ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 24.7.2019 г.
COM(2019) 370 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

относно оценката на рисковете от изпирането на пари и финансирането на тероризма, които оказват въздействие върху вътрешния пазар и се отнасят до презграничните дейности

{SWD(2019) 650 final}

1. ВЪВЕДЕНИЕ

С член 6 от Четвъртата директива относно борбата с изпирането на пари[1] на Комисията се възлага задачата да извършва оценка на рисковете, свързани с изпирането на пари и финансирането на тероризма, които оказват въздействие върху вътрешния пазар и се отнасят до презгранични дейности, и да я актуализира на всеки две години (или по-често, ако е целесъобразно). С настоящия доклад се актуализира първата наднационална оценка на риска, изготвена от Комисията, публикувана през 2017 г.[2] В него се прави оценка на изпълнението на препоръките на Комисията и се оценяват оставащите рискове, включително за нови продукти и сектори.

В доклада се представя систематичен анализ[3] на рисковете от изпиране на пари или финансиране на тероризма за конкретни продукти и услуги. Той е с акцент върху слабостите, установени на равнището на ЕС, както по отношение на правната уредба, така и по отношение на ефективното прилагане, и съдържа препоръки за тяхното преодоляване.

В настоящата наднационална оценка на риска се вземат предвид изискванията на Четвъртата директива относно борбата с изпирането на пари[4], която трябваше да бъде транспонирана до юли 2017 г. Допълнителните промени, внесени с Петата директива относно борбата с изпирането на пари[5], която трябва да бъде транспонирана до януари 2020 г., са взети под внимание при определянето на новите мерки за ограничаване на рисковете.

2. РЕЗУЛТАТИ ОТ НАДНАЦИОНАЛНАТА ОЦЕНКА НА РИСКА

В настоящата втора наднационална оценка на риска Комисията установи **47 продукта и услуги**, които са потенциално уязвими на рискове от изпиране на пари/финансиране на тероризма, като техният брой е нараснал спрямо 40-те продукта и услуги през 2017 г. Тези продукти и услуги са разпределени в **11 сектора**, включително 10-те сектора или продукта, установени с Четвъртата директива относно борбата с изпирането на пари[6], както и 1 допълнителна категория продукти и услуги, които са от значение за оценката на риска.[7]

---

[1] Директива (ЕС) 2015/849 на Европейския парламент и на Съвета от 20 май 2015 г. за предотвратяване използването на финансовата система за целите на изпирането на пари и финансирането на тероризма, за изменение на Регламент (ЕС) № 648/2012 на Европейския парламент и на Съвета и за отмяна на Директива 2005/60/ЕО на Европейския парламент и на Съвета и на Директива 2006/70/ЕО на Комисията (ОВ L 141, 5.6.2015 г., стр. 73).

[2] Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно оценката на рисковете от изпирането на пари и финансирането на тероризма, които оказват въздействие върху вътрешния пазар и се отнасят до презгранични дейности (COM (2017) 340 final).

[3] За по-подробно описание на методологията вж. Работния документ на службите на Комисията, придружаващ настоящия доклад (SWD(2019) 650).

[4] Макар че Петата директива относно борбата с изпирането на пари е приета, срокът за транспонирането ѝ все още не е изтекъл. По същия начин наднационалната оценка на рисковете от 2017 г. беше изготвена, когато Четвъртата директива относно борбата с изпирането на пари вече беше приета, но срокът за транспонирането ѝ все още не беше изтекъл.

[5] Директива (ЕС) 2018/843 на Европейския парламент и на Съвета от 30 май 2018 г. за изменение на Директива (ЕС) 2015/849 за предотвратяване използването на финансовата система за целите на изпирането на пари и финансирането на тероризма и за изменение на директиви 2009/138/ЕО и 2013/36/ЕС (текст от значение за ЕИП); PE/72/2017/REV/1; ОВ L 156, 19.6.2018 г., стр. 43—74.

[6] Кредитни и финансови институции, доставчици на услуги по налични парични преводи, обменни бюра, търговци на стоки и активи с висока стойност, брокери на недвижими имоти,

2.1. Основни рискове в секторите, обхванати от наднационалната оценка на риска

2.1.1. Пари в брой и подобни на пари в брой активи

Констатациите на правоприлагащите органи показват, че докато потребителите все по-малко желаят да използват пари в брой, последните продължават да бъдат предпочитано средство за изпиране на пари от престъпниците, тъй като те могат да използват пари в брой, за да прехвърлят бързо средства от едно място на друго, включително при придвижване по въздуха. Използването на пари в брой е основният повод за подаването на доклади за съмнителни сделки.

Престъпниците, които натрупват парични постъпления, се опитват да ги преместят на места, където е възможно те да бъдат по-лесно интегрирани в легалната икономика, т.е. на места, които се характеризират с преобладаващо използване на пари в брой, не толкова строг надзор над финансовата система и строги разпоредби във връзка с банковата тайна.

След наднационалната оценка на риска от 2017 г. съответната правна уредба бе укрепена. Четвъртата директива относно борбата с изпирането на пари обхваща търговците на стоки, които извършват или получават плащания в брой в размер на 10 000 EUR или повече. Държавите членки могат да приемат по-ниски прагове, допълнителни общи ограничения относно използването на пари в брой и по-строги разпоредби.

С преразгледания Регламент относно контрола на паричните средства[8], приложим от 3 юни 2021 г., се разширява задължението на всеки пътник, който влиза в ЕС или излиза от него и който носи в себе си такива средства на стойност 10 000 EUR или повече, да декларира тези парични средства пред митническите органи. С регламента се разширява и определението за пари в брой, така че то да обхваща не само банкнотите, но и други инструменти или високоликвидни стоки, като например чекове, пътнически чекове, предплатени карти и злато.

Активи с характеристики, подобни на пари в брой (напр. злато, диаманти), или стоки с висока стойност, свързани със „стила на живот“ (напр. културни артефакти, автомобили, бижута, часовници), също са високорискови, което се дължи на слаб контрол. Особени притеснения будят кражбите и трафикът на антики и други артефакти. Във връзка с това приетият наскоро Регламент относно вноса на движими културни ценности допълва съществуващата правна уредба на ЕС относно търговията с тях, която до момента включваше единствено законодателство, обхващащо износа на движими културни ценности и връщането

доставчици на услуги по доверително или дружествено управление, одитори, външни счетоводители и данъчни консултанти, нотариуси и други практикуващи юристи на свободна практика, както и доставчици на хазартни услуги.

[7] Тази категория включва предприятия, чиито разплащания се извършват предимно в брой, виртуални валути, колективно финансиране и организации с нестопанска цел. Тя обхваща и някои неформални средства, като например тези, използвани от системата „Хавала (Hawala)“ и други доставчици на неофициални алтернативни системи за парични преводи, както и четири нови продукта/сектора, които не са оценени в доклада от 2017 г: частни терминални устройства АТМ; професионален футбол; безмитни зони; и режими за предоставяне на гражданство и право на пребиваване срещу инвестиции.

[8] Регламент (ЕС) 2018/1672 на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2018 г. относно контрола на паричните средства, които се внасят в Съюза или се изнасят от него, и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1889/2005 (ОВ L 284, 12.11.2018 г., стр. 6).

на паметници на културата, които са незаконно изнесени от територията на държава от ЕС[9].

2.1.2. Финансов сектор

В доклада относно оценката на неотдавнашни предполагаеми случаи на изпиране на пари с участието на кредитни институции от ЕС се установяват факторите, които са спомогнали за неотдавнашните случаи на изпиране на пари в банки от ЕС, както и извлечените поуки от тези случаи с оглед на осигуряването на информация за допълнителни действия във връзка с политиката. В него се оценяват пропуските, свързани с борбата с изпирането на пари и защитните механизми на кредитните институции, и се подчертават предизвикателствата във връзка с различните подходи за надзор върху борбата с изпирането на пари и финансирането на тероризма на национално равнище (вж. точка 2.2.3).

Освен това някои други финансови подсектори или продукти, във връзка с които се оперира с пари в брой (напр. обменни бюра, преводи на средства и някои продукти за електронни пари), все още пораждат значителен риск от изпиране на пари, особено в случай на безскрупулно поведение от страна на трети страни, които действат в рамките на своите механизми за доставка като представители или дистрибутори.[10]

Използването на нови технологии (финансови технологии — FinTech)[11], които дават възможност за бързи и анонимни сделки с все по-непреки делови взаимоотношения, но предоставящи значителни ползи, може да породи по-висок риск, ако в рамките на механизма за доставка не се провеждат ефективно комплексна проверка на клиента и наблюдение на сделката[12]. Макар че разпоредбите на Петата директива относно борбата с изпирането на пари, свързани с доставчиците на виртуални валути и доставчиците на портфейли, които предлагат попечителски услуги, представляват първата регулаторна мярка, нарастващото използване на такива инструменти поражда по-високи рискове и може да са необходими допълнителни регулаторни мерки.

---

[9] Регламент (ЕС) 2019/880 на Европейския парламент и на Съвета от 17 април 2019 г. за въвеждането и вноса на движими културни ценности (PE/82/2018/REV/1; ОВ L 151, 7.6.2019 г., стр. 1).

[10] През април 2019 г. Европейският банков орган публикува становище относно естеството на уведомленията за упражняване на дейност на платежните институции и институциите за електронни пари, използващи представители и дистрибутори, намиращи се в друга държава членка: https://eba.europa.eu/-/eba-publishes-opinion-on-the-nature-of-passport-notifications-for-agents-and-distributors-of-e-money

[11] „Финансови технологии (FinTech)“ са финансови услуги, които са способствани и поддържани посредством технологии. Под „регулаторни технологии (Reg Tech)“ се има предвид въвеждането на нови технологии с цел да се улесни изпълнението на регулаторните изисквания.

[12] Възможно е тези рискове да бъдат ограничени ефективно и да се извършват точна идентификация и проверка на данните на физическите и юридическите лица чрез използване за целта на електронните средства за идентификация, предвидени в Регламент (ЕС) № 910/2014, и прилагане на подходящото ниво на осигуреност.

2.1.3. Нефинансов сектор и нефинансови продукти — определени нефинансови дейности и професии

Производители, дистрибутори, практикуващи юристи и други нефинансови институции все повече привличат вниманието на лица, за които се твърди, че осъществяват изпиране на пари. Данните от едно проучване показват, че 20-30 % от всички облаги от престъпления се изпират в рамките на нефинансовия сектор[13]. Ето защо като цяло се смята, че секторът е сериозно до много сериозно изложен на риск.

Изглежда, че основната слабост, засягаща този сектор, е неуспеха да се установи действителният собственик зад клиента. При встъпването в делови взаимоотношения някои страни невинаги разбират правилно понятието „действителен собственик“ или не извършват проверка на неговата самоличност.

Освен това дадена държава членка може да определи саморегулиращи се органи, които да осъществяват надзор върху данъчните консултанти, одиторите, външните счетоводители, нотариусите и практикуващите юристи на свободна практика, както и върху брокерите на недвижими имоти[14]. Държавите членки могат да възлагат на тези органи задачата да получават доклади за съмнителни сделки от задължени субекти и да ги изпращат на звената за финансово разузнаване. Въпреки това някои задължени субекти и саморегулиращи се органи не докладват на звената за финансово разузнаване редица съмнителни сделки, особено в някои държави членки. Това може да означава, че съмнителните сделки не се откриват правилно и за тях не се докладва по подходящ начин. Освен това с включването в Четвъртата директива относно борбата с изпирането на пари на нефинансовия сектор и нефинансовите продукти като задължени субекти е необходимо да се разясни, че принципът на правно признатата привилегия не се повлиява от правилното прилагане на съответните мерки[15].

След консултации с експерти изглежда, че секторът на недвижимите имоти също е изложен във все по-голяма степен на значителни рискове от изпиране на пари. Други често използвани начини за изпиране на приходи са завишаването на стойности във фактурите при търговията и фиктивните заеми. Правоприлагащите органи считат тези рискове за значителни.

---

[13] В Германия съгласно оценката на Bussmann, K.-D. и M. Vockrodt, „*Geldwäsche-Compliance im Nicht-Finanzsektor: Ergebnisse aus einer Dunkelfeldstudie*“, 2016 г., *Compliance-Berater* 5: стр. 138—143).

[14] В Четвъртата директива относно борбата с изпирането на пари саморегулиращите се органи са определени като органи, които представляват членове на дадена професия или имат роля за регулирането ѝ, изпълняват определени надзорни функции или функции по наблюдение и осигуряват спазването на отнасящите се до тях правила.

[15] Правно признатата привилегия е установен принцип на равнището на ЕС, който отразява крехък баланс с оглед на съдебната практика на Съда на Европейския съюз във връзка с правото на справедлив съдебен процес (C-305/05), която от своя страна отразява принципите, установени от Европейския съд по правата на човека и в Хартата (напр. член 47). В същото време има случаи, при които посочените специалисти понякога извършват дейности, които са обхванати от правно признатата привилегия (т.е. отстояване на правната позиция на клиента им или неговата защита или представляване при съдебни процеси), едновременно с дейности, които не са обхванати от правно признатата привилегия, като например предоставяне на правна консултация при учредяване, функциониране или управление на дружества. Обхватът на поверителността, правно признатата професионална привилегия и професионалната тайна се различава във всяка една държава и следва да бъде разяснено практическото основание, на базата на което тази защита може да бъде отменена. Във връзка с това все още са валидни опасенията, отразени в наднационалната оценка на риска от 2017 г.

2.1.4. Секторът на хазарта

Съгласно Четвъртата директива относно борбата с изпирането на пари всички доставчици на услуги в областта на хазарта са задължени субекти; въпреки това държавите членки могат да решат да освободят изцяло или частично от тези задължения доставчиците на услуги в областта на хазарта, които не са казина, въз основа на доказана ниска степен на риск. Някои хазартни продукти се считат за изложени на значителен риск от изпиране на пари. При залаганията в пункт за залози и покера[16] това изглежда се дължи на неефективен контрол. Що се отнася до онлайн хазарта, налице е излагане на висок риск поради огромния брой потоци от сделки и липсата на личен контакт. Въпреки че казината по същество са изложени на висок риск, включването им в уредбата за борба с изпирането на пари/финансирането на тероризма след 2005 г. доведе до ограничаване на рисковете.

При лотариите и игралните автомати (извън казината) съществува умерен риск от изпиране на пари/финансиране на тероризма. По отношение на първите е въведен определен контрол, най-вече за справяне с рисковете, свързани с високите печалби. Бингото в игрални зали се счита за нискорисково по отношение на риска от изпиране на пари/финансиране на тероризма поради сравнително ниските залози и печалби.

2.1.5. Събиране и прехвърляне на средства чрез организации с нестопанска цел

В настоящия доклад се обхващат категориите организации с нестопанска цел, определени в Препоръката на Специалната група за финансови действия[17]. Сценарият на риска е свързан със събирането и прехвърлянето на средства от страна на организации с нестопанска цел към партньори/бенефициери както в рамките на Съюза, така и извън него.

Анализът на риска от гледна точка на заплахата се усложнява поради разнообразието в сектора. При „организации с нестопанска цел в областта на изразителните дейности“[18] има известна уязвимост, тъй като в тях е възможно да проникнат престъпни или терористични организации, които могат да прикриват действителните собственици и така да затрудняват проследимостта на събирането на средства.

Някои видове „организации с нестопанска цел в областта на услугите“[19] са по-пряко уязвими поради самото естество на тяхната дейност. Това се дължи на факта, че те могат да включват финансиране за и от конфликтни райони или трети

---

16 Това означава залагания и покер в специални помещения, за разлика от онлайн хазарта.

17 „Юридическо лице или правна форма или организация, която се занимава основно с набиране или изплащане на средства за дейности с благотворителна, религиозна, културна, образователна, социална или дружествена цел или за извършване на други видове „добри дела“ — http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/BPP-combating-abuse-non-profit-organisations.pdf

18 „Организации с нестопанска цел в областта на изразителните дейности“ са организации с нестопанска цел, които се занимават главно с изразителни дейности, включващи програми в областта на спорта и отдиха, изкуството и културата, представителството на интереси и застъпничеството.

19 „Организации с нестопанска цел в областта на услугите“ са тези, които се занимават с разнообразни дейности, като например програми в областта на жилищното настаняване, социалните услуги, образованието или здравеопазването.

държави, в чиято национална уредба за борба с изпирането на пари/финансирането на тероризма Комисията е установила стратегически слабости[20]. Организациите с нестопанска цел са от основно значение за осигуряването на хуманитарна помощ в целия свят[21]. За да се защитят легитимните цели на подобна помощ, е необходимо в рамките на организациите с нестопанска цел да се предоставя повече информация за рисковете, свързани с финансирането на тероризма, с цел подобряване на осведомеността за риска. Още през 2019 г. Комисията ще отправи покана за представяне на предложения за подготвителен проект за изграждане на капацитет, програмно развитие и комуникация в контекста на борбата с изпирането на пари и финансирането на тероризма.

Регулираните доставчици на финансови услуги може да проявяват нежелание да си взаимодействат с определени организации с нестопанска цел с оглед намаляване на риска. Това може да доведе до финансово изключване или до това отхвърлените клиенти да прибегнат до незаконно банкиране или неофициални системи за парични преводи.

2.1.6. Нови продукти/сектори

В настоящия доклад се разглеждат няколко нови продукта или сектора, които бяха установени при скорошни публично оповестени инциденти и операции на правоприлагащите органи. В допълнение към финансовите технологии, платформите за обмен и доставчиците на портфейли (вж. раздел 2.1.2) като нови, пораждащи рискове сектори, са идентифицирани професионалният футбол, безмитните зони и режимите за предоставяне на гражданство и право на пребиваване срещу инвестиции („златни паспорти/визи“).

2.1.6.1. Преглед на новите сектори

2.1.6.1.1. Професионален футбол

Свързаните със спорта рискове са признати отдавна на равнището на ЕС[22]. По отношение на професионалния футбол бе извършена оценка, тъй като макар че продължава да бъде популярен спорт, той е и глобален отрасъл със значително икономическо влияние. Сложната организация на професионалния футбол и липсата на прозрачност за създали благоприятна почва за използването на незаконни средства. В този спорт се инвестират съмнителни парични суми без очевидна или обяснима финансова възвращаемост или печалба.

---

[20] Делегиран регламент (ЕС) 2016/1675 на Комисията от 14 юли 2016 г. за допълване на Директива (ЕС) 2015/849 на Европейския парламент и на Съвета чрез идентифициране на високорискови трети държави със стратегически слабости.

[21] Съгласно международните ангажименти в тази област на политиката, поети от Комисията с цел насърчаване на по-голяма ефективност и ефикасност, хуманитарната помощ на ЕС се предоставя все повече под формата на парични преводи. Както при всяка хуманитарна помощ, предоставяна от ЕС, средствата винаги се оползотворяват чрез хуманитарни партньори, като ООН и международни неправителствени хуманитарни организации. Тези парични преводи, извършвани в рамките на операции по предоставяне на хуманитарна помощ, не са предмет на настоящата оценка.

[22] През юли 2007 г. в Бялата книга за спорта бе посочено, че „спортът се изправя пред новите заплахи и предизвикателства, като например търговски натиск, експлоатация на млади играчи, допинг, расизъм, насилие, корупция и изпиране на пари и други, пагубни за спорта дейности“ (Европейска комисия, *Бяла книга за спорта*, COM(2007) 391 окончателен, 11.7.2007 г.)

2.1.6.1.2. Безмитни зони

Безмитната зона е част от митническата територия на Съюза, определена като такава от държава членка. Безмитните зони са законни, но трябва да спазват правилата на ЕС за държавна помощ и Кодекса за поведение при данъчното облагане на предприятия[23]. Зоните за свободна търговия могат да пораждат риск, свързан с фалшифициране, тъй като позволяват на фалшификаторите да разтоварват пратки, да адаптират или по друг начин да подправят товари или свързана с тях документация и след това да реекспортират продукти без намеса от страна на митниците и по този начин да прикриват естеството и първоначалния доставчик на стоките.

Злоупотребата със зоните за свободна търговия може да бъде свързана с нарушаване на правата върху интелектуалната собственост и участие в измами с ДДС, корупция и изпиране на пари. В повечето от безмитните зони или митнически складове на ЕС (с изключение на безмитната зона на Люксембург) липсва точна информация за действителните собственици. Съгласно Петата директива относно борбата с изпирането на пари безмитните оператори и други участници на пазара на произведения на изкуството стават задължени субекти и следователно ще са подчинени на изискванията за комплексна проверка на клиента.

2.1.6.1.3. Режими за предоставяне на гражданство и право на пребиваване срещу инвестиции

През последните години се наблюдава нарастваща тенденция за въвеждане на режими, с които държавите привличат инвеститори чрез предоставяне на инвеститорите на гражданство или право на пребиваване. Бяха изразени опасения, свързани с присъщи за режимите рискове по отношение на сигурността, изпирането на пари, укриването на данъци и корупцията.

През януари 2019 г. Комисията публикува доклад за националните режими за предоставяне на гражданство на Съюза срещу инвестиции[24]. След публикуването на доклада Комисията създаде група от експерти от държавите членки, чиято задача е да разглежда рисковете, които произтичат от режимите за предоставяне на гражданство и право на пребиваване срещу инвестиции, и да предлага решения за свързаните с прозрачността и управлението въпроси.

С Петата директива относно борбата с изпирането на пари се изисква разширена комплексна проверка на клиента за граждани на трети държави, които са подали молба за получаване на право на пребиваване или гражданство в държави членки в замяна на влагането на капитал или инвестиции в имущество, държавни облигации или корпоративни субекти.

---

[23] Групата „Кодекс за поведение“ (Данъчно облагане на предприятия) бе създадена от Съвета по икономически и финансови въпроси (ECOFIN) на 9 март 1998 г. Тя се занимава главно с оценяване на данъчните мерки, които попадат в обхвата на кодекса за поведение (приет през декември 1997 г.) за данъчното облагане на предприятията, и надзирава предоставянето на информация за тези мерки.

[24] Доклад на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите, озаглавен „Режими за предоставяне на гражданство и право на пребиваване“ (COM(2019) 12 final, 23.1.2019 г.).

2.2. Хоризонтални слабости, които са общи за всички сектори

2.2.1. Анонимност при финансови сделки

Престъпниците се стремят да не оставят информационна следа и да не бъдат разкрити. Секторите, в които се извършват голям брой сделки с пари в брой, се смятат за силно изложени на риск, например търговци на стоки и услуги, които приемат плащания в брой, и икономически оператори, които приемат плащания с банкноти с висока номинална стойност, например в банкноти от 500 EUR[25] и 200 EUR.

Финансовите продукти, които предлагат подобно запазване на анонимност при определени обстоятелства (като например някои продукти за електронни пари, виртуалните валути и нерегулираните платформи за колективно финансиране), също са уязвими по отношение на изпирането на пари/финансирането на тероризма. Същото се отнася и за активи като злато и диаманти, които се търгуват лесно или могат да се съхраняват безопасно и да се прехвърлят лесно.

2.2.2. Установяване и достъп до информация за действителните собственици

Престъпниците използват финансовата система, за да влагат облагите си от престъпна дейност във финансови пазари, недвижимо имущество или законната икономика по по-структуриран начин, отколкото при сделките в пари в брой или анонимните финансови сделки. Всички сектори са уязвими на проникване, интегриране или придобиване от организирани престъпни организации и терористични групи. Престъпниците често прибягват до създаване на дружества параван, тръстове (доверителна собственост) или сложни корпоративни структури, за да прикрият самоличността си. Това не е ограничено до определени юрисдикции или видове правни субекти или правни форми. Извършителите използват най-удобния, най-лесния и най-сигурния метод в зависимост от своя опит, местоположение и практиките на пазара във въпросната юрисдикция.

През последните години се обръща все по-голямо внимание на необходимостта да се гарантира ефективното установяване на действителните собственици както на равнището на ЕС, така и на международно равнище чрез Специалната група за финансови действия и Световния форум на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие относно прозрачността за данъчни цели[26]. Директивата относно административното сътрудничество в областта на преките данъци[27] улеснява обмена на информация между данъчните органи на държавите членки.

Повечето държави членки са създали централен регистър или база данни, за да събират информация за действителните собственици, макар че с Петата директива относно борбата с изпирането на пари срокът за създаване на регистрите се отлага до януари 2020 г. В посочената директива се предвиждат също и допълнителна прозрачност и по-широк достъп до информация за действителните собственици.

---

[25] Европейската централна банка реши да прекрати производството и емитирането на банкноти от 500 EUR — https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2016/html/pr160504.bg.html

[26] http://www.oecd.org/tax/transparency/beneficial-ownership-toolkit.pdf

[27] Директива 2011/16/ЕС на Съвета от 15 февруари 2011 г. относно административното сътрудничество в областта на данъчното облагане и за отмяна на Директива 77/799/ЕИО (ОВ L 64, 11.3.2011 г., стр. 1).

Въпреки това продължават да съществуват основни слабости:

- Престъпниците могат да използват сложни корпоративни структури, регистрирани в трети държави, тъй като предвидените в Директивата относно борбата с изпирането на пари регистри обхващат само правни субекти и правни форми в държавите членки.
- Престъпниците могат да използват умишлено фалшива информация или документация, за да скрият своята самоличност.
- Националните регистри относно действителните собственици може да имат слаби места, отнасящи се до техническото им изпълнение или управление. Престъпниците могат да прехвърлят своята дейност в държави членки, в които уредбата е по-малко ефективна.

2.2.3. Надзор в рамките на вътрешния пазар

Надзорните органи в областта на борбата с изпирането на пари и финансирането на тероризма отговарят за наблюдението на правилното прилагане на задълженията от страна на частния сектор. В повечето държави членки подобен надзор върху кредитните и финансовите институции се извършва от органите, на които е възложен и пруденциалният надзор. В някои други държави членки за тази задача отговарят звената за финансово разузнаване.

В доклада относно оценката на неотдавнашни случаи на предполагаемо изпиране на пари с участието на кредитни институции от ЕС се разглеждат действията, предприети от надзорните органи, и се представят констатациите във връзка с техните действия, предприети от гледна точка на борбата с изпирането на пари/финансирането на тероризма, както и от пруденциална гледна точка. В доклада се поставя акцент върху правомощията, организацията и ресурсите на органите, надзора върху местни и трансгранични субекти и ефективността на надзорните мерки.

В нефинансовите сектори държавите членки могат да разрешат на саморегулиращите се органи да осъществяват надзор върху данъчните консултанти, одиторите, външните счетоводители, нотариусите и практикуващите юристи на свободна практика, както и върху брокерите на недвижими имоти. Анализът показва, че в повечето държави членки при надзора в тези сектори все още има слабости по отношение на контрола, управлението и нивото на докладване от страна на практикуващите юристи, по-специално към звеното за финансово разузнаване.

2.2.4. Сътрудничество между звената за финансово разузнаване

В представения от платформата за звената за финансово разузнаване[28] доклад от декември 2016 г. за очертаване на напредъка[29] бяха определени пречките пред

[28] Неофициална група, създадена от Комисията през 2006 г., в която участват звената за финансово разузнаване на държавите членки. http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/

[29] Докладът за очертаване на напредъка бе изготвен от специализиран екип, ръководен от звената за финансово разузнаване на Италия (*Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia — UIF*) и членове на звената за финансово разузнаване на Франция (*Traitement du Renseignement et Action Contre les Circuits Financiers Clandestins/TRACFIN*), Полша (*Generalny Inspektor Informacji Finansowej/GIIF*) и Румъния (*Oficiul Nacional de Prevenire si Combatere a Spalarii*

достъпа, обмена и използването на информация, както и пред оперативното сътрудничество между звената за финансово разузнаване на държавите членки. В доклада си от 2017 г. за наднационалната оценка на риска[30] Комисията предложи мерки за ограничаване на рисковете и очерта нови начини за подобряване на сътрудничеството между звената за финансово разузнаване[31]. Предложените мерки отчасти са отразени в Петата директива относно борбата с изпирането на пари. Беше подобрен достъпът до информация, притежавана от задължени субекти или компетентни органи, и бяха разяснени определени аспекти, свързани със задачите на звената за финансово разузнаване и с обмена на информация между звената за финансово разузнаване.

В доклада относно сътрудничеството между звената за финансово разузнаване[32] се установяват съществуващите пропуски и се оценяват възможностите за допълнително усъвършенстване на рамката за сътрудничество.

2.2.5. Други слабости, които са общи за всички сектори

Наднационалната оценка на риска показва, че всички установени сектори са изложени на някои допълнителни рискове:

- проникване от престъпници — престъпници могат да станат собственици на задължен субект или да намерят такива задължени субекти, които са склонни да им помогнат при дейностите им, свързани с изпирането на пари. Това изисква провеждането на тестове за „квалификация и надеждност“ във финансовите сектори, обхванати от Директивата;
- подправяне на документи — съвременните технологии улесняват подправянето на документи и всички сектори срещат трудности при въвеждането на строги механизми за откриване на такива документи;
- недостатъчно споделяне на информация между публичния и частния сектор — все още има нужда от подобряване на механизмите за обратна информация от звената за финансово разузнаване към задължените субекти;
- недостатъчни ресурси, осведоменост за рисковете и познания за прилагане на правилата за борба с изпирането на пари/финансирането на тероризма — докато някои задължени субекти инвестират в усъвършенствани инструменти за осигуряване на съответствие, много от задължените субекти са по-слабо осведомени и не разполагат с достатъчно инструменти и капацитет в тази област; както и
- нововъзникващи рискове от финансовите технологии — очаква се използването на онлайн услуги да обхване в още по-голяма степен цифровата икономика, с което да се увеличи нуждата от електронна идентификация. В това отношение използването и надеждността на електронната идентификация са от съществено значение.

Banilor/ONPCSB). Звената за финансово разузнаване на Обединеното кралство (*National Criminal Agency*) допринесоха за началната фаза на проекта.

[30] Работен документ на службите на Комисията, придружаващ доклада на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно оценката на рисковете от изпирането на пари и финансирането на тероризма, които оказват въздействие върху вътрешния пазар и се отнасят до презгранични дейности (SWD(2017) 241 final, стр. 196).

[31] Работен документ на службите на Комисията относно подобряването на сътрудничеството между звената за финансово разузнаване в ЕС (Commission Staff Working Document on improving cooperation between EU Financial Intelligence Units) (SWD(2017) 275, 26.6.2017 г.).

[32] COM(2019) 371.

3. МЕРКИ ЗА ОГРАНИЧАВАНЕ НА РИСКОВЕТЕ

3.1. Мерки за ограничаване на рисковете съгласно Петата директива относно борбата с изпирането на пари

Петата директива относно борбата с изпирането на пари, която трябва да бъде транспонирана до януари 2020 г., ще предостави на ЕС инструменти, които му позволяват да предотвратява по-ефективно използването на финансовата му система за изпиране на пари/финансиране на тероризма, по-специално чрез:

- подобряване на прозрачността чрез публични регистри на действителните собственици за дружествата и публично достъпни регистри за тръстовете и други правни форми;
- ограничаване на анонимността, предлагана от виртуални валути, доставчици на портфейли и предплатени карти;
- разширяване на критериите за оценка на високорисковите държави и подобряване на предпазните мерки по отношение на финансовите сделки към и от такива държави;
- въвеждане на изискване за държавите членки да създадат централни регистри на банковите сметки или системи за извличане на данни;
- подобряване на сътрудничеството и обмена на информация между надзорните органи в областта на борбата с изпирането на пари и с органите за пруденциален надзор и Европейската централна банка.

Очаква се тези мерки да допринесат допълнително за намаляване на нивата на рисковете в съответните сектори и продукти. Комисията ще извърши преглед на спазването на новите разпоредби и ще публикува доклад за изпълнението в средата на 2021 г.

3.2. Мерки на ЕС за ограничаване на рисковете, които вече са въведени или са в процес на въвеждане

3.2.1. Законодателна мярка

Повечето от посочените в наднационалната оценка на риска от 2017 г. законодателни мерки са приети, по-специално Петата директива относно борбата с изпирането на пари, новият Регламент относно контрола на паричните средства[33], Директивата за борба с изпирането на пари по наказателноправен ред[34] и Регламентът относно вноса на движими културни ценности[35]. В Директивата относно достъпа до финансова и друга информация[36] се предвижда пряк достъп за

[33] Регламент (ЕС) 2018/1672 на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2018 г. относно контрола на паричните средства, които се внасят в Съюза или се изнасят от него, и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1889/2005 (ОВ L 284, 12.11.2018 г., стр. 6).

[34] Директива (ЕС) 2018/1673 на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2018 г. за борба с изпирането на пари по наказателноправен ред (ОВ L 284, 12.11.2018 г., стр. 22).

[35] Регламент (ЕС) 2019/880 на Европейския парламент и на Съвета от 17 април 2019 г. за въвеждането и вноса на движими културни ценности (PE/82/2018/REV/1; ОВ L 151, 7.6.2019 г., стр. 1).

[36] Директива (ЕС) 2019/1153 на Европейския парламент и на Съвета от 20 юни 2019 г. за установяване на правила, с които се улеснява използването на финансова и друга информация за предотвратяването, разкриването, разследването или наказателното преследване на определени престъпления, и за отмяна на Решение 2000/642/ПВР на Съвета (PE/64/2019/REV/1, ОВ L 186, 11.7.2019 г., стр. 122).

компетентните органи до националните централизирани регистри на банковите сметки или системите за извличане на данни, включително данъчни органи, органи за борба с корупцията и службите за възстановяване на активи.

С преразглеждането на регламентите относно европейските надзорни органи[37] правомощията на Европейския банков орган за събиране, анализиране и по-нататъшно разпространение на информация бяха засилени, за да се гарантира, че всички съответни органи осъществяват ефективно и постоянно надзор над рисковете от изпиране на пари. Правомощията на Европейския банков орган да действа в случаи, когато е нарушено правото на Съюза, също така са разяснени и засилени. Приемането на Петата директива за капиталовите изисквания[38] премахва пречките пред сътрудничеството между органите за пруденциален надзор и надзорните органи в областта на борбата с изпирането на пари/финансирането на тероризма.

3.2.2. Инициативи в областта на политиката

През декември 2017 г. Комисията сформира експертна група по въпросите на електронната идентификация и процедурите за разпознаване на клиента от разстояние[39]. Експертната група ще предоставя на Комисията експертни познания, тъй като разглежда въпроси, свързани с използването от доставчиците на финансови услуги на схеми за електронна идентификация (e-ID) и други иновативни цифрови процеси за спазване на правилата за борба с изпирането на пари.

През юни 2018 г. Комисията публикува доклад относно ограниченията на плащанията в брой[40]. В доклада се стига до заключението, че ограниченията на плащанията в брой няма да се отразят съществено на финансирането на тероризма, макар че предварителните констатации сочат също така, че забраната на плащания в брой с висока стойност би могла да има положително въздействие върху борбата с изпирането на пари.

3.2.3. Допълнителни мерки за подкрепа

- Подобряване на събирането на статистически данни;
- Обучение за специалисти, извършващи дейности в обхвата на „правно признатата привилегия“, като се предоставят насоки и практическа информация, които да им помагат да разпознават евентуални операции,

---

[37] Политическо споразумение, постигнато през март 2019 г. Към момента на изготвяне на настоящия доклад преразгледаните регламенти все още не са публикувани.

[38] Директива 2006/48/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 14 юни 2006 г. относно предприемането и осъществяването на дейност от кредитните институции, ОВ L 177, 30.6.2006 г., стр. 1—200 и Директива 2013/36/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 г. относно достъпа до осъществяването на дейност от кредитните институции и относно пруденциалния надзор върху кредитните институции и инвестиционните посредници, за изменение на Директива 2002/87/ЕО и за отмяна на директиви 2006/48/ЕО и 2006/49/ЕО (ОВ L 176, 27.6.2013 г., стр. 338).

[39] Експертната група се председателства от Комисията и е съставена от 21 представители от държавите членки, включително регулаторни органи, надзорни органи и експерти по въпросите на самоличността, както и 15 представители от финансови институции и потребителски организации. Решение на Комисията от 14 декември 2017 г. (C(2017) 8405 final). Групата следва да представя пред Комисията становища, препоръки или доклади до декември 2019 г.

[40] COM(2018) 483 final.

свързани с изпиране на пари/финансиране на тероризма, както и относно начина на действие в такива случаи. Комисията ще разгледа възможностите за подобряване на съответствието в този сектор съгласно съответната съдебна практика. Предвижда се до началото на 2020 г. да стартира проект за обучение на адвокати, финансиран от ЕС. През 2018 г. нотариусите получиха безвъзмездни средства, осигурени от ЕС, с които се покриват нужди за обучение в областта на борбата с изпирането на пари/финансирането на тероризма;

- Повишаване на осведомеността на обществото за рисковете, свързани с борбата с изпирането на пари/финансирането на тероризма;
- Допълнителен анализ на рисковете, породени от системата „Хавала“ и други неофициални алтернативни системи за парични преводи — мащаб на проблема и възможни решения за правоприлагане;
- Допълнително наблюдение на подправянето на парични знаци и възможните му връзки с изпирането на пари. Комисията представи предложение за регламент[41] за създаване на програма за обмен, помощ и обучение за защита на еврото срещу фалшифициране за периода 2021—2027 г. (програма „Перикъл IV“) и разширяването на нейния обхват[42] към държавите членки извън еврозоната, което се очаква да бъде прието през 2020 г.;
- Допълнителна работа за подобряване на надзора в ЕС. В доклада относно оценката на неотдавнашните предполагаеми случаи на изпиране на пари с участието на кредитни институции от ЕС се посочват възможни допълнителни действия за по-нататъшно укрепване на рамката на ЕС за борба с изпирането на пари, като по този начин се укрепват банковият съюз и съюзът на капиталовите пазари.

4. ПРЕПОРЪКИ

След като извърши оценка на рисковете с оглед на актуализираната правна рамка, Комисията счита, че следва да бъда предприети редица мерки за ограничаване на рисковете на равнището на ЕС и на равнището на държавите членки, като се вземат предвид:

- нивата на риска от изпиране на пари/финансиране на тероризма;
- нуждата да се предприемат действия на равнището на ЕС или да се препоръча на държавите членки да предприемат действия (субсидиарност);
- нуждата от регулаторни или нерегулаторни мерки (пропорционалност); както и
- въздействието върху неприкосновеността на личния живот и основните права.

Комисията взе също така предвид нуждата от недопускане на каквато и да злоупотреба или погрешно тълкуване на препоръките ѝ, което би довело до изключване на цели категории клиенти и прекратяване на взаимоотношенията с

[41] COM(2018) 369 final.

[42] COM(2018) 371 final.

клиенти, без да бъде отчетено напълно и надлежно нивото на риск в определен сектор.

4.1. Препоръки към европейските надзорни органи

4.1.1. Последващи действия в отговор на препоръките от наднационалната оценка на риска от 2017 г.

В доклада от 2017 г. Комисията отправи препоръки към европейските надзорни органи, съгласно които те следва:

(1) да повишат осведомеността относно рисковете от изпиране на пари или финансиране на тероризма и да определят подходящи действия за допълнително изграждане на капацитета на надзорните органи при упражняването на надзор във връзка с борбата с изпирането на пари и финансирането на тероризма;

В отговор на това европейските надзорни органи:

- изготвиха осем проекта на технически стандарти[43], насоки[44] и становища[45] в подкрепа на ефективното изпълнение на основания на риска подход за борба с изпирането на пари/финансирането на тероризма от страна на кредитни и финансови институции и техните надзорни органи. В момента се провеждат консултации по девети инструмент за подобряване на сътрудничеството между надзорните органи в областта на борбата с изпирането на пари/финансирането на тероризма;
- предоставиха обучение и организираха работни семинари относно свързаните с борбата с изпирането на пари/финансирането на тероризма аспекти на основания на риска подход и основания на риска надзор; рисковете, свързани с електронни пари; и рискове по отношение на наличните парични преводи. Работните семинари бяха посетени от над 300 надзорници от всички държави членки; както и

[43] Тук се включва съвместният проект за регулаторни технически стандарти относно централно звено за контакт с цел засилване на борбата с финансовата престъпност (Делегиран регламент (ЕС) 2018/1108 на Комисията от 7 май 2018 г. за допълване на Директива (ЕС) 2015/849 на Европейския парламент и на Съвета с регулаторни технически стандарти относно критериите за определяне на централни звена за контакт за издателите на електронни пари и доставчиците на платежни услуги и с правила за техните функции (C/2018/2716, ОВ L 203, 10.8.2018 г., стр. 2); консултативния документ за регулаторните технически стандарти относно централно звено за контакт с цел засилване на борбата с финансовата престъпност (JC-2017-08); и съвместния отговор на европейските надзорни органи към Европейската комисия относно изменението на проекта на регулаторни технически стандарти съгласно член 8, параграф 5, член 10, параграф 2 и член 13, параграф 5 от Регламент (ЕС) № 1286/2014 на Европейския парламент и на Съвета от 26 ноември 2014 г. относно основните информационни документи за пакети с инвестиционни продукти на дребно и основаващи се на застраховане инвестиционни продукти (ОВ L 352, 9.12.2014 г., стр. 1).

[44] Съвместните насоки относно характеристиките на основания на риска подход към надзора в областта на борбата с изпирането на пари/финансирането на тероризма (ЕНО 2016 72); Съвместните насоки за съвместния консултативен документ относно пакети с инвестиционни продукти на дребно и основаващи се на застраховане инвестиционни продукти с екологични или социални цели (JC 2017 05); и съвместните насоки за пруденциална оценка на придобивания и увеличения на квалифицираните участия в банковия, застрахователния и финансовия сектор (JC/GL/2016/01).

[45] Съвместно становище на европейските надзорни органи относно рисковете, свързани с изпирането на пари и финансирането на тероризма (JC-2017-07); и становище относно използването на иновативни решения от кредитни и финансови институции (JC-2017-81).

- засилиха обмена на информация и добри практики чрез вътрешните комитети и съветите на надзорниците към европейските надзорни органи и определиха ясни очаквания от надзорните практики във връзка с конкретни въпроси, например досиетата от Панама.

През 2018 г. Европейският банков орган започна многогодишен, ръководен от персонала преглед на подходите на компетентните органи към надзора върху банки във връзка с борбата с изпирането на пари/финансирането на тероризма, с цел да се установят области за подобрение, да се определят най-добрите практики и да се отстранят слабостите, както и да се подпомогнат усилията на националните органи в борбата с изпирането на пари/финансирането на тероризма в рамката, определена от правото на Съюза и насоките на европейските надзорни органи. Констатациите ще осигурят информация за съдържанието на обучението, което Европейският банков орган се ангажира да проведе през 2019 г., и за актуализацията на насоките за основания на риска надзор съгласно член 48, параграф 10 от Четвъртата директива относно борбата с изпирането на пари.

(2) да предприемат допълнителни инициативи за подобряване на сътрудничеството между надзорните органи;

През ноември 2018 г. европейските надзорни органи проведоха консултации относно проекта на насоки за подобряване на сътрудничеството между надзорните органи в областта на борбата с изпирането на пари/финансирането на тероризма. В проекта на насоки се разясняват практическите аспекти на сътрудничеството в областта на надзора и обмена на информация и се определят правилата за създаване на нови колегиуми от надзорни органи в областта на борбата с изпирането на пари/финансирането на тероризма. Очаква се те да бъдат завършени през 2019 г.

На 10 януари 2019 г. европейските надзорни органи одобриха съдържанието на многостранно споразумение относно практическите аспекти на обмена на информация между Европейската централна банка в качеството ѝ на надзорен орган и всички компетентни органи от ЕС, отговорни за надзора върху спазването от страна на кредитните и финансовите институции на задълженията във връзка с борбата с изпирането на пари/финансирането на тероризма.

(3) да разработят допълнителни решения за надзорни оператори, които да работят съгласно процедурите за разрешаване;

Европейският банков орган сформира работна група, която да разясни кога представители и дистрибутори, които извършват дейност в държава членка, различна от тази, в която има правомощия определящата институция, са „предприятия“ за целите на Директива (ЕС) 2015/2366[46], Директива 2009/110/ЕО[47] и Четвъртата директива относно борбата с изпирането на пари. Понастоящем работата продължава, като се очаква тя да приключи през 2019 г.

(4) да осигурят актуализирани насоки за вътрешното управление с цел допълнителна яснота относно очакванията, свързани с функциите на служителите по съответствие във финансовите институции;

[46] 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 (ОВ L 337, 23.12.2015 г., стр. 35).

[47] 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, 10.10.2009 г., стр. 7).

През септември 2017 г. съвместният подкомитет за борбата с изпирането на пари/финансирането на тероризма, създаден от европейските надзорни органи, реши да отложи с оглед на собствените си ограничени ресурси и тези на националните компетентни органи изготвянето на проект на насоки относно функциите на служителите по съответствието и да насочи вниманието си върху сътрудничеството в областта на надзора, което се счита за приоритет, тъй като рисковете в тази област вече са се проявили;

(5) да предоставят допълнителни насоки за установяване на действителните собственици при доставчиците на услуги в областта на инвестиционните фондове, най-вече в случаи, създаващи по-висок риск от изпиране на пари или финансиране на тероризма;

През юни 2017 г. европейските надзорни органи публикуваха „насоки за рисковия фактор“[48] относно опростената и разширена комплексна проверка на клиента и факторите, които кредитните и финансовите институции следва да вземат предвид при оценяване на риска от изпиране на пари/финансиране на тероризма, свързан с индивидуални делови взаимоотношения и случайни сделки.

В насоките се съдържат секторни насоки за доставчиците на услуги в областта на инвестиционните фондове и за първи път на равнището на ЕС се определят мерки, които лицата, управляващи средства и фондове, трябва да предприемат, за да спазват задълженията си за комплексна проверка на клиента (включително по отношение на действителните собственици), както и относно начина, по който трябва да коригират обхвата на мерките въз основа на отчитане на риска;

(6) да анализират оперативните рискове във връзка с борбата с изпирането на пари и финансирането на тероризма, свързани с дейността/модела на дейност в секторите корпоративно банкиране, частно банкиране и институционални инвестиции, от една страна, и при услугите за парични преводи и електронни пари, от друга.

Европейският банков орган направи преглед на констатациите от тематичните прегледи на компетентните органи на кредитните институции и инвестиционните посредници. Констатациите са отразени в съвместното становище относно рисковете от изпиране на пари/финансиране на тероризма, които засягат финансовата система на Съюза, което европейските надзорни органи са задължени да изготвят за всяка наднационална оценка на риска[49].

4.1.2. Настоящото положение

Бяха предприети действия във връзка с отправените в наднационалната оценка на риска от 2017 г. препоръки към европейските надзорни органи, с изключение на препоръка 4 относно осигуряването на актуализирани насоки за вътрешното управление, насочени към допълнително разясняване на очакванията, свързани с функциите на служителите по съответствието във финансовите институции. Комисията отново заявява, че препоръка 4 все още не е изпълнена.

---

[48] Съвместни насоки съгласно член 17 и член 18, параграф 4 от Директива (ЕС) 2015/849 относно опростената и разширена комплексна проверка на клиента и факторите, които кредитните и финансовите институции следва да вземат предвид при оценяване на риска от изпиране на пари и финансиране на тероризма, свързан с индивидуални делови взаимоотношения и случайни сделки; https://eba.europa.eu/documents/10180/1890686/Final+Guidelines+on+Risk+Factors+%28JC+2017+37%29.pdf

[49] Вж. раздел 2.2.3

Освен това Европейският банков орган се приканва да приключи съответните действия съгласно плана за действие на ЕС относно борбата с изпирането на пари, приложен към заключенията на Съвета от 4 декември 2018 г.[50]

4.2. Препоръки към нефинансови надзорни органи

Що се отнася до нефинансовия сектор, на равнището на ЕС няма органи, които да съответстват на европейските надзорни органи. Съгласно рамката на ЕС за борба с изпирането на пари държавите членки могат да разрешават на саморегулиращите се органи да изпълняват надзорни функции по отношение на данъчните консултанти, одиторите, външните счетоводители, нотариусите и други практикуващи юристи на свободна практика, както и по отношение на брокерите на недвижими имоти.

Комисията повтаря препоръките за саморегулиращите се органи от наднационалната оценка на риска от 2017 г. и по-специално тези за извършване на повече тематични проверки, повишаване на нивото на докладване; както и за продължаване на организирането на схеми за обучение с цел разбиране на рисковете и задълженията за спазване на изискванията относно борбата с изпирането на пари/финансирането на тероризма.

4.3. Препоръки към държавите членки[51]

4.3.1. Последващи действия в отговор на препоръките от наднационалната оценка на риска от 2017 г.

Съгласно член 6, параграф 4 от Четвъртата директива относно борбата с изпирането на пари, в случай че държавите членки решат да не прилагат която и да е от препоръките, те следва да уведомят Комисията за своето решение и да представят основанията за него („спазване или обяснение“). До момента нито една държава членки не е представила пред Комисията уведомление, което да се отнася до препоръките от 2017 г.

Комисията предприе последващи действия във връзка с препоръките от 2017 г. към държавите членки чрез извършване на проверки на транспонирането на Четвъртата директива относно борбата с изпирането на пари, въпросници към държавите членки относно последващите действия по препоръките от 2017 г. и актуализирането на националните оценки на риска.

По отношение на някои препоръки получената информация е или недостатъчно значима, или националните органи изтъкват ограниченото време за тяхното изпълнение. Комисията подчертава нуждата от запазване или увеличаване на настоящите усилия. Освен това е важно да се отбележи, че правните задължения съгласно Петата директива относно борбата с изпирането на пари заместват изцяло или частично някои от препоръките в доклада от 2017 г., по-специално по отношение на повишената прозрачност относно действителните собственици,

[50] Трябва да се подчертае, че ролята и правомощията на трите европейски надзорни органа ще бъдат значително засилени в контекста на новите законодателни предложения, по които беше постигнато политическо споразумение през март 2019 г. (прегледа на учредителните регламенти на европейските надзорни органи и неговото измерение в областта на изпирането на пари), като всички допълнителни последващи действия в отговор на посочените препоръки следва да бъдат предприемани стриктно в рамките на вече договорените ресурси.

[51] За повече информация относно препоръките по продукти/услуги вж. Работния документ на службите на Комисията, придружаващ настоящия доклад (SWD(2019) 650).

намалените прагове за комплексна проверка на клиента в някои сектори или разширяването на списъка със задължени субекти.

(1) Обхват на националните оценки на риска

В доклада от 2017 г. предприятията, чиито разплащания се извършват предимно в брой, плащанията в брой, секторът на организациите с нестопанска цел и продуктите за електронни пари са определени като области, на които държавите членки следва да отделят дължимото внимание в своите национални оценки на риска и да определят подходящи мерки за ограничаване на рисковете.

В повечето национални оценки на риска се вземат предвид рисковете, породени от операции, свързани с пари в брой, и тези, произтичащи от трафика на културни артефакти и антики, в обхвата им са включени организациите с нестопанска цел и се разглеждат рисковете във връзка с продуктите за електронни пари в съответствие с Четвъртата и Петата директива относно борбата с изпирането на пари.

Въпреки това някои държави членки все още не са приели никаква национална оценка на риска[52], докато други не са се справили с риска, породен от съответните продукти. Тези държави членки се насърчават да предприемат спешно действия във връзка с настоящата препоръка.

В настоящия доклад се поддържа препоръката от 2017 г., като всички държави членки се призовават да включат в националните си оценки на риска свързаните с посочените продукти рискове и да осигурят подходящи мерки за ограничаване на рисковете.

(2) Действителен собственик

В доклада от 2017 г. на държавите членки се препоръчва информацията за действителните собственици на правни образувания и правни форми да бъде подходяща, точна и актуална. По-специално следва да се разработят инструменти, които да гарантират надлежно установяване на действителния собственик, когато се прилагат мерки за комплексна проверка на клиента, и ефективно наблюдение и надзор на секторите, изложени на най-голям риск от схеми за прикриване на действителните собственици.

В Четвъртата директива относно борбата с изпирането на пари вече е предвидено задължение за държавите членки да създадат регистри на действителните собственици по отношение на дружествата, тръстовете и сходните правни форми, но в Петата директива относно борбата с изпирането на пари контекстът и срокът за транспониране на изискването за тези регистри бяха променени. Повечето държави членки уведомиха Комисията, че са създали такива регистри.

В настоящия доклад се поддържа препоръката от 2017 г. и държавите членки се насърчават да гарантират навременно изпълнение на заложените в Петата директива относно борбата с изпирането на пари разпоредби във връзка с регистрите на действителните собственици[53].

---

[52] Към момента на изготвяне на настоящия доклад 13 държави членки са уведомили Комисията за приемането на своите национални оценки на риска; 15 държави членки възнамеряват да ги завършат през 2019 г. Този въпрос се разглежда също и в производствата за установяване на нарушение срещу държави членки за частично транспониране на Директивата

[53] С Петата директива относно борбата с изпирането на пари срокът за създаване на регистрите се отлага и се гарантират нови права на достъп до тях. До 10 януари 2020 г. държавите членки трябва да създадат регистрите по отношение на дружествата, а до 10 март 2020 г. трябва да създадат такива по отношение на тръстовете.

(3) Адекватни ресурси за надзорните органи и звената за финансово разузнаване

В наднационалната оценка на риска от 2017 г. държавите членки се призовават да осигурят „адекватни“ ресурси за компетентните си органи. Повечето държави членки потвърждават, че са го направили съгласно изискванията на член 48, параграф 2 от Директивата. Въпреки това докладът относно оценката на неотдавнашни предполагаеми случаи на изпиране на пари с участието на кредитни институции от ЕС показва, че редица надзорни органи са изпитвали значителен недостиг на персонал.

В настоящия доклад се поддържа препоръката, че държавите членки трябва да увеличат допълнително усилията си в тази област и да демонстрират, че надзорните органи в областта на борбата с изпирането на пари/финансирането на тероризма могат напълно да изпълняват своите задачи.

(4) Увеличен брой на проверките на място от надзорните органи

Финансов сектор

В доклада от 2017 г. на държавите членки се препоръчва да въведат основан на риска модел на надзор съгласно съвместните насоки на европейските надзорни органи от 2016 г. относно основания на риска надзор[54].

Няколко държави членки посочиха, че извършват редовни тематични надзорни проверки на инвестиционни посредници. Други докладват, че извършват обща оценка на риска.

Докладът относно оценката на неотдавнашни предполагаеми случаи на изпиране на пари с участието на кредитни институции от ЕС показва, че често пъти надзорните органи не са извършвали подходящи проверки на място.

Надзорните органи следва да продължат да извършват проверки на място, които са съизмерими от гледна точка на честотата и интензивността с установените рискове от изпиране на пари/финансиране на тероризма. Акцентът в тях трябва да бъде върху специфичните оперативни рискове от изпиране на пари/финансиране на тероризма в зависимост от специфичните слабости, присъщи на продукт или услуга, по-специално: институционални инвестиции (най-вече чрез посредници); частно банкиране, по отношение на което надзорните органи следва по-специално да оценяват спазването на правилата за действителните собственици; и обменни бюра и услуги за преводи на парични средства или стойност, по отношение на които проверките следва да включват преглед на обучението на представителите.

Нефинансов сектор

В наднационалната оценка на риска от 2017 г. държавите членки се призовават да гарантират, че компетентните им органи извършват достатъчен брой проверки на място и без предупреждение на търговци на стоки с висока стойност, специалисти в областта на недвижимите имоти и търговци на антики.

Държавите членки следват различни подходи по отношение на проверките в нефинансовия сектор, като качеството на този вид надзор се различава значително.

[54] Вж. съвместните насоки на европейските надзорни органи — насоките за основания на риска надзор; 7.4.2017 г.: https://esas-joint-committee.europa.eu/Publications/Guidelines/Joint%20Guidelines%20on%20risk-based%20supervision_EN%20%28ESAs%202016%2072%29.pdf

В настоящия доклад се поддържа препоръката за извършване на достатъчен брой проверки на място.

(5) Извършване на тематични проверки от надзорните органи

В наднационалата оценка на риска от 2017 г. на надзорните органи се препоръчва да подобрят разбирането на рисковете, свързани с борбата с изпирането на пари/финансирането на тероризма, на които е изложен даден сегмент от стопанската дейност.

Съгласно отговорите на държавите членки при проверката на секторите на задължените субекти повечето надзорни органи разпределят ресурси за надзор въз основа на риска. Проверките на надзорните органи обикновено обхващат, наред с другото, спазването на изискванията относно действителния собственик и обучението. В повечето отговори не се посочват тематични проверки в сектора на услугите за преводи на парични средства или стойност през последните две години. Надзорните органи следва да продължат да подобряват своето разбиране на рисковете от изпиране на пари/финансиране на тероризма, на които е изложен конкретен сегмент от стопанската дейност. Те следва да оценяват най-вече спазването на правилата относно действителните собственици в секторите, установени през 2017 г.

В настоящия доклад се поддържа препоръката държавите членки допълнително да гарантират, че надзорните органи извършват тематични проверки. Освен това надзорните органи следва да насочват по-добре ресурсите си при тематични проверки.

(6) Съображения за разширяване на списъка със задължени субекти

В доклада от 2017 г. се посочват някои услуги/продукти, които не са обхванати от рамката на ЕС за борба с изпирането на пари/финансирането на тероризма, като държавите членки се призовават да разширяват обхвата на уредбата си за борба с изпирането на пари/финансирането на тероризма, така че тя да обхване специалистите, изложени на сериозен риск.

С Четвъртата директива относно борбата с изпирането на пари обхватът на уредбата за борба с изпирането на пари/финансирането на тероризма е разширен, за да обхване тези специалисти. Отговорите на повечето държави членки и проверката на транспонирането показват, че тази препоръка се спазва като цяло. Освен това някои държави членки вече прилагат разпоредбите на Петата директива относно борбата с изпирането на пари по отношение на нови задължени субекти.

В настоящия доклад се поддържа препоръката да се обърне специално внимание на специалистите, изложени на сериозен риск, включително новите задължени субекти, въведени с Петата директива относно борбата с изпирането на пари (брокери на недвижими имоти, търговци на произведения на изкуството и антики и определени търговци на стоки с висока стойност, ако те приемат плащания в брой над определен праг; виртуални платформи за обмен на валута и доставчици на портфейли).

(7) Адекватно ниво на комплексната проверка на клиента за случайни сделки

В доклада от 2017 г. се обръща внимание на освобождаването от изискването за комплексна проверка на клиента на случайни сделки в размер под 15 000 EUR, като държавите членки се призовават да определят по-нисък праг, който е подходящ с оглед на рисковете, свързани с борбата с изпирането на пари/финансирането на тероризма на национално равнище.

Прагът за случайните сделки е различен в различните държави членки. Някои прилагат прагове за услуги за преводи на парични средства или стойност или за обменни бюра, които все още се считат за високи. В резултат на това ефективното наблюдение на сделките е по-трудно.

В настоящия доклад се поддържа препоръката от 2017 г. и държавите членки се призовават да предоставят насоки относно определението за „случайни сделки“ и да определят критерии, които не позволяват заобикалянето на приложимите за деловите взаимоотношения правила за комплексна проверка на клиента по отношение на обменните бюра и наличните парични преводи.

(8) Подходящо ниво на комплексната проверка на клиента при услугите за съхраняване в сейф и сходни услуги

В доклада от 2017 г. се препоръчва въвеждането на подходящи предпазни мерки с цел адекватно наблюдение на услугите за съхраняване в сейф, по-специално тези, предоставени от финансовите институции, и сходните услуги за съхранение, предоставени от нефинансови доставчици.

Отговорите от държавите членки показват, че тези дейности подлежат на разпоредбите във връзка с борбата с изпирането на пари/финансирането на тероризма, независимо от това дали са разработени от кредитна институция или не. В някои държави членки тези услуги се предоставят само от финансови институции.

В настоящия доклад се поддържа препоръката за осигуряване на подходящо ниво на комплексната проверка на клиента за услугите за съхраняване в сейф и сходни услуги.

(9) Редовно сътрудничество между компетентните органи и задължените субекти

В доклада от 2017 г. се препоръчва да се подобри сътрудничеството с цел опростяване на установяването на съмнителни сделки, да се увеличи броят и качеството на докладите за такива сделки и да се предоставят насоки относно рисковете, комплексната проверка на клиента и изискванията за докладване. Това може да бъде постигнато главно чрез обратна информация от звената за финансово разузнаване към задължените субекти относно качеството на докладване, както и относно типологията. Няколко сектора подчертаха като проблем липсата на обратна информация, по-специално: секторът на хазарта, данъчните консултанти, одиторите, външните счетоводители, нотариусите и други практикуващи юристи на свободна практика, както и секторът за услуги за преводи на парични средства или стойност.

Анализът и оценката за целите на доклада за оценка на рамката за сътрудничество между звената за финансово разузнаване показаха, че в много държави членки обратната информация от звената за финансово разузнаване към задължените субекти все още е недостатъчна въпреки наличието на вътрешни разпоредби и секторни насоки по отношение на това изискване.

В настоящия доклад препоръката се поддържа отчасти и се призовава за подобрено сътрудничество между компетентните органи и задължените субекти.

(10) Специални и постоянни обучения за задължените субекти

В доклада от 2017 г. се препоръчва обучението от компетентните органи да послужи за преодоляване на риска от проникване или придобиване от страна на организирани престъпни групи, по-специално за сектора на хазарта, доставчиците на услуги по доверително или дружествено управление, данъчните консултанти,

одиторите, външните счетоводители, нотариусите и други практикуващи юристи на свободна практика, някои доставчици на услуги (относно структурата на капитала, отрасловата стратегия, сливания и закупуване на предприятия), сектора на недвижимите имоти и сектора на услугите за преводи на парични средства или стойност.

Повечето държави членки докладваха, че съгласно препоръката е предоставено обучение, както и насоки за различните сектори относно задълженията, свързани с борбата с изпирането на пари/финансирането на тероризма.

В настоящия доклад се поддържа препоръката за предоставяне на допълнително обучение, по-специално по отношение на задължени субекти, изложени на сериозен риск, както са определени в наднационалната оценка на риска от 2017 г., или за новоопределени задължени субекти.

(11) Годишни доклади от компетентните органи/саморегулиращите се органи относно дейностите на задължените субекти във връзка с борбата с изпирането на пари/финансирането на тероризма, за които отговарят

Наднационалната оценка на риска от 2017 г. показа, че въпросното задължение за докладване е помогнало на националните органи да извършват национални оценки на риска и позволява по-активни действия за преодоляване на слабостите или неспазването на изискванията за борба с изпирането на пари/финансирането на тероризма, по-специално в сектора на недвижимите имоти и по отношение на данъчните консултанти, одиторите, външните счетоводители, нотариусите и други практикуващи юристи на свободна практика.

В някои държави членки саморегулиращите се органи започнаха надзорната си дейност едва наскоро, тъй като някои сектори, главно определените нефинансови дейности и професии, са добавени само в Четвъртата директива относно борба с изпирането на пари. Поради това статистическите данни са толкова подробни, колкото се изисква в препоръката за определени нефинансови дейности и професии. Някои държави членки изразиха несъгласие във връзка с полезността на годишните доклади за надзорните дейности

В настоящия доклад препоръката се поддържа и саморегулиращите се органи се насърчават да изпълняват по-активна роля в надзора върху борбата с изпирането на пари.

4.3.2. Анализ на риска по продукт/услуга — конкретни препоръки

В допълнение към горепосочените препоръки съществува необходимост от следните действия за конкретен продукт/сектор[55]:

(1) Пари в брой и подобни на пари в брой активи

- В своите национални оценки на риска държавите членки следва да вземат предвид рисковете, породени от плащания в брой, и да предприемат подходящи мерки за ограничаване на тези рискове.
- Органите следва да предприемат действия при суми под прага за деклариране от 10 000 EUR, в случай че имат съмнения за престъпна дейност.

(2) Финансов сектор

- Държавите членки следва да подобрят системите за наблюдение и разкриване, които прилагат по отношение на продукти, които са изложени в

[55] За повече информация относно препоръките по продукти/сектори вж. Работния документ на службите на Комисията, придружаващ настоящия доклад (SWD(2019) 650).

по-голяма степен на рискове, свързани с финансирането на тероризма. Обикновено финансовите институции нямат достъп до съответната информация (често притежавана от правоприлагащите органи), която би им помогнала да установят рисковете, свързани с финансирането на тероризма, преди тяхното възникване. По същия начин усилията на правоприлагащите органи да възпрепятстват терористични дейности и да разбиват терористични мрежи могат да бъдат затруднени от неспособността им да получават информация за финансовите потоци, която може да бъде предоставена единствено от финансовите институции;

- По отношение на рисковете от изпиране на пари е важно държавите членки да разработят и подобрят своите регистри на действителните собственици, за да съдействат за провеждането на надеждни процедури за комплексна проверка на клиента;
- Държавите членки следва да продължат да извършват тематични проверки, насочени към различни области в зависимост от сектора/продукта. Що се отнася до проверките на място в съответните дружества от определен сектор, от гледна точка на времето е по-ефективно да се изберат рискови области, отколкото да се извършва цялостна проверка; това дава на надзорните органи ясна представа за най-добрите практики и за най-съществените недостатъци;
- Предоставяне на обучение и насоки относно рисковите фактори, като например непряко взаимодействие, офшорни професионални посредници/клиенти и сложни дружества/дружества паравани: както и
- Последващи действия в отговор на констатациите от доклада относно оценката на неотдавнашни предполагаеми случаи на изпиране на пари с участието на кредитни институции от ЕС.

(3) Нефинансов сектор и нефинансови продукти — определени нефинансови дейности и професии

- Държавите членки следва да гарантират, че компетентните органи/саморегулиращите се органи предоставят обучение и насоки относно рисковите фактори, като поставят специален акцент върху непреките делови взаимоотношения, офшорните професионални посредници/клиенти или юрисдикции, както и върху сложните дружества/дружествата паравани;
- Държавите членки следва да гарантират, че саморегулиращите се органи/компетентните органи провеждат тематични проверки относно спазването на изискванията за установяване на действителния собственик;
- Компетентните органи/саморегулиращите се органи следва да предоставят на държавите членки годишни доклади относно мерките, предприети за проверка на спазването от страна на задължените субекти на техните задължения за комплексна проверка на клиента, включително на изискванията във връзка с действителния собственик, докладите за съмнителни сделки и вътрешния контрол; както и
- Държавите членки следва да гарантират, че доставчиците на услуги, предлагащи консултиране на предприятия относно структурата на капитала, отрасловата стратегия и свързаните с това въпроси, както и консултиране и услуги, свързани със сливания и закупуване на предприятия, спазват своите задължения във връзка с действителния собственик.

(4) Секторът на хазарта

- Компетентните органи следва да въведат сред операторите на (онлайн) хазартни игри програми за повишаване на осведомеността относно нововъзникващите рискове, които могат да повлияят на уязвимостта на

сектора, включително използването на анонимни електронни пари или виртуални валути и навлизането на неоторизирани оператори на онлайн хазартни игри. Обратната информация от звената за финансово разузнаване относно качеството на докладите за съмнителни сделки ще подобри докладването и използването на предоставената информация. При разработване на стандартните образци на докладите за съмнителни сделки на равнище ЕС звената за финансово разузнаване следва да вземат предвид особеностите на сектора на хазарта.

- В допълнение към обучителните сесии държавите членки следва да осигурят адекватно обучение за персонала, служителите по съответствието и търговците на дребно оценки, съсредоточено върху подходящите оценки на риска във връзка със съответните продукти/бизнес модели; както и
- Следва да бъдат предоставени допълнителни насоки за задължените субекти относно понятието „няколко операции, които изглеждат свързани“.

(5) Събиране и прехвърляне на средства чрез организация с нестопанска цел

- Държавите членки следва да гарантират, че организациите с нестопанска цел се включват в по-голяма степен в националните оценки на риска;
- Държавите членки следва да разработят информационни и осведомителни програми относно риска за организациите с нестопанска цел от злоупотреба с тях и да им предоставят материали за повишаване на осведомеността; както и
- Държавите членки следва да анализират допълнително рисковете, пред които са изправени организациите с нестопанска цел.

(6) Нови продукти/сектори — професионален футбол, безмитни зони, режими за предоставяне на гражданство и право на пребиваване срещу инвестиции

- Професионален футбол — държавите членки следва да решат кои участници ще бъдат обхванати от задължението за докладване на съмнителни сделки и какви изисквания следва да се прилагат по отношение на контрола и регистрацията на произхода на титулярите на сметки и бенефициерите на средства.
- Безмитни зони — държавите членки следва да извършват независими редовни одити във връзка с борбата с изпирането на пари с цел проверка на функциите за осигуряване на съответствие от страна на акредитираните оператори, извършващи дейност в свободните зони, и да гарантират адекватно и последователно прилагане на процедурите за борба с изпирането на пари и надзор, които вече са предвидени от законодателството.
- Режими за предоставяне на гражданство и право на пребиваване срещу инвестиции — държавите членки следва да вземат предвид рисковете от изпиране на пари, свързани с режимите на предоставяне на гражданство и право на пребиваване срещу инвестиции.

5. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Комисията ще продължи да наблюдава изпълнението на препоръките от настоящата наднационална оценка на риска и ще докладва отново до 2021 г. При прегледа ще бъде оценен и начинът, по който мерките на ЕС и националните мерки влияят върху нивата на риска, и ще бъде проучено въздействието на последните промени в регулаторната рамка. Комисията също така ще проведе проучване относно ефективното изпълнение от страна на държавите членки на Четвъртата директива относно борбата с изпирането на пари.