Европейски парламент
2024-2029

Комисия по икономически и парични въпроси

2025/2208(INI)

19.2.2026

ПРОЕКТ НА ДОКЛАД

относно цифровите активи – предизвикателства пред конкурентоспособността и почтеността на финансовата система на Европейския съюз
(2025/2208(INI))

Комисия по икономически и парични въпроси

Докладчик: Йохан Ван Овертвелд

СЪДЪРЖАНИЕ

Страница

ПРЕДЛОЖЕНИЕ ЗА РЕЗОЛЮЦИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ.....3

ИЗЛОЖЕНИЕ НА МОТИВИТЕ.....8

ПРЕДЛОЖЕНИЕ ЗА РЕЗОЛЮЦИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

относно цифровите активи – предизвикателства пред конкурентоспособността и почтеността на финансовата система на Европейския съюз

(2025/2208(INI))

Европейският парламент,

– като взе предвид прегледа на Европейската централна банка на финансовата стабилност от ноември 2025 г.,

– като взе предвид препоръката на Европейския съвет за системен риск (ЕССР) от 25 септември 2025 г. относно схеми за стабилни криптовалути с множество издатели с участието на издател от трета държава,

– като взе предвид доклада на ЕССР от октомври 2025 г., озаглавен Crypto-assets and decentralised finance – Report on stablecoins, crypto-investment products and multi-function groups (Криптоактиви и децентрализирани финанси – Доклад относно стабилните криптовалути, криптоинвестиционните продукти и многофункционалните групи),

– като взе предвид доклада на Европейския банков орган (ЕБО) от декември 2024 г., озаглавен Report on tokenised deposits (Доклад относно токенизираните депозити),

– като взе предвид публикацията във Finance & Development на Международния валутен фонд, том 62, № 3, от септември 2025 г., озаглавена Stablecoins and the future of finance (Стабилните криптовалути и бъдещето на финансите),

– като взе предвид доклада на Международната организация на комисиите по ценни книжа от ноември 2025 г., озаглавен Tokenization of financial assets (Токенизация на финансови активи),

– като взе предвид годишния икономически доклад за юни 2025 г. на Банката за международни разплащания (БМР),

– като взе предвид доклада за състоянието на Съвета за финансова стабилност (СФС) от 22 октомври 2024 г., озаглавен G20 crypto-asset policy implementation roadmap (Пътна карта на Г-20 за прилагане на политиката относно криптоактивите),

– като взе предвид доклада на СФС за състоянието от 22 октомври 2024 г., озаглавен The financial stability implications of tokenisation (Последиците за финансовата стабилност от токенизацията),

– като взе предвид консултативния документ на Английската централна банка от 10 ноември 2025 г., озаглавен Proposed regulatory regime for sterling-denominated systemic stablecoins (Предложение за регулаторен режим за системни стабилни криптовалути, деноминирани в британски лири),

– като взе предвид брифинга на звеното за контрол на икономическото управление и на ИПС от ноември 2025 г., озаглавен Digital assets: EU regulatory framework, market uptake, risks and challenges (Цифрови активи: Регулаторна рамка на ЕС, навлизане на пазара, рискове и предизвикателства),

– като взе предвид член 55 от своя Правилник за дейността,

– като взе предвид доклада на комисията по икономически и парични въпроси (A10-0000/2026),

А. като има предвид, че според проучването на ЕЦБ от ноември 2024 г. относно очакванията на потребителите средно 9,7% от респондентите в проучването или някой в тяхното домакинство са притежавали криптоактиви, като 54% от тях са посочили наличности на стойност под 1 000 EUR, а 91% са посочили наличности на стойност под 20 000 EUR;

Б. като има предвид, че общата пазарна капитализация на криптоактивите в световен мащаб възлиза на 2,03 трилиона евро към 10 февруари 2026 г. с пазарен дял от 12,9 % за стабилните криптовалути, или 261 милиарда евро, въз основа на частни източници на данни;

В. като има предвид, че токенизираните активи представляват около 1% от глобалните цифрови активи през февруари 2026 г. – дял, който бързо нараства въз основа на нехармонизирани частни източници на данни;

Г. като има предвид, че частни източници на данни сочат, че през 2025 г. в световен мащаб в областта на криптовалутите са заети над 1,6 милиона лица, от които голяма, но намаляваща част се намират в ЕС;

Д. като има предвид, че в член 2, параграф 1 от Регламент (ЕС) 2022/858[1] е дадено определение за „технологията на децентрализирания регистър“ или „ТДР“ като „технология, която позволява функционирането и използването на децентрализирани регистри“; като има предвид, че член 2, параграф 2 дава определение за „децентрализиран регистър“ като „информационно хранилище за съхранение на записи на трансакции, което се споделя между мрежови възли, основани на ТДР, и се синхронизира между тях на базата на механизъм за консенсус“;

Е. като има предвид, че с Регламент (ЕС) 2023/1114 относно пазарите на криптоактиви (MiCAR)[2] се установява хармонизирана рамка в ЕС за криптоактивите, като се прави разграничение между три основни категории, а именно токените за електронни пари, които се стремят да стабилизират стойността си чрез обвързване с единна официална валута, токените, обезпечени с активи, които имат за цел да поддържат стабилна стойност чрез обвързване с

[1] Регламент (ЕС) 2022/858. на Европейския парламент и на Съвета от 30 май 2022 г. 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 (ОВ L 151, 2.6.2022 г., стр. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2022/858/oj).
[2] Регламент (ЕС) 2023/1114 на Европейския парламент и на Съвета от 31 май 2023 г. относно пазарите на криптоактиви и за изменение на регламенти (ЕС) № 1093/2010 и (ЕС) № 1095/2010 и на директиви 2013/36/ЕС и (ЕС) 2019/1937 (ОВ L 150, 9.6.2023 г., стр. 40, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2023/1114/oj).

друга стойност или право или комбинация от тях, включително една или повече официални валути, и други криптоактиви, което означава цифрово представяне на стойност или право, които могат да бъдат прехвърляни и съхранявани по електронен път чрез децентрализиран регистър или подобна технология, и които не попадат в другите категории;

Ж. като има предвид, че MiCAR изключва от своя обхват, съгласно член 2, параграф 4 от него, криптоактивите, които се класифицират като финансови инструменти, депозити, средства, секюритизации, застрахователни или пенсионни продукти съгласно действащото право на ЕС, като по този начин се гарантира, че тези криптоактиви продължават да бъдат предмет на съответните специфични за сектора законодателни рамки и отразяват основания на продукта модел за надзор, заложен в правото на ЕС в областта на финансовите услуги;

З. като има предвид, че регулаторният подход в Съединените щати продължава да бъде в процес на разработване и че създателите на политики и регулаторните органи в САЩ обикновено се позовават на „цифрови активи“, за които обичайно се счита, че обхващат криптографско цифрово представяне на стойност или права, гарантирани в децентрализиран регистър, включително криптовалути, стабилни криптовалути и някои токенизирани инструменти;

Обща информация

1. подкрепя дългосрочната цел за системен, основан на дейности и технологично неутрален подход за регулаторната рамка на ЕС за финансовите услуги;

2. подчертава, че появата на нови технологии поставя нови предизвикателства пред регулаторната и надзорната рамка;

3. подчертава потенциалния капацитет за иновации и свързаност на криптографски защитените разпределени регистри и подобни технологии за инфраструктурата на финансовите услуги както в рамките на ЕС, така и за ролята на ЕС в световен мащаб;

Криптоактиви

4. подчертава значението на укрепването на капацитета в областта на данните, по-специално по отношение на ливъриджа в сектора на криптоактивите и взаимовръзките със сектора на небанковите финансови институции;

5. призовава ЕБО, Европейския орган за ценни книжа и пазари, Органа за борба с изпирането на пари и финансирането на тероризма, Европейския орган за застраховане и професионално пенсионно осигуряване, националните компетентни органи, ЕЦБ и Европейския съвет за системен риск (ЕССР) да засилят надзорния диалог относно значимите многофункционални групи; подчертава необходимостта политическата рамка на MiCAR да бъде приведена в съответствие с оглед на значителни небанкови многофункционални групи;

6. изразява съжаление относно ролята, която криптоактивите играят за избягването на разпоредбите и санкциите, насочени към борба с изпирането на пари и финансирането на тероризма; подчертава, че е важно в стандартите „познавай

клиента си“ и при наблюдението на плащанията да се намери по-добър баланс между неприкосновеността на личния живот и прозрачността;

Токенизация

7. отбелязва, че в съображение 3 от Регламент (ЕС) 2022/858 „токенизацията“ на финансови инструменти е определена като цифровото представяне на финансови инструменти в децентрализирани регистри или емитирането на традиционни класове активи под формата на токени, за да се даде възможност те да бъдат емитирани, съхранявани и прехвърляни в децентрализиран регистър;

8. приветства потенциалните ползи от токенизацията за търговията с финансови активи, например повишената ефикасност и прозрачност, като същевременно отбелязва, че следва да се наблюдават и нейните уязвими характеристики; подкрепя Банката за международни разплащания в трансграничното сътрудничество в областта на плащанията;

9. отбелязва текущите дискусии относно пилотната уредба за ТДР;

Стабилни криптовалути

10. отбелязва, че стабилните криптовалути могат да се класифицират в две категории съгласно правната рамка на MiCAR – токени, обезпечени с активи, и токени за електронни пари;

11. отбелязва, че стабилните криптовалути са форма на създаване на частни пари и че тяхната икономическа функция показва сходства с фиксираните валутни курсове, фондовете на паричния пазар и тесните банки; подчертава обаче, че MiCAR забранява на емитентите на токени за електронни пари и на доставчиците на услуги за криптоактиви да предоставят пряко или непряко лихви във връзка с токени за електронни пари и че стабилните криптовалути нямат пряк достъп до централните банки и за тях не се прилагат изискванията за гаранции по публичните депозити; отбелязва риска от девалвация на стабилните криптовалути;

12. признава липсата на правна сигурност в правото на ЕС по отношение на възможността за многократно емитиране на стабилни криптовалути от субект от ЕС и от субект извън ЕС, когато цифровите стабилни криптовалути, емитирани от двата субекта, са напълно взаимозаменяеми и неразличими; призовава Комисията спешно да представи законодателно предложение по този въпрос, за да се гарантира правна сигурност и да се осигурят силни пруденциални гаранции, стабилни договорености за сътрудничество и подобрени протоколи за управление на кризи;

Други аспекти

13. подчертава, че оперативната съвместимост е от решаващо значение в областта на цифровите финанси, като изисква например преносима самоличност и проверими удостоверения като благоприятстващи компоненти на междумрежовата пазарна инфраструктура; подчертава, че подходите от типа на – идентификационен код на

правен субект/проверим идентификационен код на правен субект, следва да се оценяват като инструменти за оценка на инфраструктурата;

14. отбелязва текущите дискусии относно цифровото евро;

15. изразява съжаление, че по отношение на инфраструктурата на технологията на децентрализирания регистър (ТДР) ЕС зависи от доставчици на услуги извън Съюза; подчертава, че следва да се наблюдава с предпазливост начинът, по който администрацията на САЩ третира цифровите активи;

16. отбелязва текущите дискусии относно надзора на доставчиците на услуги за криптоактиви;

°

° °

17. възлага на своя председател да предаде настоящата резолюция съответно на Съвета и Комисията.

ИЗЛОЖЕНИЕ НА МОТИВИТЕ

В настоящия доклад разглеждаме въздействието, което появата на цифрови активи оказва върху сектора на финансовите услуги и какво означава това за регулаторната рамка. Цифровите активи обикновено се отнасят до всяко цифрово представяне на стойност, което е записано в криптографски защитен децентрализиран регистър.

Някои принципи са полезни като отправна точка. Целта следва да бъде гледна точка, която да обхваща цялата система, да се основава на дейности и да е технологично неутрална. Въпреки че децентрализираните регистри могат да преструктурират финансовата инфраструктура, сами по себе си те не променят никакви икономически функции, например търговия, клиринг и сетълмент. Новите технологии винаги са свързани с нови предизвикателства. Регулаторната рамка трудно може да се нарече технологично неутрална за всички бъдещи развития и трябва да се адаптира към променящите се реалности. Необходимо е да се намери баланс между стимулирането на иновациите и предотвратяването на твърде много възможности за регулаторен арбитраж.

ЕС прие законодателство, което задава рамка за криптоактивите, в Регламент (ЕС) 2023/1114 относно пазарите на криптоактиви (MiCAR). Криптоактивите, които могат да бъдат класифицирани като финансови инструменти съгласно действащото право на Съюза, продължават да се уреждат от съответните специфични за сектора законодателни рамки.

От една страна, продължават да съществуват няколко риска за сектора на цифровите активи. От макропруденциална гледна точка капацитетът за данни трябва да бъде укрепен, за да се постигне по-добро усещане за финансови рискове и взаимосвързаност с други части на финансовите услуги. Многофункционалните групи, които създават връзки между различни видове криптоактиви, следва да подлежат на контрол. Криптоактивите също така все още твърде често се използват за заобикаляне на разпоредбите и санкциите, насочени към борба с изпирането на пари и финансирането на тероризма. Един от аспектите на стабилните криптовалути, които се нуждаят от правна яснота, е темата за многократното емитиране, която стана обект на внимание едва след влизането в сила на MiCAR.

От друга страна, използването на децентрализирани регистри в сектора на финансовите услуги би могло да повиши ефикасността и свързаността, наред с други ползи. Токенизацията също така позволява използването на технологията на децентрализирания регистър за съществуващи финансови активи с потенциал за намаляване на разходите и подобряване на прозрачността. Ще са необходими още много опити и грешки, за да се открият предимствата, докато уязвимите характеристики ще трябва да бъдат наблюдавани.

И накрая, бъдещето на цифровите финанси се оформя не само в Европа. Наложително е Европа да бъде част от глобалния разговор. Както по отношение на управлението на риска, така и по отношение на преобразуването на финансовата инфраструктура, ще бъде необходимо да се обсъдят сътрудничеството, стандартите, взаимосвързаността, еквивалентността и регулаторните изисквания.