2020/33 и CON/2019/39.

([11]) Вж. решение на Съда от 26 януари 2021 г., Hessischer Rundfunk, C-422/19 и C-423/19, ECLI:EU:C:2021:63 (наричано по-нататък „решението по съединени дела C-422/19 и C-423/19“), т. 45.

([12]) Вж. решението по съединени дела C-422/19 и C-423/19, т. 50—52.

([13]) Вж. раздел 3, стр. 4 от обяснителния меморандум към предложения регламент и Окончателния доклад на Експертната група по въпросите на еврото като законно платежно средство (ELTEG) от 6 юли 2022 г., достъпен на уебсайта на Комисията www.ec.europa.eu.

([14]) Вж. принцип 6 на ELTEG III в Окончателния доклад на Експертната група по въпросите на еврото като законно платежно средство (ELTEG) от 6 юли 2022 г., достъпен на уебсайта на Комисията www.ec.europa.eu

([15]) Вж. Стратегията на Евросистемата за парите в брой, достъпна на уебсайта на ЕЦБ www.ecb.europa.eu

([16]) Вж. например параграфи 2.4 и 2.7 от Становище CON/2019/46, параграфи 2.1 и 2.2 от Становище CON/2021/18 и параграф 4.7 от Становище на Европейската централна банка от 16 февруари 2022 година относно предложение за директива и регламент за предотвратяване на използването на финансовата система за целите на изпирането на пари и финансирането на тероризма (CON/2022/5) (ОВ C 210, 25.5.2022 г., стр. 15). ЕЦБ е заявила своята неутралност по отношение на различните платежни средства, което означава, че не дава предимство на един инструмент пред друг. Вж. параграф 2.1 от Становище CON/2015/55.

плащане в брой остава особено важна за някои групи от обществото, които поради различни законни причини биха предпочели да използват пари в брой вместо други платежни средства или нямат достъп до банкови услуги и електронни платежни средства. Тези групи включват граждани с увреждания, имигранти, социално уязвими граждани, възрастни хора, малолетни и непълнолетни лица и други лица с ограничен или никакъв достъп до цифрови платежни услуги ([17]).

1.8. Освен това парите в брой са полезни като платежен инструмент, тъй като са общоприети, бързи и улесняват контрола върху разходването на средствата на платеца. Също така понастоящем това е единственият платежен инструмент, който позволява на гражданите да извършват незабавен сетълмент на трансакция с пари на централна банка, като същевременно се гарантира неприкосновеността на личния живот ([18]). Като пари на централната банка еврото в брой гарантира конвертируемостта на парите на търговските банки, като по този начин дава увереност на гражданите по отношение на използваемостта на парите на търговската банка като платежно средство и функцията им на средство за съхраняване на стойност. Следователно еврото в брой играе своята роля за поддържане на финансовата стабилност и трансмисионния механизъм на паричната политика.

2. **Ясна забрана за предварителното едностранно изключване на плащанията в брой**

2.1. ЕЦБ споделя опасенията, изложени в предложения регламент, относно „предварителното едностранно изключване на плащанията в брой“ от страна на търговците на дребно или доставчиците на услуги. Разпространението на такива ситуации би подкопало сериозно статута на евробанкнотите и евромонетите като законно платежно средство ([19]). В предложения регламент следва да бъде включена нова разпоредба, която ясно да посочва, че предварителното едностранно изключване на плащанията в брой е забранено.

2.2. ЕЦБ предлага също така да се измени определението за предварително едностранно изключване на плащанията в брой в предложения регламент ([20]), за да се поясни, че то включва практики „без плащания в брой“ (напр. надписи „не се приемат пари в брой“ на входове на магазини или места на продажба), както и договорни условия, които не са били индивидуално договорени (напр. предварително формулирани стандартни договори). Освен това в разпоредбата на предложения регламент относно изключенията от принципа за задължително приемане на евробанкноти и евромонети ([21]) следва да се уточни, че тежестта на доказване за установяване на наличието на предварително споразумение между платеца и получателя относно платежно средство, различно от пари в брой, се носи от получателя.

2.3. В предложения регламент се посочва, че предварителното едностранно изключване на плащанията в брой попада в неговото приложно поле ([22]). В него „предварителното едностранно изключване на плащанията в брой“ се определя като ситуация, при която търговците на дребно и доставчиците на услуги едностранно изключват парите в брой като метод на плащане, а платецът и получателят на плащането не се съгласяват свободно относно средството за плащане за покупка ([23]). Следователно предварителното едностранно изключване на плащанията в брой не е случай, в който е налице предварително индивидуално договорено споразумение между платеца и получателя относно платежно средство, различно от пари в брой, което би представлявало валидно изключение от принципа за задължително приемане ([24]). Въпреки че предварително *договореното* изключване на плащанията в брой би изисквало реално договаряне, предварителното *едностранно* изключване на плащанията в брой включва неподлежащо на договаряне условие платецът да уреди парично задължение с получателя.

2.4. Предложеният регламент обаче предвижда също така, че държавите членки трябва да наблюдават равнището на предварителното едностранно изключване на плащанията в брой на цялата си територия ([25]). В съображенията на предложения регламент се посочва, че ако държава членка стигне до заключението, че предварителното едностранно изключване на плащанията в брой подкопава принципа за задължителното приемане на плащания в евробанкноти и евромонети, тя следва да предприеме мерки за коригиране на ситуацията. Тези мерки могат да включват забрана за предварително едностранно изключване на плащанията в брой на цялата ѝ територия или на части от нея ([26]).

([17]) Вж. например параграф 2.10 от Становище CON/2022/9.
([18]) Вж. параграф 2.4 от Становище CON/2017/8, параграф 2.1 от Становище CON/2019/41, параграф 9.2.1 от Становище CON/2020/13, параграф 2.3 от Становище CON/2020/21, параграф 7.2.1 от Становище CON/2021/9 и параграф 2.1 от Становище CON/2021/18.
([19]) Вж. писмото от председателя на ЕЦБ до г-н Chris MacManus, член на Европейския парламент, относно законността на едностранния отказ на търговците да приемат плащания в брой в контекста на отношенията между предприятия и клиенти (L/CL/23/130), 23 юни 2023 г., достъпно на уебсайта на ЕЦБ www.ecb.europa.eu
([20]) Вж. член 3, точка 4 от предложения регламент.
([21]) Вж. член 5, параграф 1 от предложения регламент.
([22]) Вж. член 2, параграф 1 от предложения регламент.
([23]) Вж. член 3, точка 4 от предложения регламент.
([24]) Вж. член 5, параграф 1, буква б) от предложения регламент.
([25]) Вж. член 7 от предложения регламент.
([26]) Вж. съображение 6 от предложения регламент.

2.5. Следователно някои разпоредби на предложения регламент изглежда сочат, че предварителното едностранно изключване на плащанията в брой не представлява предварително договаряне между платеца и получателя за използване на платежно средство, различно от пари в брой, така че да се прилага принципът за задължително приемане ([27]). В една от тези разпоредби ([28]) ясно се посочва, че когато търговец на дребно или доставчик на услуги едностранно изключва парите в брой като метод на плащане, например чрез надпис „не се приемат пари в брой“, платецът и получателят на плащането не се съгласяват свободно относно средството за плащане. Това предполага, че предварителното едностранно изключване на плащанията в брой няма да бъде освободено от принципа за задължително приемане на евробанкноти и евромонети. Поради това те биха представлявали нарушения на предложения регламент.

2.6. Това тълкуване обаче трудно може да се съчетае със задължението на държавите членки да контролират равнището на предварителното едностранно изключване на плащанията в брой на цялата си територия и да ги забраняват на цялата си територия или на части от нея, ако равнището на приемане на плащания в брой на тяхна територия или на части от нея подкопава принципа за задължително приемане на евро в брой. Ако предварителното едностранно изключване на плащанията в брой нарушава предложения регламент, отговорът на държавите членки следва да бъде да наложат спазването на предложения регламент, включително чрез установяване на правила относно санкции и налагане на санкции срещу такова изключване на евро в брой ([29]), а не да следят доколко широко разпространени са тези незаконни ситуации на тяхна територия.

2.7. Ясната забрана за предварително едностранно изключване на плащанията в брой би заменила наложеното на държавите членки задължение да наблюдават равнището на предварителното едностранно изключване на плащанията в брой на тяхна територия и би дала ясно определение на обхвата и действието на статута на еврото в брой като законно платежно средство ([30]).

3. **Предварително едностранно изключване на плащанията в брой от субекти от публичния сектор**

3.1. Предложеният регламент не изключва от приложното си поле определени категории платци или получатели ([31]). В същото време в съображенията се признава, че задължението за приемане на евробанкноти и евромонети по принцип може да бъде ограничено от държавите членки в съответствие тяхната компетентност и ако са изпълнени определени условия (напр. съображения от обществен интерес, пропорционалност) ([32]), както е посочено от Съда ([33]). В това отношение ЕЦБ разбира, че практиките „без пари в брой“, прилагани от субекти от публичния сектор (напр. държавни болници и обществени музеи), сами по себе си не са валидни изключения от задължителното приемане на евробанкноти и евромонети, въведени от държавите членки в съответствие с тяхната компетентност. Доколкото тези практики не са регламентирани процедури за уреждане на парични задължения ([34]), предвидени в законодателството на държава членка, а по-скоро едностранни практики, практиките „без пари в брой“, прилагани от субекти от публичния сектор, представляват предварително едностранно изключване на плащанията в брой, както е определено в предложения регламент ([35]). Поради това съображенията на предложения регламент ([36]) следва да бъдат коригирани, за да се поясни, че практиките „без пари в брой“, прилагани от субекти от публичния сектор, също попадат в обхвата на предложения регламент и следователно са забранени.

4. **Разни**

4.1. Предложеният регламент се прилага за „уреждането на парични задължения, доколкото те трябва да бъдат уредени изцяло или частично в брой, когато съществува задължение за плащане“ ([37]). ЕЦБ разбира, че изразът „доколкото те трябва да бъдат уредени в брой“ се отнася до правото на платеца да избере да плати в брой, когато са налице други

([27]) Вж. член 3, точка 4 и член 5, параграф 1, буква б) от предложения регламент.
([28]) Вж. член 3, точка 4 от предложения регламент.
([29]) Вж. член 12 и член 13, параграф 1, буква б) от предложения регламент.
([30]) Вж. членове 7 и 9 от предложения регламент.
([31]) Вж. член 2 от предложения регламент.
([32]) Вж. съображения 4 и 11 от предложения регламент.
([33]) Вж. решението по съединени дела C-422/19 и C-423/19, т. 55, 56 и 67—70.
([34]) Вж. решението по съединени дела C-422/19 и C-423/19, т. 56 и 58.
([35]) Вж. член 3, точка 4 от предложения регламент.
([36]) Вж. по-специално съображение 11 от предложения регламент.
([37]) Вж. член 2, параграф 1 от предложения регламент.

платежни средства. Този израз обаче би могъл да се тълкува и като неопределено ограничение на принципа за задължително приемане ([38]). Може да се приеме, че само някои парични задължения могат да бъдат уредени в брой. Поради това от съображения за правна яснота ЕЦБ би предложила изменение на предложения регламент в това отношение.

4.2. Освен това, що се отнася до изключенията от принципа за задължително приемане на евробанкноти и евромонети, предложеният регламент предвижда, че получателят на плащането има право да откаже плащането в евро в брой, „когато отказът е направен добросъвестно и когато този отказ се основава на законни и временни основания в съответствие с принципа на пропорционалност с оглед на конкретни обстоятелства извън контрола на получателя на плащането“ ([39]). ЕЦБ разбира, че са наложени няколко кумулативни условия за прилагането на изключението за „добросъвестност“, за да се определят високи изисквания за получателя, който се позовава на това изключение, за да обоснове отказа си да приеме пари в брой. ЕЦБ приветства този подход.

4.3. ЕЦБ разбира, че липсата на пари за връщане ([40]) е много специфично „законно основание“ за отказ на евробанкноти и евромонети, което не влияе на общото разбиране на изключението за добросъвестност. Това конкретно основание обаче не може да се използва, за да се определи какво представляват „конкретни обстоятелства извън контрола на получателя на плащането“ в други ситуации. Всъщност е спорно дали това обстоятелство е извън контрола на получателя на плащането и разглеждането му като пример би било в противоречие с общото намерение на законодателя да определи високи изисквания за прибягване до изключението за добросъвестност от принципа за задължително приемане, предвидено в предложения регламент.

4.4. Освен това предложеният регламент оправомощава Комисията да приема актове за изпълнение с общо приложение относно набор от общи показатели, които държавите членки трябва да използват за наблюдение на приемането на плащанията в брой и достъпа до пари в брой на цялата си територия ([41]). В него изрично се посочва, че при изготвянето на съответните актове за изпълнение Комисията се консултира с ЕЦБ. Доколкото е възможно, съществуващата работа на Евросистемата в тази област следва да служи като отправна точка при определянето на общи показатели. Предложеният регламент също така оправомощава Комисията да приема актове за изпълнение, адресирани до дадена държава членка, ако счита, че коригиращите мерки, предложени от държавата членка, са недостатъчни или че приемането на плащания в брой или достъпът до пари в брой не са гарантирани по подходящ начин ([42]). В последния случай обаче липсва подобно посочване на консултация с ЕЦБ. Задължението за консултация с ЕЦБ произтича от факта, че съответните актове, доколкото с тях се прилага предложеният регламент, ще се основават на член 133 от Договора, в който изрично се посочва необходимостта от консултация с ЕЦБ. За да се гарантира правна сигурност, в предложения регламент следва изрично да се посочва задължението за консултация с ЕЦБ, преди Комисията да приеме актове за изпълнение, адресирани до конкретна държава членка.

4.5. На последно място, ЕЦБ приветства посочването в предложения регламент на конвертируемостта по номинална стойност между евробанкнотите и евромонетите и цифровото евро ([43]). Тази конвертируемост е естествена последица от статута на законно платежно средство на еврото в брой и цифровото евро. ЕЦБ обаче би предложила да се използва терминът „заменяемост“ вместо „конвертируемост“, тъй като по-добре отразява идеята, че еврото в брой и цифровото евро са една и съща валута (т.е. еврото), макар и в две различни форми. ЕЦБ взема под внимание факта, че съответният член от предложения регламент относно цифровото евро отразява съответния член в предложения регламент в това отношение ([44]), и насочва вниманието на съзаконодателите към необходимостта от запазване на съответствието на тези две разпоредби през целия законодателен процес.

([38]) Вж. член 4 от предложения регламент.
([39]) Вж. член 5, параграф 1, буква а) от предложения регламент.
([40]) Вж. член 5, параграф 2, подточка ii) от предложения регламент.
([41]) Вж. член 9, параграф 2 от предложения регламент.
([42]) Вж. член 9, параграф 5 от предложения регламент.
([43]) Вж. член 15 от предложения регламент.
([44]) Вж. член 12 от предложения регламент относно цифровото евро и член 15 от предложения регламент.

Когато ЕЦБ отправя препоръки за изменения на предложения регламент, конкретните предложения с обяснителен текст към тях се представят в технически работен документ. Техническият работен документ е достъпен на английски език на EUR-Lex.

Съставено във Франкфурт на Майн на 13 октомври 2023 година.

Председател на ЕЦБ
Christine LAGARDE