ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 27.10.2022 г.
COM(2022) 554 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

за оценката на специфичните рискове за вътрешния пазар от извършваното в трансграничен мащаб изпиране на пари и финансиране на тероризма

{SWD(2022) 344 final}

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Специалната група за финансови действия (FATF)[1] препоръчва на държавите да извършват оценки на риска във всеки сектор, който подлежи на изискванията за борба с изпирането на пари и финансирането на тероризма (БИП/БФТ). Те следва да установяват, оценяват и разбират рисковете от изпирането на пари и финансирането на тероризма и да предприемат съответни превантивни мерки.

Като се признава значението на наднационалния подход за установяване на риска, с Директива (ЕС) 2015/849[2] (Четвъртата директива относно борбата с изпирането на пари), изменена с Директива (ЕС) 2018/843[3] (Петата директива относно борбата с изпирането на пари), наричана по-долу „Директивата“, на Комисията се възлага да оцени специфичните рискове за вътрешния пазар от извършваното в трансграничен мащаб изпиране на пари и финансиране на тероризма (ИП/ФТ).

Комисията публикува своята първа наднационална оценка на риска (НОР) през 2017 г.[4] а втората — през 2019 г[5]. НОР, изготвена от Комисията през 2022 г. се състои от два документа: настоящия доклад и подробен работен документ на службите на Комисията, които заедно предоставят изчерпателна карта на всички съответни рискови области, както и необходими препоръки за справяне с тях.

В член 6, параграф 1 от Директивата се изисква Комисията да актуализира своя доклад на всеки две години (или по-често, ако е целесъобразно). С настоящия доклад, чието изготвяне бе малко забавено поради пандемията от COVID-19, се прави повторна оценка на всички сектори, обхванати от предишните доклади, а в случаите, в които няма промяна в обстоятелствата, се актуализира и прецизира информацията, включена в доклада от 2019 г. По отношение на секторите или продуктите, при които бяха настъпили съответни промени, бе преизчислено настоящото равнище на риск (например, то вече е по-високо при криптоактивите и хазартните игри онлайн)[6].

В това трето издание, както и в предишните доклади, се анализират настоящите рискове от ИП/ФТ и се предлагат мащабни действия за справяне с тях. В него също така се оценява доколко са изпълнени препоръките на Комисията от доклада за 2019 г. за предприемане на мерки за ограничаване на рисковете, както и оставащите рискове. В него са използвани и резултатите от работата и процеса на консултации със заинтересованите страни, които доведоха до приемането на плана

---

[1] FATF, Национална оценка на риска от изпирането на пари и финансирането на тероризма: https://www.fatf-gafi.org/documents/news/nationalmoneylaunderingandterroristfinancingriskassessment.html

[2] Директива (ЕС) 2015/849 на Европейския парламент и на Съвета от 20 май 2015 година 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 (текст от значение за ЕИП); *ОВ L 141, 5.6.2015 г., стр. 73–117*.

[3] 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); *ОВ L 156, 19.6.2018 г., стр. 43—74*.

[4] COM(2017) 340 final.

[5] COM(2019) 370 final.

[6] Процедурата е описана в глава „Методика“, приложение 2 към придружаващия работен документ на службите на Комисията SWD(2022)344.

за действие на Комисията за 2020 г.[7] и на предложения през 2021 г. законодателен пакет за БИП/БФТ[8].

Законодателният пакет за 2021 г. е част от ангажимента на Комисията за защита на гражданите и финансовата система на Съюза от изпиране на пари и финансиране на тероризма. Целта му е да се подобри разкриването на съмнителни сделки и дейности и да се поправят нормативните пропуски, използвани от престъпниците за изпиране на незаконни постъпления или финансиране на терористична дейност чрез финансовата система. Счита се, че той е **в основата на предложените мерки за ограничаване на рисковете** и на начина за справяне с проблемите, за които е установено, че имат **структурен характер** и срещу които не могат да бъдат предприети действия единствено въз основа на предишните прегледи на правилата на ЕС в областта на БИП/БФТ.

В настоящия доклад също така е отдадено първостепенно значение на рисковете и е обърнато внимание на географските фактори, когато това е възможно и целесъобразно[9], като се разглеждат препоръките, направени в Специален доклад № 13/2021 на Европейската сметна палата[10].

При изготвянето на настоящия доклад Комисията проведе широкообхватни консултации с участието на възможно най-много от съответните заинтересовани страни[11], в хода, на които бяха разгледани различни сектори чрез двустранен и секторен диалог с представителни организации на равнището на ЕС, експерти и представители на академичните среди, определени на национално равнище. Надлежно са взети под внимание националните оценки на риска (НОР), изготвени от държавите членки, и най-новите специализирани публикации в областта на БИП/БФТ. Комисията проведе консултации и с други агенции на ЕС и национални органи, като Европол, Европейския банков орган (ЕБО) и звената за финансово разузнаване (ЗФР) чрез Платформата на ЕС относно ЗФР[12]. Тези консултации бяха проведени в периода между 2020 и 2022 г.

1.1. Отражение на пандемията от COVID-19

Кризата, свързана с COVID-19, доведе до безпрецедентни предизвикателства и икономически сътресения в световен мащаб. След като през март 2020 г. Световната здравна организация (СЗО) обяви избухването на COVID-19 за международна пандемия, правителствата в целия свят въведоха различни мерки за справяне с нея. Те включваха средства за стимулиране, социално подпомагане и инициативи за данъчни облекчения, но също така и различни форми на ограничения на свободата на движение и ограничаване на движението на

[7] Съобщение на Комисията относно план за действие за всеобхватна политика на Съюза за предотвратяване на изпирането на пари и финансирането на тероризма (2020/C 164/06); *ОВ C 164, 13.5.2020 г., стр. 21—33.*
[8] (COM(2021) 423 final: https://ec.europa.eu/info/publications/210720-anti-money-laundering-countering-financing-terrorism_en

[9] Например при извършването на оценки на програмите за свободни зони и за гражданство срещу инвестиции и на режимите за право на пребиваване срещу инвестиции.
[10] Европейска сметна палата, Специален доклад № 13/2021 „Усилията на ЕС за борба с изпирането на пари в банковия сектор са разпокъсани и недостатъчни“, 28.6.2021 г.: https://www.eca.europa.eu/bg/Pages/DocItem.aspx?did=58815
Подробно позоваване на посочения Специален доклад се съдържа в глава „Методология“, приложение 2 от придружаващия работен документ на службите на Комисията.
[11] Заинтересованите страни са изброени в точка 8 от раздел „Библиография“, приложение 5 от придружаващия работен документ на службите на Комисията.
[12] Мрежата на звената за финансово разузнаване.

гражданите, като например вечерен час, затваряне на училища, търговски и хотелиерски обекти, затваряне на граници и ограничения при пътуване. Безпрецедентните промени в поведението на хората, преобладаващото чувство на несигурност и страх, както и ограниченията, наложени от правителствата, станаха причина за промени в престъпното поведение. Престъпниците също се възползваха от програмите за обществено подпомагане.

Новите обстоятелства засилиха риска от изпиране на пари в редица икономически сектори и дейности, свързани с бизнеса. Сред тези рискове са:

- присвояване и измами със средства, отпуснати като финансови мерки за защита на националните икономики от въздействието на пандемията, или с други публични средства, отпуснати в контекста на пандемията;
- придобиване на предприятия с финансови затруднения от недобронамерени участници и престъпни организации;
- повече възможности за престъпните групи да получават приходи от продажба на неразрешени медицински изделия и незаконни лекарствени продукти и ваксини, включително на правителства;
- киберпрестъпления, извършени чрез възползване от нарастващия обем на онлайн покупките, включително чрез използване на фалшиви самоличности; и
- корупция сред държавните служители при предприемането на спешни мерки, например при поръчване на специфични медицински консумативи, и свързаното с това опростяване на правилата за обществените поръчки[13].

Публичните органи в рамките на системата за борба с изпирането на пари, например надзорните органи, ЗФР и правоприлагащите органи, трябваше да се приспособят към новите ограничаващи мобилността и личното взаимодействие условия за осъществяване на своите дейности. Тези дейности включваха ограничени или преустановени проверки на място, изслушвания и мисии на правоприлагащите органи в други държави за оценяване на трансграничните операции. Така може да е бил намален капацитетът за ефективно изпълнение на функциите в някои области. Бяха въведени нови инструменти и практики за разследване например онлайн провеждания на изслушвания и проверки, които ограничиха въздействието на правителствените мерки върху капацитета на компетентните органи за осъществяване на надзор и разследвания.

Повече от две години след обявяването на пандемията тези явления все още се наблюдават, макар че понастоящем въздействието им е по-ограничено поради по-голямата информираност относно тези криминални заплахи, а гражданите до голяма степен са възвърнали поведението си от преди избухването на пандемията. Въпреки това престъпниците ще адаптират *начините за действие*, които използват. Междувременно криминалните структури, действащи на територията на

[13] Както е описано в:

- Документ на FATF относно изпирането на пари и финансирането на тероризма, имащи връзка с COVID-19 — рискове и политически мерки:

http://www.fatf-gafi.org/publications/methodsandtrends/documents/covid-19-ml-tf.html
https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/Update-COVID-19-Related-Money-Laundering-and-Terrorist-Financing-Risks.pdf

- ЕВРОПОЛ, „Pandemic profiteering: how criminals exploit the COVID-19 crisis“ (Възползване от пандемията: как престъпниците използват кризата с COVID-19):

https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/pandemic_profiteering-how_criminals_exploit_the_covid-19_crisis.pdf

ЕС, все още могат да се възползват от настъпилите с пандемията промени и да повишат капацитета си.

1.2. Военната агресия на Русия срещу Украйна

От март 2014 г. насам ЕС налага поетапни ограничителни мерки (санкции) срещу Русия, първоначално в отговор на незаконното анексиране на Крим и Севастопол и умишленото дестабилизиране на Украйна. На 23 февруари 2022 г. ЕС разшири обхвата на санкциите в отговор на признаването на неконтролираните от украинските правителствени сили райони на украинските Луганска и Донецка област и разпореждането за навлизане на руски въоръжени сили в тези райони. От 24 февруари 2022 г., в отговор на военната агресия на Русия срещу Украйна, ЕС разшири значително обхвата на санкциите[14]. В списъка със санкции бяха включени значителен брой лица и субекти и бяха приети безпрецедентни мерки, целящи да отслабят значително икономическите ресурси на Русия, да я лишат от важни технологии и пазари и да ограничат значително способността ѝ да воюва.

Същевременно бяха разширени и задълбочени санкциите на ЕС срещу Беларус[15] в отговор на участието ѝ в руската агресията срещу Украйна. Санкциите съдържат редица финансови, икономически и търговски мерки[16].

С оглед на ефективното прилагане на мерките на ЕС за замразяване на активи на лица и субекти, свързани с руската агресия, Комисията създаде работната група „Замразяване и конфискуване“. Целта на работната група е да координира действията, предприети от органите на Съюза и националните органи, и да разгледа всички предизвикателства, свързани с прилагането на санкциите на ЕС. Работната група вече постигна значителни резултати: държавите членки замразиха активи на стойност почти 10 млрд. евро, което възлиза на 32 млрд. евро, ако се включат и средствата на Руската централна банка. Общото въздействие на санкциите вече е осезаемо в руската икономика[17]. Работната група цели също така да улесни обмена между правоприлагащите органи относно разследванията и мерките за конфискация, предприети във връзка с потенциални престъпления от подсанкционни лица (включително относно заобикалянето на тези санкции). Работната група проучва и възможности за използване на конфискуваните активи в полза на украинския народ.

В препоръката на Комисията от 28 март 2022 г.[18] за предприемане на незабавни мерки, с оглед на нахлуването на Русия в Украйна, във връзка с режимите за получаване на гражданство срещу инвестиции и на право на пребиваване срещу инвестиции държавите членки се призовават да преразгледат натурализациите и разрешенията за пребиваване, предоставени по тези режими на гражданите на

---

[14] Консолидиран текст: Регламент (ЕС) № 833/2014 на Съвета от 31 юли 2014 г. относно ограничителни мерки с оглед на действията на Русия, дестабилизиращи положението в Украйна: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX%3A02014R0833-20220722

[15] Регламент (ЕС) 2022/398 на Съвета от 9 март 2022 година за изменение на Регламент (ЕО) № 765/2006 относно ограничителни мерки с оглед на положението в Беларус и участието на Беларус в руската агресия срещу Украйна; *ОВ L 82, 9.3.2022 г., стр. 1—8.*
Решение (ОВППС) 2022/399 на Съвета от 9 март 2022 година за изменение на Решение 2012/642/ОВППС относно ограничителни мерки с оглед на положението в Беларус и участието на Беларус в руската агресия срещу Украйна; *ОВ L 82, 9.3.2022 г., стр. 9—13*.

[16] https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/international-relations/restrictive-measures-sanctions/sanctions-adopted-following-russias-military-aggression-against-ukraine_en

[17] https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-09-05/russia-risks-bigger-longer-sanctions-hit-internal-report-warns

[18] C(2022) 2028 final.

Русия и Беларус, за да се уверят, че тези граждани не са част от списъка на ЕС на подсанкционните лица, имащи връзка с войната в Украйна. Комисията също така препоръча да се преустанови издаването на всички руски и беларуски граждани на разрешения за пребиваване по режимите за получаване на право на пребиваване срещу инвестиции.

В скорошно проучване, проведено с помощта на инструмента DATACROS, финансиран от инструмента за финансово подпомагане на полицейското сътрудничество, предотвратяването и борбата с престъпността и управлението на кризи[19], се посочва, че в Европа има почти 31 000 предприятия (предимно от секторите на недвижимите имоти, строителството, хотелиерството, финансите и енергетиката) с руски действителни собственици[20]. От тях 1400 са собственост (с притежание до 5 %) на 33 лица, които попадат в обхвата на скорошните санкции — т.нар. олигарси. Възможно е някои олигарси да прикриват своите права на собственост или контрола върху предприятията посредством междинни дружества, регистрирани в държави извън ЕС[21], или посредством местни номинални акционери.

Всъщност още преди налагането на санкциите рискът при редица от тези предприятия е бил висок: присъствие в базата данни за изтичания на информация за офшорните операции (Offshore Leaks)[22], неоснователна корпоративна сложност, употреба на непрозрачни правни договорености или връзки с високорискови юрисдикции. От това следва, че посочените предприятия са имали възможност (и е трябвало) да подадат сигнали до компетентните и надзорните органи преди настъпването на неотдавнашните събития.

На този фон целта на уредбата на ЕС на БИП/БФТ – да защитава целостта на финансовата система на ЕС, допринася за защитата на свободата, правосъдието и сигурността в Европа като цяло. За подходящото прилагане на ограничителните мерки на ЕС за замразяване на активи[23] е необходимо и ефективно прилагане на правилата за действителната собственост (т.е. прозрачност на търговските регистри и на предоставяната от дружествата информация); по-нататъшно развитие на взаимовръзките между различните регистри (регистри на действителните собственици, търговски регистри, поземлени регистри); по-гладко междуведомствено сътрудничество и по-плавен обмен на информация, както и адекватно разкриване и наблюдение на укрити от данъчните органи активи[24]. Тъй

[19] Посоченият анализ е част от TOM — The Ownership Monitor, съвместна инициатива на Transcrime и нейното обособено дружество Crime&tech: https://www.transcrime.it/en/stories/tom-the-ownership-monitor/

[20] Критерий на проучването на TOM е посочените лица да „разполагат с пряк или непряк контрол над поне 5 % от акционерния капитал“.

[21] Основните страни извън ЕС, в които се регистрират дружества, са Британските Вирджински острови и Каймановите острови, но те представляват едва около 2 % от всички междинни връзки: „Вътре в матрьошката: предприятията под контрола на попадащите в обхвата на санкциите „олигарси“ в европейските региони и сектори“, Съвместен център за изследвания на транснационалната престъпност, март 2022 г.

[22] В тази база данни се съдържа информация за над 810 000 офшорни образувания, които са част от разследванията на Досиетата от Пандора (Pandora Papers), Досиетата от рая (Paradise Papers),Изтичанията на информация от Бахамите (Bahamas Leaks), Досиетата от Панама (Panama Papers) и Изтичанията на офшорна информация (Offshore Leaks). Данните са свързани с хора и дружества в над 200 държави и територии: https://offshoreleaks.icij.org/

[23] Регламент (ЕС) № 269/2014 на Съвета от 17 март 2014 година относно ограничителни мерки по отношение на действия, подкопаващи или застрашаващи териториалната цялост, суверенитета и независимостта на Украйна; *ОВ L 78, 17.3.2014 г., стр. 6—15.*

[24] В тази връзка следва да се направи позоваване на Предложението за Директива на Съвета за определяне на правила за предотвратяване на злоупотребата с фиктивни образувания за данъчни цели и за изменение на Директива 2011/16/ЕС; COM(2021) 565 final.

като създаването на фиктивни дружества е сравнително лесно, те продължават да се използват за транзит на стотици милиони евро чрез непрозрачни сделки[25]. Престъпниците могат да прикриват произхода и предназначението на средствата с помощта на фиктивни дружества, както и да скриват истинския бенефициер на операцията. Тези средства могат да се използват както за лична изгода, така и за дестабилизиране на цели държави. По този начин установяването на потоците от мръсни пари не само допринася за защитата на демокрацията и сигурността на гражданите на ЕС, но и за противодействието на влиянието на авторитарните режими.

При обсъжданията в работната група „Замразяване и конфискуване“ бяха подчертани трудностите при установяването на активите, чиито действителни собственици са олигарси, тъй като тези олигарси често са скрити зад сложни правни структури в различни юрисдикции. Това представлява голямо предизвикателство за принудителното изпълнение на санкциите и провеждането на разследващи дейности от страна на правоприлагащите органи. Поради тази причина е изключително важно да се напредне бързо в преговорите по пакета за борба с изпирането на пари, така че да се осигури на компетентните органи достъп до информацията относно действителните собственици. Освен това, предвид значението на регистрите за ефективното прилагане на целевите финансови санкции, е важно държавите членки да приемат възможно най-бързо предложените в пакета мерки, за да се осигури пълнота на регистрите на действителните собственици.

2. РЕЗУЛТАТИ ОТ НАДНАЦИОНАЛНАТА ОЦЕНКА НА РИСКА

В настоящето трето издание на НОР Комисията анализира рисковете от изпирането на пари и финансирането на тероризма, които групираните в осем категории 43 продукта и услуги могат да представляват за вътрешния пазар на ЕС. Това са установените от Директивата[26] продукти и услуги наред с няколко други, които имат значение за оценката на риска предвид присъщия за тях риск, който се смята, че пораждат[27].

Посочените 43 продукта и дейности вече бяха оценени във второто издание на НОР (от 2019 г.) [28], което от своя страна представляваше актуализирана и

Освен това в рамките на работната група „Замразяване и конфискуване“ Комисията и данъчните органи на държавите членки създадоха подгрупа за принудително изпълнение в областта на данъчното облагане, за да засилят своите усилия срещу руски и беларуски физически лица и дружества, попадащи в обхвата на санкциите, както и срещу техните асоциирани предприятия:
https://taxation-customs.ec.europa.eu/news/state-tax-authorities-step-tax-enforcement-efforts-support-freeze-and-seize-task-force-2022-06-08_en

[25] В ход е засилването на усилията в борбата срещу използването на фиктивни дружества, като се определят правила в предложената от Комисията Директива на Съвета за предотвратяване на злоупотребата с фиктивни образувания за данъчни цели (COM(2021) 565 final).

[26] Кредитни и финансови институции, доставчици на услуги за налични парични преводи, обменни бюра, търговци на стоки и активи с висока стойност, брокери на недвижими имоти, доставчици на доверителни и делови услуги, одитори, външни счетоводители и данъчни консултанти, нотариуси и други практикуващи юристи на свободна практика, както и доставчици на хазартни услуги.

[27] Посочените други продукти и услуги обикновено са обхванати от националната оценка на риска от изпирането на пари и финансирането на тероризма в целия свят. Тук спадат продуктите, свързани с пари в брой, както и виртуалните валути, колективното финансиране и организациите с нестопанска цел. Както и в предишната НОР (от 2019 г.), бяха оценени и някои неофициални инструменти – например използваните от системата „Hawala“ и други доставчици на неофициални алтернативни системи за прехвърляне на стойност, професионалния футбол, безмитните зони и режимите за получаване на гражданство срещу инвестиции и на право на пребиваване срещу инвестиции.

[28] COM(2019) 370 final.

усъвършенствана версия на първия доклад на Комисията (от 2017 г.) [29]. Те са групирани, както следва:

(1) Продукти и услуги, свързани с пари в брой (куриери, пренасящи пари в брой, предприятия, чиито разплащания се извършват предимно в брой, банкноти с висока стойност, плащания с пари в брой и частни банкомати).
(2) Финансов сектор (депозити по сметки, инвестиционен сектор на дребно и инвестиционен институционален сектор, корпоративно банкиране, частно банкиране, колективно финансиране, обмен на валута, електронни пари, преводи на средства, незаконни преводи на средства, платежни услуги, виртуални валути и други виртуални активи, бизнес кредити, потребителски кредити и кредити на ниска стойност, ипотечни кредити и кредити, обезпечени с активи на висока стойност, застраховки (животозастрахователни и общозастрахователни) и услуги за съхраняване в сейф).
(3) Нефинансови продукти и услуги (правни договорености, стоки с висока стойност, активи с висока стойност, куриери на благородни метали и камъни, недвижими имоти, услуги, предоставяни от счетоводители и правни услуги).
(4) Сектор на хазарта.
(5) Организации с нестопанска цел.
(6) Професионални спортове (професионален футбол).
(7) Свободни зони.
(8) Режими за получаване на гражданство срещу инвестиции и на право на пребиваване срещу инвестиции.

Те бяха преразгледани в светлината на преработената правна уредба на Съюза на БИП/БФТ и, където е уместно, на последиците от пандемията от COVID-19 и на санкциите срещу Русия и Беларус. Ако няма промени в обстоятелствата, няма съществени промени в описанията и оценките на продуктите и услугите, анализирани в доклада за 2019 г.

Ето защо в настоящата оценка се актуализира информацията от доклада за 2019 г., като се уточняват и рационализират някои области (като например виртуалните валути и активи и анализът на финансовия сектор и нефинансовите продукти) и се преразглеждат цифрите и източниците на информация.

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

Въпреки че трансакциите с пари в брой на дребно са намалели, търсенето на евробанкноти изглежда се е увеличило, превръщайки се в тенденция, наречена „парадокс на банкнотите“, при която се наблюдава, че парите в брой все още са популярно средство за съхранение на стойност дори след избухването на COVID-19[30]. Въпреки променливия облик на престъпността, в основата на престъпната

[29] COM(2017) 340 final.
[30] „Парадоксът на банкнотите: разбиране на търсенето на пари в брой отвъд употребата за трансакции“ („The paradox of banknotes: understanding the demand for cash beyond transactional use“), Икономически бюлетин на ЕЦБ, публикуван февруари 2021 г. Също така, „Парите в брой са на власт и при пандемията от COVID-19“ („Cash still king in times of COVID-19“), ключова реч на Фабио Панета, член на Изпълнителния съвет на ЕЦБ, на петата международна конференция на Deutsche Bundesbank относно парите в брой — „Парите в брой в

икономика остават най-вече парите в брой, което излага ЕС на значителни рискове от ИП/ФТ поради анонимността и относително улесненото движение на парите в брой и подобните на пари в брой активи. Престъпниците се стремят да преместят паричните постъпления на места, където употребата или включването им във финансовата система е по-лесно, обикновено на места, където преобладава употребата на пари в брой или няма засилен надзор от страна на финансовата система. Парите в брой могат да бъдат допълнително преобразувани в анонимни активи, като предплатени карти, които понастоящем не подлежат на граничен контрол[31]. Докладването е много слабо, което вероятно се дължи на трудностите при откриването на сделки с пари в брой. Навлизането на частни банкомати увеличава възможностите на престъпните организации да въвеждат незабелязано своите производства във финансовата система.

Настоящото законодателство на ЕС възпрепятства до голяма степен въвеждането на големи суми незаконно генерирани пари в брой във финансовата система. Чрез регламента относно контрола на парите в брой[32], който влезе в сила през юни 2021 г., се увеличава степента на контрол на парите в брой на границата на ЕС и се засилват правомощията на органите.

Понастоящем 19 държави членки вече са ограничили или са в процес да ограничат разплащанията с пари в брой, но различните нормативни уредби нарушават конкуренцията и могат да доведат до преместване на деловите операции в държави членки с по-малко строги изисквания. В Плана за действие на Комисията за всеобхватна политика на Съюза за предотвратяване на изпирането на пари и финансирането на тероризма[33], като потенциално средство за намаляване на рисковете от ИП/ФТ се предвижда въвеждането на тавани за големите плащания с пари в брой. За тази цел в предложението на Комисията за регламент за предотвратяване на използването на финансовата система за целите на изпирането на пари и финансирането на тероризма[34] се включва ограничение на големите плащания с пари в брой.

2.1.2. Финансов сектор

Както и в предишните доклади, чрез настоящата категория в НОР са включени редица продукти и сектори (общо 17), които предоставят финансови услуги на търговски клиенти и клиенти на дребно. В настоящата глава е обхванат широк кръг от отрасли, включително банковия сектор, инвестициите, застраховането, колективното финансиране, електронните пари, превода на средства (законен или друг вид), криптоактивите и платежните услуги.

смутни времена“ („Cash in times of turmoil“): https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2021/html/ecb.sp210615~05b32c4e55.en.html

[31] В Регламент 2018/1672 на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2018 година 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—21*, в определението за „пари в брой“ са включени четири категории: валута, платежни инструменти на приносител, стоки, използвани като високоликвидни средства за съхраняване на стойност, и предплатени карти. Към настоящия момент предплатените карти не са включени. Ако обаче съществуват сериозни доказателства, че предплатените карти се използват за прехвърляне на стойност през границите на ЕС, заобикаляйки по този начин законодателството, може да бъде приет делегиран акт, включващ и предплатените карти.

[32] Регламент (ЕС) 2018/1672 на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2018 година 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—21.*

[33] Съобщение на Комисията относно план за действие за всеобхватна политика на Съюза за предотвратяване на изпирането на пари и финансирането на тероризма (C/2020/2800), *ОВ C 164, 13.5.2020 г., стр. 21—33.*

[34] COM(2021) 420 final.

По-голямата част от установените заплахи и слаби места са били вече подчертани в предишните НОР и продължават да бъдат актуални. Липсата на ясни и последователни правила в рамките на финансовия сектор, непоследователният надзор на БИП/БФТ в рамките на вътрешния пазар и недостатъчните координация и обмен на информация между ЗФР продължават да влияят на способността на ЕС да приложи подходящи усилия във връзка с рисковете от ИП/ФТ[35]. Освен това компетентните органи за БИП/БФТ в държавите членки често се затрудняват да упражняват надзор над сектора, съответстващ на рисково-базирания подход[36].

В съответствие със становището на Европейския банков орган от март 2021 г.[37], в настоящата НОР се посочва, че кредитните и платежните институции, обменните бюра, институциите за електронни пари и доставчиците на кредити (различни от кредитни институции) изглежда са най-уязвими по отношение на рисковете, произтичащи от слабости в системите и контрола за БИП/БФТ[38].

Рисковете при криптоактивите налагат не само солидна защитеност на потребителите и инвеститорите, а и лоялни пазарни отношения, но и мерки срещу манипулирането на пазара, насочени срещу ИП/ФТ[39]. Трябва да се разгледат и рисковете за финансовата стабилност и паричната политика, които биха могли да възникнат от широкото използване на криптоактиви и основаващи се на технологията на децентрализирания регистър решения на финансовите пазари[40].

Характеристиките и естеството на инвестиционните фондове ги превръщат в цел за изпирането на постъпленията, получени чрез измама, данъчни престъпления, корупция и подкупи[41]. Допълнителен риск съществува и от това, че за сектора са присъщи високорисковите клиенти, както и големият обем, сложността и трансграничният характер на сделките. За отрасъл, в който се управлява значителна стойност, информацията за действителната собственост е все още недостатъчно прозрачна.

---

[35] Посочените структурни проблеми са разгледани в предложението на Комисията за борба с изпирането на пари и финансирането на тероризма от 2021 г:
https://ec.europa.eu/info/publications/210720-anti-money-laundering-countering-financing-terrorism_en

[36] Това е в съответствие с констатациите на ЕБО в неговия първи доклад относно подходите на компетентните органи към надзора на банките в областта на БИП/БФТ, който беше публикуван през 2020 г. Съществува опасност при липсата на адекватни оценки на риска компетентните органи да не успеят да установят и да предприемат действия по отношение на рисковете от ИП/ФТ, на които е изложен техният сектор.

[37] Становище относно рисковете от изпиране на пари и финансиране на тероризма (ИП/ФТ), засягащи финансовия сектор на Европейския съюз; Европейски банков орган (ЕБО), 3.3.2021 г., EBA/Op/2021/04:
https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Opinions/2021/963685/Opinion%20on%20MLTF%20risks.pdf
Това е третото становище относно рисковете от ИП/ФТ, засягащи финансовия сектор на Европейския съюз. То е издадено от ЕБО като част от неговия нов мандат да ръководи, координира и наблюдава борбата срещу ИП/ФТ във финансовата система на равнището на ЕС. Европейският орган за ценни книжа и пазари (ESMA) и Европейският орган за застраховане и професионално пенсионно осигуряване (EIOPA) участваха пряко в процеса.

[38] С оглед на развитието на междусекторните рискове. Те включват рискове, свързани с виртуалните валути, новите технологии (финансови технологии и RegTech), финансирането на тероризма, рисковете, произтичащи от оттеглянето на Обединеното кралство от ЕС, и отстраняването на риска. Както подробно е обяснено в глава 3.1. от доклада на ЕБО.

[39] Рискове, разгледани в предложението на Комисията за Регламент на Европейския парламент и на Съвета относно пазарите на криптоактиви и за изменение на Директива (ЕС) 2019/1937, COM(2020) 593 final.

[40] Предложенията на Комисията, в които се разглеждат тези въпроси, са подробно описани в съответните раздели на придружаващия работен документ на службите на Комисията.

[41] За по-подробно обяснение направете справка с работния документ на службите на Комисията в разделите, в които се дава оценка на „Сектор за търговия на дребно и институционални инвестиции“ и „Пълномощници“.

2.1.3. Нефинансов сектор и продукти

В настоящата глава чрез НОР се оценяват правните структури, прилагайки нов подход, който се различава от този в предишните доклади. Сега вниманието е насочено върху основните слаби места, свързани с укриването на действителни собственици (доверителна собственост, пълномощници и дружества), а не върху конкретни моменти от съществуването на правните образувания и правните форми (създаване, стопанска дейност и прекратяване). Също така се разглежда и пазарът на стоки с висока стойност, инвестициите в недвижими имоти и услугите, предоставяни от счетоводители, одитори, консултанти и данъчни съветници, както и правните услуги от нотариуси и други практикуващи юристи на свободна практика.

2.1.3.1. Нефинансов сектор и продукти — правни образувания и форми

Престъпниците могат да разработят сложни структури, включващи дружества и правни образувания, за да прикрият следите от финансовия одит, като често използват фиктивни дружества и дружества паравани. Използването на такива правни структури прикрива движението на незаконни приходи като законни бизнес сделки. Доверителната собственост и други подобни форми осигуряват непрозрачност и прикриват съществуването на активи от правоприлагащите органи и службите за възстановяване на активи. Липсата на сътрудничество и обмен на информация между органите в различните юрисдикции създава области с наличие на слабости, от които престъпниците лесно се възползват, търсейки юрисдикции, в които контролът върху борбата с изпирането на пари е по-малко ефективен.

В допълнение към тези структури предоставяните от упълномощените директори и акционери услугите могат да се използват за прикриване на действителна собственост. Например престъпниците и лицата, имащи забрана да заемат определени длъжности в бизнеса, търсят услугите на официални пълномощници, за да укрият самоличността си, да заобиколят забраните и да не са видими във фирмените документи и регистри.

2.1.3.2. Нефинансов сектор и продукти — стоки с висока стойност

Стоките с висока стойност, включително произведенията на изкуството, антиките, благородните метали и скъпоценните камъни, са стоки, позволяващи прехвърлянето на стойност. За престъпниците това означава, че незаконните приходи могат да бъдат превърнати в активи с висока стойност, които могат да бъдат пренасяни през границите, а съхранението им да е сравнително улеснено и без особен регулаторен контрол. Стойността на активи като произведения на изкуството и антикварни предмети често е субективна и трудна за проверка или съпоставка. Затова евтини произведения на изкуството могат да бъдат продадени на съучастници на силно завишена цена чрез издаване на фактура, която да узакони прехвърлянето на средствата.

Съществуват многобройни информации относно връзките между търговията с антики и трафика на наркотици, представители на дивата флора и фауна и оръжия, изпирането на пари и данъчните престъпления, както и финансирането на военни машини и терористични организации, като това поставя трафика на антики на

равнището на тежката транснационална организирана престъпност[42]. Както бе обявено в стратегията на ЕС за борба с организираната престъпност за периода 2021—2025 г.[43], в края на 2022 г. Комисията ще приеме своя план за действие относно трафика на културни ценности, в който ще бъде изложен цялостен политически подход за спиране на тази форма на престъпност и за защита на културните ценности от вреди, причинени от престъпни дейности.

2.1.3.3. Нефинансов сектор и продукти — доставчици на услуги

Дружествата доставчици на услуги[44] продължават да бъдат изложени на риск от проникване или придобиване от организирани престъпни групи с цел изпиране на незаконни приходи. Извършителите могат да се възползват от техните консултантски услуги и специализирани познания за създаването и управлението на структури, както и от тяхната способност да предоставят документация и гаранции във връзка със стопанската дейност. Доверието, свързано с определени професии, както и използването на клиентски сметки ги прави привлекателни за лицата, които изпират пари. Специалистите могат да бъдат неволно въвлечени, но също така могат да бъдат съучастници на престъпниците или умишлено да не спазват задълженията си за БИП/БФТ.

Излагането на риск се обуславя от включването на такива специалисти в управлението на сложни правни ситуации и на дружества и правни форми, включително фиктивни и офшорни дружества.

Различията в прилагането на рисково-базиран надзор в някои сектори сред държавите членки, особено когато се извършва от саморегулиращи се органи, оказват влияние върху ефективната превенция и способността за откриване на злоупотреби. Слабото докладване на съмнителни сделки или дейности (STR или SAR) от страна на повечето определени нефинансови дружества и професии (ОНДП)[45] в държавите членки показва колко трудно е откриването и колко неефективно е докладването на подозрения.

Секторът на недвижимите имоти също е значително изложен на рискове от изпиране на пари и е особено уязвим към данъчни престъпления. Според проучване на Комисията жителите на ЕС държат 1,4 трилиона евро в офшорни недвижими имоти[46]. Сложните методи за финансиране, посредничеството и употребата на корпоративни превозни средства са предизвикателство при установяването на действителна собственост. Проучванията на Специалната група

[42] За всичко посочено направете справка с Интерпол, RHIPTO и Глобалната инициатива срещу транснационалната организирана престъпност: *Световен атлас на незаконните потоци (World Atlas of illicit flows)*, 2018 г:
https://www.interpol.int/ar/content/download/14080/file/World%20Atlas%20of%20Illicit%20Flows-1.pdf
[43] COM(2021) 170 final.
[44] Професионални дружества, предлагащи услугите на счетоводители, одитори, консултанти и данъчни съветници, както и нотариуси и други независими практикуващи юристи — както е описано в съответните оценки в приложение 1 към придружаващия работен документ на службите на Комисията.
[45] ОНДП е съкращение от „определени нефинансови дружества и професии“ (ОНДП). Някои видове „нефинансови“ предприятия, за които е установено, че поради естеството на тяхната дейност и сделките с дейност, които могат да извършват, са податливи към изпиране на пари и финансиране на тероризма.
[46] Европейска комисия, генерална дирекция „Данъчно облагане и митнически съюз“, *Мониторинг на размера на богатството, укривано от физически лица в международните финансови центрове, и въздействието на скорошните международно договорени стандарти за данъчна прозрачност относно борбата срещу укриването на данъци: окончателен доклад*, Служба за публикации, 2021 г.:
https://data.europa.eu/doi/10.2778/291262

за финансови действия (FATF) и Група Егмонт дават примери за сложността на схемите, използвани за прикриване на източника на финансиране[47].

Както е посочено в националните оценки на риска, доставчиците на услуги имат най-голяма полза от дейности за повишаване на осведомеността, обучение и засилен надзор.

2.1.4. Общи характеристики за финансовия и нефинансовия сектор (правни образувания и форми)

Слабостите в ефективната собственост продължават да представляват значителна заплаха за финансовата система. Анонимността продължава да бъде най-голямата уязвимост в международната финансова система, тъй като банките, регулаторните и правоприлагащите органи не могат да установят бързо истинските собственици на дружествата. Предприятията за колективно инвестиране също са изложени на подобен риск, тъй като самоличността на крайните инвеститори обикновено не е прозрачна, а използването на общи сметки[48] усложнява още повече обмена на информация между посредниците.

В нефинансовия сектор престъпниците ценят правните образувания и форми заради тяхната способност да подсилват анонимността и да прикриват самоличността на действителните собственици, както и да бъдат използвани като средство за извършване на незаконни дейности, например като служат за улесняване на логистиката или транспорта на незаконни стоки.

Така прозрачността по отношение на действителната собственост се оказва ключов елемент и в двете области. Ключът за справяне с рисковете, свързани с анонимността, се крие в приетите на световно равнище през последните години инициативи и по-специално в ЕС, който в това отношение е лидер при повишаването на прозрачността на предприятията и предотвратяването на извършването на злоупотреби с тях от страна на престъпниците. Създаването на регистри на действителните собственици[49] и увеличаването на прозрачността на дружествата[50] са само няколко примера за продължаващите усилия в борбата срещу фиктивните дружества. В допълнение към това, ако се знае ***кой*** действително контролира дадено предприятие и ако се повдигне завесата за ***начина, по който*** се контролират предприятията, ще се създаде възможност за водене на разследвания и за ориентиране на оценката на риска, като това ще повиши ранното откриване на рискове и ще създаде условия за разбиране на скрити модели, които не биха били видими при традиционния подход.

2.1.5. Секторът на хазарта

Секторът на хазарта се характеризира с бърз икономически растеж и технологично развитие, като по време на и след пандемията от COVID-19 се наблюдава силен ръст на онлайн сектора. В това отношение редица компетентни органи съобщиха за

[47] Например, FATF и Група Егмонт, *Укриване на действителна собственост*, стр. 26, юли 2018 г.

[48] Общата („омнибус“) сметка създава условия за управление на сделките на повече от едно лице и осигурява анонимност на лицата в сметката.

[49] При транспониране на член 30 от Директива (ЕС) 2015/849.

[50] Директива (ЕС) 2019/1151 по отношение на използването на цифрови инструменти и процеси в областта на дружественото право. В контекста на дружественото право Комисията също така подготвя нова инициатива, която има за цел, наред с другото, да включи *предварителни* проверки на дружествата във всички държави членки.

допълнително увеличение на рисковете, произтичащи от онлайн хазарта, след публикуването на последната НОР през 2019 г.

За първи път в тази оценка разменните токени, използвани във видеоигрите, се разглеждат като равностойни на криптоактивите[51]. Следователно тяхната оценка на заплахите трябва да се извършва по същия начин.

Казината, от своя страна, са изложени на висок риск, който обаче отслабна от 2005 г. насам след включването им в рамката за БИП/БФТ. При лотариите и игралните автомати (извън казината) съществува умерен риск от ИП/ФТ. По отношение на първите е въведен определен контрол, най-вече за справяне с рисковете, свързани с високите печалби. Счита се, че бингото в игрална зала е с ниско ниво на риск от ИП/ФТ поради сравнително ниските залози и печалби.

2.1.6. Събиране и прехвърляне на средства чрез организации с нестопанска цел (ОНЦ)

В настоящия доклад се обхващат категориите организации с нестопанска цел, определени в Препоръката на Специалната група за финансови действия[52] Този сценарий на рисковете е свързан със събирането и превода на средства от ОНЦ в рамките на вътрешния пазар, както и със събирането на средства за превода им към и от трети държави.

Хетерогенността на сектора и подсекторите на ОНЦ представлява предизвикателство при поставянето на оценка на рисковете. Естеството и равнището на рисковете от изпирането на пари и финансирането на тероризма могат да се различават в зависимост от източниците на финансиране, методите и каналите за плащане и бенефициерите на средствата. ОНЦ, предоставящи хуманитарна помощ, обикновено извършват своята дейност в конфликтни или кризисни райони, където понякога може да присъстват въоръжени групировки или лица, посочени за терористи. Отстраняването на риска от страна на финансовите институции излага ОНЦ на риск от финансово изключване, а затрудненият достъп до официалните банкови канали увеличава допълнително риска[53].

ОНЦ са все по-добре осведомени относно рисковете, пред които са изправени, като сред утвърдените ОНЦ се забелязва увеличение на инвестициите във функции по спазване на законодателството и по одит. Възможно е осъществяването на по-

[51] Лицата, които изпират пари, могат да използват цифровата продажба на тези токени по същия начин, по който използват физическата продажба. Нелегалните пари могат да се използват за закупуването им и последващата им продажба, като по този начин мръсните пари се изчистват. Например: https://archive-yaleglobal.yale.edu/content/money-laundering-video-games-financial-times

[52] „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-profitorganisations.pdf

[53] Когато финансова институция вземе решение за отказ от встъпване във или за прекратяване на делови взаимоотношения с отделни клиенти или категории клиенти, свързани с по-висок риск от ИП/ФТ, или се откаже да извършва сделки с по-висок риск от ИП/ФТ, това се нарича „отстраняване на риска“. Съгласно становището на Европейския банков орган относно „отстраняването на риска“ (EBA/Op/2022/01) отстраняването на риска може да бъде законен инструмент за управление на риска, но може да бъде и признак за неефективно управление на риска от ИП/ФТ, водещо до възможни тежки последици. Според ЕБО правилното прилагане на неговите регулаторни насоки относно управлението на рисковете от ИП/ФТ следва да спомогне за предотвратяване на необоснованото отстраняване на риска: https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Opinions/2022/Opinion%20on%20de-risking%20%28EBA-Op-2022-01%29/1025705/EBA%20Opinion%20and%20annexed%20report%20on%20de-risking.pdf

активно сътрудничество и популяризиране на информацията от страна на държавите членки по отношение на финансовия сектор с цел улесняване на достъпа на ОНЦ до регулирани канали.

Почти всички държави членки са въвели някаква форма на надзор, било чрез регулаторни органи на ОНЦ, чрез данъчни органи или чрез други видове надзорни органи. По-строгите процедури за комплексна проверка при регистрация и достъп до финансови услуги могат да направят ОНЦ по-малко привлекателни за целите на финансирането на тероризма.

2.1.7. Професионален спорт

Спортът, също както много други дейности, се използва от престъпниците за изпиране на пари и придобиване на незаконни доходи. Футболът, който е най-популярният спорт в света, очевидно е най-предпочитан в това отношение. И в сферата на спорта, както е в сферата на изкуството, престъпниците невинаги са водени от стремеж към икономическа изгода. Социалният престиж, асоциирането с известни личности и перспективата за взаимоотношения с авторитетни лица също могат да са причини за привличане на инвестиции в престъпни дейности.

Пандемията от COVID-19 се оказа опустошителна за финансите на клубовете, като доведе до редица увеличаващи се тенденции, които биха могли да изложат сектора на по-голям риск. Поради недостатъчните ресурси и обучение този сектор е все още уязвим към изпирането на пари и в много по-малка степен за финансирането на тероризма. Собствената правна рамка на сектора доведе до увеличаване на прилаганите проверки, но тя сама по себе си не е недостатъчна. Прозрачността на всички равнища — от трансферите на играчи до собствеността на клубовете — е от съществено значение за намаляване на нивото на риск в сектора.

2.1.8. Зона за свободна търговия

Зоните за свободна търговия продължават да се разглеждат като представляващи висок риск от изпиране на пари и финансиране на тероризма, тъй като предлагат редица предимства от митническа и данъчна гледна точка. Така те може да улесняват в по-висока степен извършването на предикатни престъпления или злоупотреби. Въпреки че оценените рискове са приложими за всички свободни зони и в по-малка степен за митническите складове, те се засилват в случай на стоки с висока стойност, съхранявани в безмитни зони. В научно изследване, в което се изтъква бързият темп на растеж на пазара на произведения на изкуството с високо качество и физическото разрастване на местата за съхранение на луксозни стоки, се посочва, че безмитните зони за луксозни стоки се утвърждават като нови участници в глобалната система за избягване на данъци и за престъпления[54].

Освен това зоните за свободна търговия продължават да представляват заплаха по отношение на фалшифицирането, 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 продуктите без намеса от страна на митниците и по този начин да прикриват истинския произход и естеството на стоките, както и самоличността на първоначалния доставчик.

[54] https://www.taxobservatory.eu/repository/the-new-luxury-freeports-offshore-storage-tax-avoidance-and-invisible-art/

Съществуват възможности за подобряване на регулирането на свободните зони в ЕС. В предложението на Комисията за регламент за предотвратяване на използването на финансовата система за целите на изпирането на пари и финансирането на тероризма, прието през юли 2021 г., се изяснява приложното поле на обхванатите образувания[55]. Понастоящем Комисията извършва оценка на свободните зони. Наред с останалите анализи в тази оценка се оценяват ползите и разходите от свободните зони, включително рискът от възможни злоупотреби както в митническата, така и в данъчната област.

2.1.9. Режими за гражданство срещу инвестиции и режими за право на пребиваване срещу инвестиции

Чрез режимите за гражданство срещу инвестиции и режимите за право на пребиваване срещу инвестиции се цели привличането на инвестиции в конкретна държава, чрез предоставяне на гражданство или права за пребиваване в замяна на предварително определени плащания или инвестиции в съответната държава. Тъй като улесняват пътуванията и извършването на бизнес дейности, този вид режими са считани за привлекателни, но с тях може да се извършват злоупотреби за целите на изпирането на пари, данъчните престъпления и корупцията, както и да се създадат рискове за сигурността. Второто гражданство може да улесни движението на придобити по незаконен път приходи и укриването на активи от компетентните органи. Възможно е също така да възникнат опасения относно липсата на прозрачност и управление на режимите.

През октомври 2020 г. Комисията предприе стъпки[56] по отношение на трите държави членки, които по това време прилагаха режими за гражданство срещу инвестиции, въз основа на опасения за това, че тези държави членки не са изпълнили своите задължения по правото на ЕС във връзка с принципа на лоялно сътрудничество[57] и концепцията за гражданство на Съюза[58]. От естеството на гражданството на ЕС и правата, които произтичат от него, се подразбира, че подобни режими не се ограничават до държавата членка, която натурализира инвеститора, а засягат всички държави членки и ЕС като цяло. Комисията изрично заяви, че чрез предоставянето на гражданство и съответно на гражданство на ЕС, в замяна на предварително определени плащания или инвестиции и без наличието на действителна връзка между съответната държава членка и инвеститора, се подкопава почтеността на гражданството на ЕС, както и принципа на лоялно сътрудничество[59].

---

[55] Предложението има за цел да разшири приложното поле на задължените образувания, които търгуват с произведения на изкуството и ги съхраняват в митнически складове.

[56] На 20 октомври 2020 г. Европейската комисия започна производства за установяване на нарушения срещу Кипър и Малта, като изпрати официални уведомителни писма във връзка с техните режими за гражданство срещу инвестиции. През октомври 2020 г. Комисията също така изпрати писмо и до България относно нейния режим за гражданство срещу инвестиции.

[57] Член 4, параграф 3 от ДФЕС.

[58] Член 20 от ДФЕС.

[59] Доклад на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите „Режими за предоставяне на гражданство и право на пребиваване в ЕС“, 23.1.2019 г., COM(2019) 12 final: https://ec.europa.eu/info/files/report-commission-european-parliament-council-european-economic-and-social-committee-and-committee-regions-investor-citizenship-and-residence-schemes-european-union_en

Само в една държава членка продължава да действа режим за гражданство срещу инвестиции[60]. През април 2022 г. Комисията продължи своето производство за установяване на нарушение срещу тази държава членка[61].

В 19 държави членки обаче действат режими за предоставяне на право на пребиваване срещу инвестиции.

В предложението на Комисията за регламент за предотвратяване на използването на финансовата система за изпиране на пари и финансиране на тероризма се посочва, че субектите, участващи от името на граждани на трети държави в програми за разрешаване на пребиваване срещу инвестиции, ще бъдат определени като задължени субекти. Участниците в режимите за предоставяне на гражданство срещу инвестиции не са включени в предложението поради опасенията на Комисията относно тяхната несъвместимост с правото на ЕС[62].

Рисковете, свързани с такъв вид режими, бяха подчертани неотдавна в контекста на руската агресия срещу Украйна, тъй като граждани, подлежащи на санкции или подкрепящи войната срещу Украйна в значителна степен, може да са придобили гражданство на ЕС или разрешения за пребиваване в държавите членки. Тъй като режимите за гражданство срещу инвестиции са в нарушение на правото на ЕС, Комисията призова държавите членки незабавно да отменят режимите за гражданство срещу инвестиции. Тя призова също така държавите членки да гарантират, че режимите за право на пребиваване срещу инвестиции подлежат на строги проверки[63].

Освен това, като част от действията, предприети за преодоляване на рисковете, свързани с режимите за право на пребиваване срещу инвестиции, на 27 април 2022 г. Комисията прие и предложение за преработване на Директивата за дългосрочно пребиваващите лица. Предложението включва, наред с другото, правила, които да не позволяват на инвеститори от трети държави на придобиват неправомерно статут на дългосрочно пребиваващи в ЕС. За тази цел то включва разпоредба за засилване на проверките на изискването за пребиваване, по-специално по отношение на заявленията за статут на дългосрочно пребиваващ в ЕС, подадени от лица, които притежават и/или са притежавали разрешение за пребиваване, издадено въз основа на инвестиция под каквато и да било форма в държава членка.

[60] Малта. През март 2022 г. обаче Малта временно прекрати до следващо решение прилагането на своя режим за руски и беларуски граждани. През март 2022 г. България отмени своята програма за гражданство срещу инвестиции, като това влезе в сила през април 2022 г. През 2020 г. Кипър временно преустанови предоставянето на гражданство срещу инвестиции, а през 2021 г. приключи с разглеждането на всички подадени молби.

[61] https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/bg/IP_22_2068

[62]Предложение за Регламент на Европейския парламент и на СъветаРЕГЛАМЕНТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА за предотвратяване на използването на финансовата система за целите на изпирането на пари и финансирането на тероризма, 20.7.2021 г., COM(2021) 420 final.

[63] Препоръка на Комисията от 28.3.2022 г. относно незабавните действия, които да бъдат предприети в контекста на нахлуването на Русия в Украйна, във връзка с режимите за предоставяне на гражданство срещу инвестиции и за предоставяне на право на пребиваване срещу инвестиции; C(2022) 2028 final.

3. МЕРКИ ЗА ОГРАНИЧАВАНЕ НА РИСКОВЕТЕ

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

С петата директива за борба срещу изпирането на пари, чийто краен срок за транспониране изтече през януари 2020 г.[64], ЕС се снабди с инструменти, създаващи условия за по-ефективно предотвратяване на използването на финансовата система за ИП/ФТ, по-специално чрез:

- подобряване на прозрачността чрез публични регистри на действителните собственици за дружествата и публично достъпни регистри за доверителната собственост 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 извършва преглед на спазването на новите разпоредби и ще публикува доклад за изпълнението през 2022 г.

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

3.2.1. Законодателни мерки

Повечето законодателни мерки, посочени в двата предишни доклада за НОР, вече са приети, а именно:

- Петата директива относно борбата с изпирането на пари,
- новият Регламент относно контрола на пари в брой[65],
- Директива относно борбата с изпирането на пари чрез наказателното право[66],
- Регламента за въвеждането и вноса на движими културни ценности[67],
- Директивата за улеснява използването на финансова и друга информация[68],

---

[64] Към момента на изготвяне на настоящия доклад всички държави членки са докладвали за пълно транспониране.

[65] 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—21.*

[66] Директива (ЕС) 2018/1673 на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2018 година за борба с изпирането на пари по наказателноправен ред, *ОВ L 284, 12.11.2018 г., стр. 22—30.*

[67] Регламент (ЕС) 2019/880 на Европейския парламент и на Съвета от 17 април 2019 година за въвеждането и вноса на движими културни ценности; *ОВ L 151, 7.6.2019 г., стр. 1—14.*

[68] Директива (ЕС) 2019/1153 на Европейския парламент и на Съвета от 20 юни 2019 година за установяване на правила, с които се улеснява използването на финансова и друга информация за предотвратяването,

- редакцията на регламентите за европейските надзорни органи[69],
- приемането на Директива (ЕС) 2019/2177[70], с която се изменят Директивата „Платежоспособност II“, „Директивата „ДПФИ II“ и Четвъртата директива относно борбата с изпирането на пари, и
- приемането на Петата директива относно капиталовите изисквания[71] 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. Законодателните предложения

Както е посочено в раздел 1 („Въведение“) по-горе, на 20 юли 2021 г. Комисията представи пакет, състоящ се от четири законодателни предложения за укрепване на разпоредбите на ЕС относно БИП/БФТ:

- Регламент за създаване на нов орган на ЕС за БИП/БФТ (наричан по-долу „Регламент за ОБИП“)[72];
- Регламент относно БИП/БФТ, сред чиито пряко приложими разпоредби са тези относно комплексната проверка на клиента, действителните собственици („Регламент относно БИП/БФТ“)[73];
- Шестата директива относно БИП/БФТ („Шестата директива“), с която се заменя действащата Директива (ЕС) 2015/849 (Четвъртата директива, изменена с Петата директива), съдържа разпоредби, които ще бъдат транспонирани в националното право, като например правила относно националните надзорни органи и ЗФР в държавите членки[74]; и

разкриването, разследването или наказателното преследване на определени престъпления, и за отмяна на Решение 2000/642/ПВР, на Съвета *ОВ L 186, 11.7.2019 г., стр. 122—137).*

[69] Регламент (ЕС) 2019/2175 на Европейския парламент и на Съвета от 18 декември 2019 година за изменение на Регламент (ЕС) № 1093/2010 за създаване на Европейски надзорен орган (Европейски банков орган), Регламент (ЕС) № 1094/2010 за създаване на Европейски надзорен орган (Европейски орган за застраховане и професионално пенсионно осигуряване), Регламент (ЕС) № 1095/2010 за създаване на Европейски надзорен орган (Европейски орган за ценни книжа и пазари), Регламент (ЕС) № 600/2014 относно пазарите на финансови инструменти, Регламент (ЕС) 2016/1011 относно индекси, използвани като бенчмаркове за целите на финансови инструменти и финансови договори или за измерване на резултатите на инвестиционни фондове и Регламент (ЕС) 2015/847 относно информацията, придружаваща преводите на средства (текст от значение за ЕИП). *ОВ L 334, 27.12.2019 г., стр. 1—145.*

[70] Директива (ЕС) 2019/2177 на Европейския парламент и на Съвета от 18 декември 2019 година за изменение на Директива 2009/138/ЕО относно започването и упражняването на застрахователна и презастрахователна дейност (Платежоспособност II), Директива 2014/65/ЕС относно пазарите на финансови инструменти и Директива (ЕС) 2015/849 за предотвратяване използването на финансовата система за целите на изпирането на пари и финансирането на тероризма (текст от значение за ЕИП); *ОВ L 334, 27.12.2019 г., стр. 155–163.*

[71] Директива (ЕС) 2019/878 на Европейския парламент и на Съвета от 20 май 2019 година за изменение на Директива 2013/36/ЕС по отношение на освободените субекти, финансовите холдинги, финансовите холдинги със смесена дейност, възнагражденията, надзорните мерки и правомощия и мерките за запазване на капитала (текст от значение за ЕИП); *ОВ L 150, 7.6.2019 г., стр. 253—295.*

[72]Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на Орган за борба с изпирането на пари и финансирането на тероризма и за изменение на регламенти (ЕС) № 1093/2010, (ЕС) 1094/2010 и (ЕС) 1095/2010, COM(2021) 421final.

[73] Предложение за РЕГЛАМЕНТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА за предотвратяване на използването на финансовата система за целите на изпирането на пари и финансирането на тероризма, COM(2021) 420 final.

[74] Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно механизмите, които да бъдат въведени от държавите членки за предотвратяване на използването на финансовата система за целите на изпирането на пари и финансирането на тероризма, и за отмяна на Директива (ЕС) 2015/849, COM(2021) 423 final.

- Редакция на Регламента относно преводите на средства от 2015 г. с цел проследяване на преводите на криптоактиви (Регламент (ЕС) 2015/847) („Регламента за преводите на средства“)[75].

Предложеният регламент относно БИП/БФТ ще представлява основният елемент на това, което обикновено се нарича „единна нормативна уредба“ на ЕС за БИП/БФТ. Той ще замени минималните правила на действащите към момента директиви на ЕС за БИП с подробни и пряко приложими разпоредби. Основните разгледани в предложението въпроси включват: задълженията, наложени на субектите, от които се изисква да предотвратяват изпирането на пари („задължени субекти“); прозрачността на информацията относно лицата, притежаващи или упражняващи контрол над клиентите на такива субекти; и злоупотребата с анонимен инструмент (например криптоактиви). Така чрез регламента ще се разшири списъкът на задължените субекти, за да бъдат включени в него всички доставчици на услуги за криптоактиви — както е препоръчано от Специалната група за финансови действия (FATF) — и ще се рационализират изискванията за действителен собственик в целия ЕС. Чрез него ще се ограничат и операциите, извършвани със средства в брой, като се определи максимален размер от 10 000 EUR за приемане или извършване на плащания в брой от лица, които търгуват със стоки или предоставят услуги. Освен това чрез нея ще се хармонизира подходът на ЕС към трети държави, имащи стратегически слабости в техните режими за БИП/БФТ.

Комисията предложи да се възложат преки надзорни правомощия на органа за БИП/БФТ и той да започне своята дейност през 2024 г. Органът следва да започне да упражнява надзорните си правомощия след транспонирането на Шестата директива и след като новите правила започнат да бъдат прилагани.

Законодателният пакет се обсъжда от Европейския парламент и Съвета, като Комисията се надява, че законодателният процес ще бъде бърз.

3.2.3. Допълнителни мерки за подкрепа

Европейската комисия продължава своята работа, свързана с:

- **Подобряване на събирането на статистически данни.** От януари 2020 г. Комисията има задължението по силата на член 44 от Директивата да събира и след това докладва националните статистически данни по въпроси, свързани с ефективността на системите на държавите членки за борба с изпирането на пари и финансирането на тероризма. Разработва се и методология за събиране и поставяне на оценка на количествените обеми на изпирането на пари.
- **Обучение за специалисти, извършващи дейности в обхвата на принципа за „правно призната привилегия“**. Комисията предоставя насоки и практическа информация, чрез която да им помогне да установяват операции, които е възможно да са свързани с ИП/ФТ, както и съвети за процедиране в такива случаи. Проект за обучение на адвокати, финансиран от ЕС, се реализира в периода 2020—2022 г[76].
- **Повишаване на обществената осведоменост** относно рисковете от ИП/ФТ.

[75] Предложение за РЕГЛАМЕНТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА относно информацията, придружаваща преводите на средства и определени криптоактиви (преработен текст), COM(2021) 422 final.

[76] Наръчниците за обучение могат да бъдат намерени на следните адреси: https://ec.europa.eu/info/publications/aml-CFT-lawyers-training-manuals_bg

- **Допълнително наблюдение на подправянето на парични знаци и възможните му връзки с изпирането на пари.** Програмата „Перикъл IV“[77] финансира обмен на персонал, семинари, обучение и проучвания в полза на правоприлагащите и съдебните органи, банките и другите институции, които играят роля в борбата с фалшифициране на еврото. Могат да се предприемат действия в еврозоната, в държавите от ЕС извън еврозоната и в трети страни.

4. ПРЕПОРЪКИ И ПОСЛЕДВАЩИ ДЕЙСТВИЯ

След като извърши оценка на рисковете с оглед на актуализираната правна уредба и на предложенията, представени в нейния законодателен пакет, Комисията счита, че следва да бъда предприети редица други мерки за ограничаване на съюзно и национално равнище на рисковете, като се вземат предвид:

- нивата на рисковете от ИП/ФТ;
- нуждата да се предприемат действия на равнището на ЕС или да се препоръча на държавите членки да предприемат действия (субсидиарност);
- нуждата от нормативни или ненормативни мерки (пропорционалност); както и
- въздействието върху неприкосновеността на личния живот и основните права.

Комисията разгледа нуждата от недопускане на потенциална злоупотреба или погрешно тълкуване на препоръките ѝ, което би довело до отстраняване на риска, т.е.: до изключването на цели категории клиенти и прекратяване на взаимоотношенията с клиенти, без да бъде отчетено напълно нивото на риск в определен сектор. Това може да възпрепятства клиентите от достъп до финансовата система. Както бе подчертано от ЕБО, в някои случаи отстраняването на риска може да бъде законен инструмент за управление на риска, но може да бъде и признак за неефективно управление на риска от ИП/ФТ, водещо до тежки последици[78].

Затова в следващите раздели се отправят препоръки както на равнището на ЕС, така и на равнището на държавите членки, като същевременно се проследява напредъкът, постигнат в изпълнение на препоръките, изложени в предишните НОР.

[77] https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/euro-area/anti-counterfeiting/pericles-iv-programme_en

[78] През март 2021 г. Европейският банков орган (ЕБО) публикува три регулаторни инструмента за справяне с практиките за отстраняване на риска, основаващи се на доказателствата, събрани в поканата му за представяне на становища: https://www.eba.europa.eu/eba-takes-steps-address-%E2%80%98de-risking%E2%80%99-practices

4.1. Препоръки към европейските надзорни органи (ЕНО)

4.1.1. Европейската комисия иска становище относно определянето на приложно поле и постановителна част за приемане на регламент в областта на въпроси, свързани с предотвратяването на изпирането на пари и финансирането на тероризма

През март 2020 г. службите на Комисията поискаха съвет от ЕБО относно областите, в които правилата за БИП/БФТ могат да бъдат засилени. ЕБО представи становището си на 10 септември 2020 г[79].

ЕБО препоръча Комисията да предложи хармонизиране на аспектите на настоящата рамка на ЕС за БИП/БФТ, там където различията в националните правила са довели до значително неблагоприятно въздействие, като например при мерките за комплексна проверка на клиента, системите за вътрешен контрол, надзорните оценки на риска, сътрудничеството и принудителните мерки. Освен това ЕБО предложи ЕС да засили аспектите на правната си рамка в случаите, в които са открити слаби места, по-специално по отношение на правомощията на надзорните органи в областта на БИП/БФТ и изискванията за докладване.

ЕБО препоръча списъкът на задължените субекти да бъде разширен и пояснен, по-специално по отношение на доставчиците на услуги за криптоактиви, инвестиционните посредници и инвестиционните фондове. Той предложи също така да се пояснят разпоредбите в секторното законодателство в областта на финансовите услуги (по-специално платежните услуги, финансовите услуги и схемите за гарантиране на депозити), за да се гарантира, че те са съвместими с целите на ЕС по отношение на БИП/БФТ.

Тези становища бяха включени в законодателните предложения на Комисията.

4.1.2. Последващи действия в отговор на препоръките от наднационалната оценка на риска от 2019 г.

В доклада от 2019 г. Комисията отправи препоръки към европейските надзорни органи, съгласно които те следва:

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

В резултат на това ЕБО разработи насоки относно ролята и отговорностите на служителя, отговорен за нормативното съответствие във връзка с БИП/БФТ[80]. В тези насоки се определят ролята, задачите и отговорностите на служителите, отговорни за нормативното съответствие във връзка с БИП/БФТ и на ръководния орган, както и начинът на взаимодействие между тях, включително на групово равнище. Те се прилагат за всички оператори от финансовия сектор, които попадат в приложното поле на Директивата за БИП.

[79] Становище на Европейския банков орган относно бъдещата рамка за БИП/БФТ в ЕС, EBA/OP/2020/14: https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Opinions/2020/931092/Opinion%20on%20the%20future%20AML%20CFT%20framework%20in%20the%20EU.pdf

[80] https://www.eba.europa.eu/eba-publishes-guidelines-role-and-responsibilities-amlcft-compliance-officer

4.2. Препоръки към нефинансови надзорни органи

Чрез тази оценка се установи, че заплахите и слабите места, които вече са били открити нефинансовата област, все още са приложими в голяма степен. В тази връзка Комисията повтаря препоръките от предишната НОР за саморегулиращите се органи за надзор 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 БИП/БФТ.

4.3. Препоръки към държавите членки (национални органи и/или национални надзорни органи)

4.3.1. Последващи действия в отговор на препоръките от наднационалната оценка на риска от 2019 г.

Съгласно член 6, параграф 4 от Директивата 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 2019 г.

Важно е да се отбележи, че правните задължения съгласно Петата директива относно борбата с изпирането на пари заместват изцяло или частично препоръките, по-специално по отношение на повишената прозрачност относно действителните собственици, намалените прагове за комплексна проверка на клиента в някои сектори или разширяването на списъка със задължени субекти.

В следващия раздел са описани няколко основни аспекта от препоръките на Комисията.

(1) Приложно поле на националните оценки на риска

В предишния доклад бе установено, че предприятията, чиито разплащания се извършват предимно в брой, плащанията в брой, секторът на ОНЦ 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 за които следва да определят подходящи мерки за ограничаване на рисковете.

За тази цел до момента Комисията е получила последните национални оценки на риска от 25 държави членки[81]. Останалите държави членки се насърчават да ги представят спешно във връзка с настоящата препоръка.

Настоящият доклад напомня на националните органи за задължението им да актуализират своите оценки на риска. В настоящия доклад също така се поддържа препоръката от 2019 г., като всички държави членки се призовават да гарантират, че са включили в своите **национални оценки на риска** свързаните с посочените продукти и сектори рискове и да осигурят подходящи мерки за ограничаване на рисковете.

[81] Португалия и Румъния все още не са изпратили своите национални оценки на риска на Комисията. Национални оценки на риска бяха получени също и от Исландия и Норвегия.

(2) Действителен собственик

От решаващо значение за борбата със злоупотребите с правни образувания е високото ниво на прозрачност на информацията за действителните собственици. Публичният достъп до тази информация може да създаде условия за засилен контрол на информацията от страна на гражданското общество, включително от страна на печата или на организациите на гражданското общество, и допринася за съхраняване на доверието в ненарушимостта на финансовата система. Доверието на инвеститорите и широката общественост във финансовите пазари зависи до известна степен от наличието на точен режим за разкриване на информация, който осигурява прозрачност по отношение на действителния собственик и контролните структури на дружествата.

Поради тази причина в доклада от 2019 г. се запазва препоръката към държавите членки от 2017 г., според която информацията за действителните собственици на правни образувания и правни форми трябва 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.

Докато публичните регистри не бъдат напълно въведени и докато продължават да съществуват трудности в достъпа до информация, потокът на мръсни пари ще продължи да представлява реален риск за ЕС като цяло. Следователно в настоящия доклад се поддържа препоръката от 2019 г. и държавите членки се насърчават да **изпълнят изцяло** заложените в Директивата относно борбата с изпирането на пари разпоредби във връзка с регистрите на действителните собственици.

Понастоящем Комисията дава оценка на прилагането на националните регистри на действителните собственици чрез специални въпросници в контекста на своята хоризонтална оценка на прилагането на Петата директива и следи внимателно развитието на този ключов елемент от правната рамка на ЕС за БИП/БФТ[82].

Освен това, с оглед на руската агресия срещу Украйна, държавите членки следва да предвидят, доколкото е възможно, приемането на мерките, предложени в пакета за борба срещу изпирането на пари, за да се гарантира, че регистрите на действителните собственици съдържат изчерпателна информация.

(3) Подходящи ресурси за надзорните органи в областта на БИП/БФТ и ЗФР

В член 32 от Директивата от държавите членки се изисква да осигуряват своите ЗФР с адекватни финансови, човешки и технически ресурси, с оглед изпълнението на техните задачи. Въпреки това от доклада относно оценката на неотдавнашни предполагаеми случаи на изпиране на пари с участието на кредитни институции от ЕС вече стана ясно, че редица надзорни органи са изпитвали значителен недостиг на персонал. В доклада на ЕБО относно рисковете от изпиране на пари и

[82] През септември 2020 г. Европейската комисия прие доклад за оценка на това дали държавите членки надлежно са установили всички уредени в тяхното право видове доверителна собственост и сходни правни форми и дали за тях се прилагат задълженията по Директива (ЕС) 2015/849: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX:52020DC0560

финансиране на тероризма, засягащи финансовия сектор на ЕС, този недостатък отново бе подчертан[83].

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 БИП/БФТ могат **напълно да изпълняват своите задачи.**

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

В доклада за 2019 г. се запазва препоръката към държавите членки от 2017 г. да извършват достатъчен брой проверки на място както във финансовия, така и в нефинансовия сектор.

Продължават да съществуват значителни различия между държавите членки; някои от тях посочиха в своите национални оценки на риска, че провеждат редовни тематични надзорни проверки, докато други съобщиха, че извършват обща оценка на риска.

По отношение на финансовия сектор ЗФР, надзорните органи и другите компетентни органи за БИП/БФТ следва да продължат да извършват **проверки на място**, които по честота и интензивност да са съизмерими с установените рискове от ИП/ФТ. Акцентът в тях трябва да бъде върху специфичните оперативни рискове от ИП/ФТ в зависимост от специфичните слаби места, присъщи на продукт или услуга. По-специално:

- От становището на ЕБО относно рисковете от ИП/ФТ става ясно, че надзорните действия обхващат в най-голяма степен кредитните институции. В настоящия доклад също така се счита, че е необходимо компетентните органи да наблюдават отблизо управлението на риска от ИП/ФТ от страна на кредитните институции и при необходимост да засилят своите усилия по отношение на надзора с по-интензивен надзор на предприятията, които представляват най-значителен риск от ИП/ФТ.
- Контролът в сектора на платежните институции, криещ значителни присъщи рискове, все още се оценява като слаб или много слаб[84]. В настоящия доклад, в съответствие със становището на ЕБО, се препоръчва засилен надзор на място в сектора.
- Що се отнася до институциите за електронни пари, при тях е възможно да не се налага извършването на цялостни проверки на място във всички случаи. Вместо това се препоръчват например тематични прегледи на място, за да се осигури адекватно надзорно покритие на достатъчно голям брой предприятия.
- Инвестиционните посредници също са сектор, за който няколко органа са посочили, че през разглеждания период не са извършвали проверки от разстояние или на място. Поради това с оглед на установените рискове следва да се обмисли дали да се увеличи делът на проверките, извършвани на място.

Що се отнася до нефинансовия сектор, в настоящия доклад държавите членки се призовават да гарантират, че техните ЗФР, надзорните органи (където има такива) и други компетентни органи за БИП/БФТ извършват достатъчно **проверки на**

[83] Вижте стр. 19—20 от становището.
[84] Както е посочено в становището на ЕБО в раздел 4.2.2, „Качество на контрола“.

място и без предупреждение, особено на търговци на стоки с висока стойност, специалисти в областта на недвижимите имоти и търговци на антики.

(5) Извършване на тематични проверки от ЗФР, надзорните органи и други компетентни органи за БИП/БФТ

В предишни доклади се препоръчва надзорните органи да подобрят разбирането на рисковете от ИП/ФТ, на които е изложен даден сегмент от стопанската дейност. От получената от Комисията информация става ясно, че това се е случило само донякъде. Заслужава да се отбележи също, че в някои сектори (напр.: произведения на изкуството и антикварни предмети) не съществуват специфични надзорни органи.

В областта на обмена на валута (обменните бюра) на компетентните органи се препоръчва да отделят дължимото внимание на тематичните проверки, за да придобият широка представа за рисковете и качеството на усилията за ограничаване на риска в сектора.

В настоящия доклад се запазва препоръката към държавите членки да продължат да гарантират, че ЗФР, надзорните органи (където има такива) и другите компетентни органи за БИП/БФТ **извършват тематични проверки.**

(6) Разширен списък на задължените субекти

В Петата директива относно борбата с изпирането на пари е разширено приложното поле на режима за БИП/БФТ до: дружества, предлагащи закупуване на криптовалути с фиатни средства и доставчици на портфейли, които предлагат попечителски услуги; търговци на произведения на изкуството (когато стойността на сделките или поредицата от свързани сделки възлиза на 10 000 EUR или повече); субектите, предоставящи услуги сходни с тези на одитори, външни счетоводители и данъчни консултанти като своя основна стопанска или професионална дейност; и агенти на недвижими имоти, които действат като посредници при отдаването под наем на имоти, чийто месечен наем е равен на или по-голям от 10 000 EUR. От прегледа на националните оценки на риска и транспонирането, извършени от повечето държави членки, става ясно, че тази мярка за ограничаване на риска като цяло е спазена.

В настоящия доклад се запазва препоръката да се обърне специално внимание на **професионалистите, особено изложени на риск:** агенти на недвижими имоти, търговци на произведения на изкуството и антикварни предмети и определени търговци на стоки с висока стойност, в случай, че приемат плащания с пари 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 предложението за регламент относно БИП/БФТ Комисията предлага от задължените субекти да не се изисква да прилагат мерки за комплексна проверка на клиенти, извършващи случайни или свързани сделки под определена стойност, освен при наличие на съмнение за изпиране на пари или финансиране на тероризма. Макар че прагът от 10 000 EUR се отнася до повечето **случайни сделки,** задължените субекти, които осъществяват дейност или извършват сделки,

представляващи по-висок риск от изпиране на пари и финансиране на тероризма, следва да бъдат задължени да извършват комплексна проверка на клиента при сделки с но-ниски прагове.

Ето защо в настоящия доклад се запазва препоръката от 2019 г. към държавите членки да определят критерии, които да гарантират, че не се заобикалят правилата за комплексна проверка на клиента, приложими към **деловите взаимоотношения**.

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

С оглед на установената тенденция за увеличаване на използването на тези услуги от престъпни организации за укриване на приходи от престъпления, в настоящия доклад се запазва препоръката към държавите членки да осигурят подходящо ниво на **комплексна проверка на клиентите** при услугите за съхраняване в сейф и сходни услуги.

(9) Редовно сътрудничество между компетентните органи и задължените субекти

В предишните доклади се препоръчва засилено сътрудничество между компетентните органи и задължените субекти с цел опростяване на откриването на съмнителни сделки, увеличаване на броя и качеството на докладите за съмнителни сделки и предоставяне на насоки относно рисковете, комплексната проверка на клиентите и изискванията за докладване. В няколко сектора продължават да се изтъкват като проблем липсата на обратна информация по отношение на свързаните с тях доклади за подозрителни сделки, 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.

В настоящия доклад се препоръчва **тясно и постоянно сътрудничество** между компетентните органи за БИП/БФТ, ЗФР, правоприлагащите органи и частния сектор. В някои държави членки бяха създадени публично-частни партньорства (ПЧП), с цел засилване на сътрудничеството и обмена на информация и подобряване на докладването на подозрителни сделки. В някои ППП се включва и обмен на тактическа информация в подкрепа на текущи разследвания от страна на правоприлагащите органи. Чрез обмена на информация задължените субекти могат в допълнителна степен да пригодят своите системи за мониторинг, така че да отразяват новите типологии и рискове.

(10) Специални и постоянни обучения за задължените субекти

Повечето държави членки посочват, че обучението е било предоставено съгласно препоръките, като за различните сектори са били издадени насоки относно задълженията във връзка с БИП/БФТ.

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 посочената наднационалната оценка на риска.

(11) Годишно докладване от компетентните органи/саморегулиращите се органи относно дейностите по противодействие на БИП/БФТ на задължените субекти, за които те отговарят

В националните оценки на риска се посочва, че надзорната дейност на саморегулиращите се органи е все още нова дейност, имаща различни равнища на съответствие и следователно при нея липсва подробна статистика. С предложението на Комисията за регламент относно БИП/БФТ се въвеждат разпоредби, които да улеснят задължените субекти при изпълнението на техните задължения за докладване и да позволят по-ефективно функциониране на аналитичните дейности и сътрудничеството между ЗФР. В сравнение с Петата директива относно борбата с изпирането на пари то увеличава съгласуваността, като гарантира, че когато надзорът се извършва от органи за саморегулиране, те подлежат на общ надзор от страна на публичен орган.

В настоящия доклад се поддържа предишната препоръка и се насърчават саморегулиращите се органи да поемат **по-активна роля** в надзора върху БИП/БФТ.

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

В допълнение към горепосочените препоръки[85] съществува необходимост от следните действия за конкретен продукт/сектор[86]:

4.4.1. 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 плащанията на висока стойност с пари в брой и с дейността, при която разплащанията се извършват предимно в с пари в брой, и да предприемат подходящи мерки за ограничаване на тези рискове.

4.4.2. Финансов сектор

- От съществено значение е 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 подобрят системите за наблюдение и разкриване, които прилагат по отношение на продукти, които са изложени в по-голяма степен на рискове, свързани с ФТ.
- 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, 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 непреки делови взаимодействия или сделки, офшорни професионални посредници и клиенти и сложни или фиктивни дружества.

[85] Тук някои от препоръките се повтарят в контекста на конкретни сектори.

[86] За повече информация относно препоръките по продукти/услуги вж. Работния документ на службите на Комисията, придружаващ настоящия доклад.

4.4.3. 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 и клиенти или юрисдикции, както и върху сложните дружества или фиктивните дружествата.
- 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 оценка 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.
- 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.

4.4.4. 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 ЗФР относно качеството на докладите за съмнителни сделки ще подобри докладването и използването на предоставената информация.
- 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.

4.4.5. 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, особено по отношение на възможността за отстраняване на риска от страна на финансовите институции.
- Държавите членки следва да разработят информационни и осведомителни програми относно риска от злоупотреба с организациите с нестопанска цел и да им предоставят материали за повишаване на осведомеността.

4.4.6. Професионален футбол, безмитни зони, режими за предоставяне на гражданство срещу инвестиции 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 безмитните 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 гражданство срещу инвестиции и режими за право на пребиваване срещу инвестиции* — държавите членки следва да премахнат режимите за гражданство срещу инвестиции и да оценят надлежно рисковете от ИП/ФТ в своите режими за право на пребиваване срещу инвестиции.

5. ЗАКЛЮЧЕНИЯ

Комисията ще продължи да следи изпълнението на препоръките от настоящата наднационална оценка на риска и ще докладва отново, по принцип до 2024 г., с оглед на промените, които могат да бъдат въведени в настоящата регулаторна рамка на ЕС. При прегледа ще бъде оценен и начинът, по който мерките на ЕС и националните мерки влияят върху нивата на риска.