

Становище

Относно предоставянето на услуги, свързани с криптоактиви, във връзка с токени, обезпечени с активи (ART), и токени за електронни пари (EMT), които не отговарят на изискванията на MiCA

Въведение и правно основание

1. Правомощието на ESMA да предоставя становища на националните компетентни органи (НКО) е на основание чл. 29, пар. 1, б. а) от Регламента за ESMA (Регламент (ЕС) № 1095/2010 на Европейския парламент и на Съвета от 24 ноември 2010 г. за създаване на Европейски надзорен орган (Европейски орган за ценни книжа и пазари).
2. Съгласно чл. 29, пар. 1, б. а) от Регламента за ESMA, ESMA предоставя становища на НКО с цел изграждане на обща надзорна култура в Съюза и последователни надзорни практики, както и за осигуряване на единни процедури и последователен подход в целия Съюз.

Обща информация

3. MiCA установява набор от всеобхватни изисквания и задължения, приложими към лицата и предприятията, които се занимават с емитиране, публично предлагане и кандидатстване за допускане до търговия с криптоактиви съгласно Дялове II–IV, и определя задължения, приложими към доставчиците на услуги за криптоактиви (CASP), съгласно Дял V. Тези изисквания имат за цел да гарантират защитата на инвеститорите, целостта на пазара и финансовата стабилност, както и да осигурят по-добра информираност на потребителите относно рисковете, свързани с услугите за криптоактиви.
4. Независимо от разясненията, предоставени във въпроси и отговори № 2404 на Европейската комисия и в публичното изявление на ESMA относно предоставянето на определени услуги, свързани с криптоактиви, във връзка с токени, обезпечени с активи (ART) и токени за електронни пари (EMT), които не отговарят на изискванията на MiCA, ESMA счита, че са необходими допълнителни насоки за

разглеждане на други аспекти на предоставянето на услуги за криптоактиви, във връзка с посочените токени. Настоящото становище има за цел да допълни съществуващите насоки относно задълженията, приложими към доставчиците на услуги за криптоактиви (CASP), и да насърчи последователното прилагане на рамката на MiCA в целия Съюз.

5. Влизането в сила на MiCA е фундаментална стъпка в създаването на единен набор от правила за регулирането и надзора върху емитирането, публичното предлагане и допускането до търговия, както и предоставянето на услуги във връзка с криптоактиви. За да бъдат постигнати целите на MiCA, е от решаващо значение рамката да бъде прилагана по ефективен и хармонизиран начин в целия Съюз.

6. В рамките на сесията „Въпроси и отговори“ № 2404 на Европейската комисия и придружаващото я публично изявление на ESMA се определят обстоятелствата, при които предоставянето на определени услуги за криптоактиви, може да представлява публично предлагане, искане за допускане до търговия или пласиране на ART или EMT.

7. Настоящото становище не променя изразената по-горе позиция, нито предполага, че предоставянето на всяка услуга, свързана с криптоактиви, по отношение на ART или EMT, задължително представлява публично предлагане или допускане до търговия по смисъла на чл. 16, пар. 1 или чл. 48, пар.1 от MiCA. По-скоро то излага по-широките надзорни очаквания на ESMA относно това дали продължаващото предоставяне на услуги, с предмет ART и EMT, издадени от нелицензиран издател, е съвместимо със задълженията, приложими към CASP съгласно Дял V от MiCA, и с ефективното постигане на целите, описани в Дялове III и IV.

8. Предвид ключовата роля, която CASP играят във функционирането на екосистемата на криптоактивите, както и с оглед на потенциалното въздействие върху защитата на инвеститорите, целостта на пазара и финансовата стабилност, ESMA счита за необходимо да предостави допълнителни разяснения относно очакванията на ESMA към CASP, предоставящи услуги, свързани с криптоактиви, по отношение на ART или EMT, за които не са изпълнени условията за законно публично предлагане или допускане до търговия в Съюза съгласно Дял III или Дял IV от MiCA. По-конкретно, дали продължаването на предоставянето на такива услуги е съвместимо със задълженията, приложими към CASP, и с регулаторните цели, преследвани от MiCA, независимо дали услугите представляват публично предлагане или допускане до търговия, или не.¹

9. Настоящото становище е адресирано предимно към националните компетентни органи (НКО), с цел насърчаване на конвергенцията в надзора и подпомагане на оценката от страна на НКО на конкретни бизнес модели.

10. Настоящото становище не засяга евентуални бъдещи становища или други инструменти за конвергенция, издадени от ESMA, и не засяга правомощията на Европейския банков орган (ЕБО) и съответните компетентни органи по отношение на лицензирането и надзора на емитентите на ART и EMT съгласно Дял III и Дял IV

¹ „ART или EMT, които не отговарят на изискванията на MiCA“ означава ART или EMT, по отношение на които не са изпълнени условията за законно публично предлагане или допускане до търговия в ЕС съгласно Дял III или Дял IV от MiCA, включително всички приложими изключения или преходни разпоредби.

от MiCA.

Становище

11. Като се имат предвид изискванията, приложими съгласно Дялове III и IV от MiCA по отношение на публичното предлагане и допускането до търговия на ART и EMT в Съюза, както и задълженията на CASP съгласно Дял V от MiCA, по-специално задължението по чл. 66, пар. 1 да действат честно, справедливо и професионално в най-добрия интерес на клиентите и потенциалните клиенти, в съответствие с целите на MiCA за защита на инвеститорите и целостта на пазара.

12. ESMA счита, че CASP не следва да предоставят услуги, свързани с криптоактиви, по отношение на токени, обезпечени с активи (ART) или токени за електронни пари (EMT), които не отговарят на приложимите изисквания съгласно MiCA (ART или EMT, които не отговарят на изискванията на MiCA).

13. В този контекст предоставянето на услуга по MiCA във връзка с ART или EMT, които не отговарят на изискванията на MiCA, се счита за излагане на клиентите на рискове, които не произтичат от самото предоставяне на услугата, а по-скоро на рискове, присъщи на несъответствието на ART или EMT поради липсата на гаранции на ниво емитент, изисквани от MiCA. Според ESMA тези рискове не могат да бъдат адекватно идентифицирани, управлявани или смекчени чрез мерките, с които разполага доставчикът на услуги за криптоактиви, което поражда презумпцията, че предоставянето на всички услуги по MiCA е несъвместимо със задълженията, посочени в чл. 66, пар. 1, тъй като ще се счита, че CASP съзнателно улеснява излагането на клиентите на рискове, създадени от липсата на предпазни мерки по Дял III/IV.

14. Този извод не зависи от това дали всяка отделна услуга, свързана с криптоактиви, представлява сама по себе си публично предлагане или допускане до търговия по смисъла на чл. 16, пар. 1 или чл. 48, пар. 1 от MiCA. По-скоро то отразява становището на ESMA, че лицензираните доставчици на услуги за криптоактиви не следва, чрез предоставянето на услуги съгласно Дял V, да поддържат или улесняват достъпността в Съюза на ART или EMT, които не са били предложени на обществеността или допуснати до търговия в съответствие с приложимите изисквания на Дялове III или IV.

15. Освен това, ако на CASP се позволи да поддържат или улесняват достъпа на клиенти в Съюза до ART или EMT, които не отговарят на изискванията на MiCA, това би противоречало на целите на MiCA и би подкопало нейната ефективност. Изискванията, наложени на емитентите съгласно Дялове III и IV, биха били съществено подкопани, ако ART или EMT, които не отговарят на изискванията на MiCA, могат да останат достъпни, използвани или ликвидни в Съюза чрез услуги, предоставяни от лицензирани доставчици на услуги за криптоактиви.

16. На първо място, това би застрашило ефективността на Дялове II, III и IV от MiCA, като би позволило системно заобикаляне на регулаторните изисквания, приложими към ART и EMT. В резултат на това активи, принадлежащи към една и съща регулаторна категория, на практика биха били обект на различни регулаторни стандарти, зависещи единствено от това дали са емитирани и предоставени в Съюза в съответствие с MiCA. Такова положение противоречи на намерението на

регламента да се създаде хармонизирана рамка за тези класове активи.

17. Второ, това би създавало неравнопоставеност между емитентите, които спазват изискванията, и тези, които не ги спазват, като по този начин би се нарушила конкуренцията. Докато емитентите, които спазват изискванията по MiCA, са длъжни да изпълняват обширни задължения, включително приложими права на обратно изкупуване, изисквания за резерви от активи или за гарантиране на сигурността, задължения за корпоративно управление, изисквания за разкриване на информация и постоянен надзорен контрол, ART или EMT, които не отговарят на изискванията, биха могли да останат на пазара, без да понасят равностойни регулаторни разходи или задължения.

18. На трето място, това би подкопало доверието на инвеститорите в пазара, като ги лиши от последователното ниво на защита, прозрачност и надзор, което MiCA е предназначена да осигури. Когато активи, принадлежащи към една и съща регулаторна категория, са обект на различни правни изисквания и стандарти за прилагане, инвеститорите не могат да очакват уеднаквено ниво на защита, което от своя страна отслабва доверието в целостта и надеждността на пазара на криптоактиви в ЕС.

19. ESMA счита, че разчитането на предупреждения, разкриване на информация или потвърждения от страна на клиентите не би отговорило в достатъчна степен на опасенията, посочени в настоящото становище. По-конкретно, предупрежденията не предотвратяват продължаващата наличност и употреба на криптоактиви, които не отговарят на условията, установени в Дялове III и IV, нито адекватно намаляват риска тези изисквания да бъдат пренебрегнати на практика чрез предоставянето на услуги за криптоактиви. Допълнителното разкриване на информация би било недостатъчно за намаляване на този риск, тъй като е малко вероятно то да предаде изцяло същественото значение на липсващите предпазни мерки. Предпазните мерки, установени съгласно MiCA, не се отнасят до един-единствен риск, а действат колективно, за да намалят широк спектър от рискове, свързани с емитирането и функционирането на ART и EMT. Следователно е слабо вероятно, клиентите да оценят последиците от липсата на тези предпазни мерки или оценката на CASP относно произтичащите рискове, съобщени чрез разкриване на информация, да им позволи да оценят точно свързаните с това рискове. Освен това, всяка оценка, извършена от CASP, неизбежно би включвала сложни правни, регулаторни и оперативни преценки и следователно може да се различава по обхват, методология и заключения. В резултат на това е малко вероятно разкриването на информация да представлява ефективен заместител на самите предпазни мерки или да гарантира, че инвеститорите са в състояние напълно да осъзнаят и точно да оценят допълнителните рискове, произтичащи от липсата им. С оглед гореизложеното, защитата на инвеститорите, целостта на пазара и ефективността на рамката на MiCA могат да бъдат постигнати единствено чрез въздържане от предоставянето на услуги, които биха улеснили достъпа до или продължителното използване на несъответстващи ART и EMT.

20. Освен това, предоставянето на услуги за криптоактиви, по отношение на ART и EMT, които не отговарят на изискванията по MiCA, затруднява способността на националните компетентни органи (НКО) да гарантират проактивно пълното спазване на MiCA, по-специално що се отнася до осигуряването на високо качество

на информацията, съдържаща се в „бялата книга“, и на използваните маркетингови съобщения, както и да следят търговията да не накърнява интересите на притежателите на криптоактиви, по-специално на дребните инвеститори.

21. На практика ESMA очаква националните компетентни органи да преценят дали услугите на даден CASP - поотделно или в комбинация - позволяват на клиенти от ЕС да придобиват, търгуват, обменят, абонират се за, увеличават експозицията си към или по друг начин получават достъп до или поддържат ART или EMT, които не отговарят на изискванията на MiCA. Това следва да включва всички услуги на CASP, т.е.: управление на платформа за търговия, предоставяне на услуги по обмен, изпълнение на нареждания, получаване и предаване на нареждания, пласиране на криптоактиви, предоставяне на съвет, услуги за прехвърляне, съхранение и управление на портфейл.

22. Съответно CASP не трябва да поддържат, въвеждат или улесняват достъпа до ART или EMT, които не отговарят на изискванията на MiCA, за клиенти от ЕС чрез своите услуги. CASP трябва да въведат подходящи технически, договорни и организационни контролни мерки, за да предотвратят достъпността на такива ART или EMT в Съюза, включително контролни мерки, които да не позволяват на клиенти от ЕС да придобиват или увеличават позиции в тези ART или EMT.

23. Това не пречи на националните компетентни органи да разрешават на CASP, които все още не отговарят на изискванията на настоящото становище, да предоставят строго ограничени остатъчни услуги, когато те са необходими за осигуряване на плавно прекратяване на дейността и за избягване на вреди за клиентите.

24. Такива остатъчни услуги следва да се ограничават до ликвидация, конвертиране, теглене, прехвърляне или съхранение на съществуващи позиции и не следва да улесняват нови придобивания, промотиране, търговия, активно разпространение или продължително предлагане на пазара на съответните ART или EMT. Подобни остатъчни услуги следва да бъдат ограничени във времето, ясно съобщени на клиентите и да подлежат на строг надзор.

Заклучение

25. ESMA очаква, като се имат предвид насоките, предоставени в настоящото становище, НКО да преценят дали лицензиран CASP, осъществяващ дейност в рамките на тяхната юрисдикция, предоставя услуги, свързани с токени, обезпечени с активи (ART) и електронни пари (EMT), които не отговарят на изискванията на MiCA, и/или предоставя услуги, свързани с криптоактиви, които поддържат или улесняват достъпа на клиентите в Съюза до такива токени.

26. Това надзорно очакване се прилага по отношение на всички услуги за криптоактиви, предоставяни самостоятелно или в комбинация, като единствено се допускат строго ограничени по обхват и срок мерки, необходими за защитата на съществуващите клиенти и за осигуряване на организирано прекратяване на съответните дейности. НКО следва да гарантират, че доставчиците на услуги за криптоактиви въвеждат подходящи механизми за контрол, предотвратяващи продължаващата или системна наличност на несъответстващи на MiCA ART или

ЕМТ чрез техните услуги.

27. Когато НКО установят наличие на остатъчни заварени експозиции, те следва да изискат тяхното отстраняване във възможно най-кратък срок, но не по-късно от три (3) месеца от публикуването на настоящото становище. Всяко продължаване на съответните услуги следва да се допуска единствено за целите на продажба, конвертиране, прехвърляне или изтегляне на активите, когато това е необходимо за защита на интересите на клиентите, като това продължаване трябва да бъде временно, съобразено с рисковете и предмет на стриктен надзор.

28. ESMA ще наблюдава периодично, в координация със съответните национални компетентни органи, своевременното изпълнение на настоящото становище.