



Страсбург, 5.2.2013 г.
SWD(2013) 22 final

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

ОБОБЩЕНА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

придружаващ

Предложение за Директива на Европейския парламент и на Съвета за предотвратяване използването на финансовата система за целите на изпирането на пари и финансирането на тероризма

и

Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета относно информацията, придружаваща паричните преводи

{COM(2013) 44 final}

{COM(2013) 45 final}

{SWD(2013) 21 final}

ВЪВЕДЕНИЕ – НЕОБХОДИМОСТ ОТ АКТУАЛИЗИРАНЕ НА СЪЩЕСТВУВАЩАТА НОРМАТИВНА УРЕДБА ЗА БОРБА С ИЗПИРАНЕТО НА ПАРИ И ФИНАНСИРАНЕТО НА ТЕРОРИЗМА

ЕС разполага с развита нормативна уредба за борба с изпирането на пари и финансирането на тероризма. С годините правилата биваха доразвивани, а обхватът разширен, като целта на всяка промяна бе да се премахнат евентуалните възможности, от които престъпниците и терористите биха могли да се възползват.

Въпреки това системата непрекъснато се натъква на доказателства, че колкото и надеждна, нормативната уредба все пак остава уязвима към риска от изпиране на пари. Неотдавнашното признание на HSBC в тази връзка е само един от примерите за това какво може да се случи, когато бдителността отслабне, а механизмите за контрол са недостатъчни. Все по-тежките глоби, налагани в такива случаи от регулаторните органи, са както потвърждение за международната непоколебимост за осигуряване на прилагането на тези правила, така и предупреждение до останалите заинтересовани страни относно потенциалните последици от слабостите в техните системи.

Регулаторните органи и лицата, определящи политиката, не трябва да подценяват тези опасности. Престъпниците непрекъснато търсят нови слабости, от които да се възползват. Размерът на приходите от престъпна дейност, търсещи начини да влязат във финансовата система и да скрият своя незаконен произход, е наистина потресаващ. Според оценката от неотдавнашно проучване на Организацията на обединените нации размерът на паричните средства, които ежегодно биват изпирани, възлиза на приблизително 1,6 трилиона USD, т.е. 2,7 % от световния БВП. В проучването също така се посочва, че по-малко от 1 % от изпираните средства биват разкрити от правоприлагащите органи, а реално конфискувани — по-малко от 0,2 %.

Поради тези причини бяха положени усилия за актуализиране и укрепване на съществуващите международни стандарти. През февруари 2012 г. Специалната група за финансови действия (FATF) публикува нов набор от преработени стандарти, като в края на 2013 г. ще започне процес по оценка на съответствието на националните юрисдикции. Новите стандарти ще позволят на националните органи да предприемат по-ефективни действия срещу изпирането на пари и финансирането на тероризма на всички равнища – от идентифицирането на клиентите, откриващи банкови сметка, до разследването, преследването и конфискуването на активи. Те също така ще подобрят борбата с изпирането на приходи от корупция и данъчни престъпления, въведат по-строги изисквания при по-високорискови ситуации и предоставят възможност на държавите да предприемат по-целенасочен подход, основан на анализ на риска.

Успоредно с този процес Европейската комисия извърши също собствен преглед на нормативната уредба на ЕС и през април публикува доклад за прилагането на Третата директива за борба с изпирането на пари („Третата ДБИП“)¹.

Заклученията от тази дейност са, че нормативната уредба на ЕС ще трябва да бъде доразвита и адаптирана към промените, с цел насочване на повече усилия за подобряване на ефективността на механизмите за борба с изпирането на пари и

¹ Директива 2005/60/ЕО за предотвратяване използването на финансовата система за целите на изпирането на пари и финансирането на тероризъм.

финансирането на тероризма, повишаване на яснотата и съгласуваността на правилата в отделните държави членки и разширяване на обхвата с оглед на новите заплахи и слабости.

1. ОПРЕДЕЛЕНИЕ НА ПРОБЛЕМА

Проблеми, свързани с изпирането на пари и финансирането на тероризма — кой и как е засегнат.

В световен мащаб и на всички политически нива съществува консенсус, че недостатъчната защита на финансовите системи от криминални или терористични злоупотреби може да предизвика огромни щети. По-специално, системите, които не са в състояние да предотвратят изпирането на пари и финансирането на тероризма, са изложени на:

- рискове за обществото, произтичащи от реинвестирането на незаконните средства в престъпни и терористични дейности;
- отрицателни последици за икономиката, произтичащи от прекъсване на международните капиталови потоци, по-ниски инвестиции и по-слаб икономически растеж;
- нестабилност на финансовите пазари в резултат на нежеланието на други финансови посредници да извършват дейност, загуба на репутация, спад на доверие и пруденциални рискове.

Изпирането на пари и финансирането на тероризма влияят по различни начини на широк кръг от заинтересовани страни:

- **задължените субекти**, които следва да предпазват системата чрез прилагането на механизми и мерки за контрол и биха понесли последиците, ако техните системи бъдат сметени за неподходящи;
- **публичните органи**, които трябва да прилагат правилата и защитават системата от криминални или терористични злоупотреби;
- **клиентите** на задължените субекти, които трябва да поемат тежестта от по-строгите проверки и евентуално ограничения достъп до определени услуги;
- **бизнес общността**, която ще поема тежестта от проверките и ограниченията, но ще може да ползва предимствата на стабилна и сигурна финансова система;
- **лицата, осъществяващи изпиране на пари и финансиране на тероризма**, които въпреки усилията да бъдат спрени непрекъснато търсят начини да се възползват от слабостите в системата;
- **гражданите и обществеността** в ЕС, които трябва да бъдат защитени от терористични действия, както и от щети, причинявани от растящи, финансирани чрез нелегални приходи нива на престъпност, или загуба на благосъстояние вследствие укриване на данъци и спад в сигурността или доверието на пазара;
- **обществеността и правителствата** в трети държави, ако системата на ЕС се използва за пренасочване на незаконни доходи от корупция и престъпна дейност в тези държави.

Превантивната система на ЕС

Нормативната уредба на ЕС има за цел да защити финансовата система от изпирането на пари и финансирането на тероризма. Тя е основана до голяма степен на международните стандарти, приети от FATF, на която Европейската комисия е член-основател. Нормативната уредба на ЕС разполага с правила, задължаващи финансовите институции и другите задължени субекти и лица да вземат мерки, предотвратяващи тяхното използване за целите на изпирането на пари и финансирането на тероризма.

Проблемни фактори

Постоянното развитие на рисковете за финансовата система, причинени от лицата, участващи в изпирането на пари или финансирането на тероризма, изисква надеждна, гъвкава и актуална законодателна уредба за тяхното предотвратяване. Службите на Комисията определиха три основни области, в които съществуващата уредба се нуждае от изменение:

1. **Съществуващите правила не са съгласувани с неотдавна преразгледаните международни стандарти за борба с изпирането на пари/финансирането на тероризма.** Партньорските проверки на държавите членки (проведени от Специалната група за финансови действия или MONEYVAL) разкриха някои несъответствия между Третата ДБИП и препоръките на FATF. Освен това FATF на няколко пъти допълваше съществуващите препоръки, с което някои елементи от действащата нормативна уредба загубиха актуалност. Например изискванията по Третата ДБИП във връзка с опростената проверка на клиента бяха разкритикувани в докладите от партньорските проверки като несъответстващи на препоръките на FATF. FATF също така разшири приложното поле на своите препоръки, като увеличи обхвата на категорията „политически значимите лица“. Липсата на съответствие с международните стандарти оказва влияние върху репутацията на държавите членки и на Европейския съюз като цяло.
2. **Съществуващите правила на ЕС се тълкуват по различни начини в държавите членки.** Извършеният от Комисията преглед разкри редица области, в които съществуващите правила се тълкуват по различен начин. Примерите включват изискването за установяване на действителния собственик на правен субект и съгласуваността на статистическите данни. Това поражда рискове за вътрешния пазар и създава трудности за привеждане в съответствие за предприятията, опериращи извън националните граници.
3. **Несъответствия и пропуски в съществуващите правила на ЕС** — с оглед развитието на рисковете от изпиране на пари и финансиране на тероризма е необходимо нормативната уредба на ЕС да може да реагира по надежден и гъвкав начин. Извършеният от Комисията преглед събуди притеснения относно приложното поле на настоящата директива в областта на хазартните услуги и търговците на скъпоструващи стоки, правилата по отношение на които се считат за недостатъчно устойчиви. С подсилването на правилата ще бъде направена крачка към преодоляване на тези рискове, а законодателството на ЕС ще наложи най-прогресивните международни стандарти в тази област.

Основен сценарий

Постоянно променящият се характер на заплахите от изпиране на пари и финансиране на тероризма изискват реакция, която да бъде пропорционална на тези заплахи. Ако не бъдат предприети действия, биха възникнали следните последици:

1. нормативната уредба на ЕС няма да бъде съгласувана с международните стандарти. Предвид опасността от получаване на неблагоприятни доклади от партньорските проверки държавите членки могат да се изкушат да адаптират собствените си законодателства, което ще доведе до разпокъсаност и ще попречи на сближаването;
2. ще се запази несигурността вследствие на различното прилагане на разпоредбите на национално равнище, което пречи на изграждането на вътрешния пазар;
3. ЕС ще остане уязвим към нововъзникващи заплахи поради неоптималното разпределение на ресурсите за преодоляване на рисковете от изпиране на пари и финансиране на тероризма.

2. АНАЛИЗ НА СУБСИДИАРНОСТТА

Потоците от „мръсни“ пари и финансирането на тероризма могат да нарушат стабилността и репутацията на финансовия сектор и да застрашат вътрешния пазар. Въпреки това мерките, предприети единствено на равнище държава членка, биха могли да окажат неблагоприятен ефект върху единния пазар на ЕС и да доведат до несъгласувани ответни мерки. Действията на ЕС са оправдани с оглед преодоляване на цялостната заплахата от изпиране на пари и финансиране на тероризма и поддържане на условия на равнопоставеност в целия Съюз.

3. ЦЕЛИ НА ИНИЦИАТИВАТА НА ЕС

Основната цел на преразглеждането на нормативната уредба за борба с изпирането на пари е да се защити финансовата система и единният пазар от злоупотребите на престъпници, които искат да изперат незаконни доходи, или на терористи, желаещи да финансират терористични дейности или групи. Посочените от Комисията четири основни цели са — укрепване на вътрешния пазар чрез опростяване на процедурите при трансгранични операции, защита на интересите на обществеността от престъпна дейност и терористични актове, запазване на икономическия просперитет на Европейския съюз чрез осигуряване на ефикасна стопанска среда, както и подкрепа на финансовата стабилност чрез защитата на надеждността, правилното функциониране и целостта на финансовата система. Тяхното постигане ще бъде подпомогнато чрез конкретни политически цели, свързани с подобряване на ефективността на механизмите за борба с изпирането на пари/финансирането на тероризма и поддържане на репутацията на финансовата система на ЕС. Нормативната уредба се допълва от оперативни цели по отношение на проблемните фактори, като бяха взети под внимание различни варианти за промяна на законодателството.

4. ВАРИАНТИ НА ПОЛИТИКАТА

По отношение на вариантите на политика в оценката на въздействието са разгледани различни мерки/измерения, които имат за цел постигане на трите оперативни цели на политиката:

1. Във връзка с **осигуряване на съгласуваност с международните стандарти** бяха взети под внимание различни варианти по отношение на:
 - включването на данъчните престъпления в обхвата на нормативната уредба на ЕС;
 - въвеждането на подход, основан на анализ на риска;
 - подхода по отношение на еквивалентността/нееквивалентността на механизмите за борба с изпирането на пари на трети държави;
 - установяването на надзор, основан на анализ на риска;
 - въвеждането на нови изисквания към „местните“ и работещите за международни организации политически значими лица;
 - най-подходящите начини за подобряване на достъпността на информацията относно действителните собственици;
 - адаптирането на Регламента за паричните преводи към новите международни стандарти (включване на информация за получателя, дерогации).
2. Във връзка с **осигуряване на съгласуваност между националните правила и по целесъобразност гъвкавост при прилагането им чрез укрепване и изясняване на настоящите изисквания** бяха взети под внимание различни варианти по отношение на:
 - по-доброто събиране и докладване на статистически данни;
 - поясняването на начина, по който е предвидено да се прилага прагът от 25 % за установяване на действителния собственик;
 - въвеждането на нови правила, с които се пояснява, че клоновете и дъщерните предприятия, намиращи се извън държавата членка, в която е разположено главното управление, прилагат правилата относно борбата с изпирането на пари на приемащата държава, и подсилват договорености за сътрудничество между надзорните органи на държавата на произход и приемащата държава;
 - по-строги административни санкции.

3. С оглед да се **гарантира, че правилата отчитат риска и са съобразени с нововъзникващите заплахи**, бяха взети под внимание различни варианти по отношение на:

- разширяването на обхвата на Директивата, като освен „казината“ бъде включен и секторът на хазартните игри;
- изясняването на взаимодействието между борбата с изпирането на пари/финансирането на тероризма и изискванията за защита на данните;
- преодоляването на слабостите в сектора на търговия със скъпопоструващи стоки;
- укрепването на правомощията на ЗФР и тяхното сътрудничество.

5. ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЯТА

Не е възможно да се направи точна количествена оценка на **ползите** от съществуването на актуални изисквания, които да съответстват на международните стандарти и да са съгласувани в рамките на вътрешния пазар. Все пак Световната банка описва ползите по следния начин: *„...изграждането на ефективна нормативна уредба за борба с изпирането на пари и финансирането на тероризма ще донесе съществени ползи за държавата, както във вътрешен, така и в международен план. Тези ползи включват по-ниски нива на престъпност и корупция, по-голяма стабилност на финансовите институции и пазарите, положително въздействие върху икономическото развитие и репутацията в световната общност, по-ефективни техники за управление на риска в държавните финансови институции, както и повишена почтеност на пазара.“*²

Адаптирането на нормативната уредба към по-строгите международни стандарти, съчетано с допълнителните промени, предлагани в резултат на проведения от Комисията самостоятелен преглед, се очаква да доведе до значително укрепване на цялостната законодателна рамка. Предвидени са следните промени:

- по-широк обхват, който ще покрие допълнителни области на риска,
- укрепване на трансграничното привеждане в съответствие,
- по-голяма съгласуваност между въведените национални норми,
- по-голяма ефективност вследствие на по-целенасочени и отчитащи риска правила.

По отношение на **ефекта върху разходите**, в оценката на въздействието е отчетено, че последствията ще бъдат твърде различни в зависимост от положението на различните заинтересовани страни. Най-важните фактори по отношение на разходите във връзка с привеждането в съответствието с изискванията за борба с изпирането на пари са свързани с първоначалните еднократни разходи по внедряване на нови системи, обучение, консултантски услуги и т.н. От предишно проучване на Комисията³ става ясно, че размерът на тези разходи вероятно ще зависи до голяма степен от вида на

² Reference Guide to Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism, Второ издание, и Supplement on Special Recommendation IX, Международната банка/МВФ, 2006 г..

³ Europe Economics: Study on the Cost of Compliance with Selected FSAP Measures, 5 януари 2009 г.

възприетата стратегия за привеждане в съответствие (т.е. автоматизирани вместо ръчни процедури). Те ще зависят и от степента на рисковете от изпиране на пари/финансиране на тероризма, свързани с естеството на всяка дейност. Не се очаква съществуващите задължени субекти да бъдат неосновано засегнати от предвидените промени, тъй като те вече са инвестирали в системи, които би следвало сравнително лесно да бъдат адаптирани, без да се налагат значителни нови инвестиции. Същото обаче не може да се твърди по отношение на субектите, които до момента не са попадали в обхвата на нормативната уредба за борба с изпирането на пари, но в бъдеще ще трябва да прилагат действащите в тази област правила. Това конкретно се отнася за сектора на хазартните игри, където понастоящем националните правила на редица държави членки обхващат единствено „традиционните“ казина⁴. В случаите, при които се разширява обхватът на съществуващите мерки (например по отношение на политически значимите лица), ще бъдат необходими допълнителни средства за извършване на необходимите проверки. Надзорните органи също ще поемат допълнителни функции вследствие на разширения обхват.

Акцентирането върху подход, основан на анализ на риска, ще има последици за правителствата (които ще трябва да провеждат оценки на риска), компетентните органи и задължените лица и субекти. Свързаните с това разходи обаче следва да бъдат компенсирани от по-целенасочените и ефективни мерки за преодоляване на рисковете от изпиране на пари и финансиране на тероризма, т.е. няма да бъдат изразходвани време и ресурси за техническото спазване на изисквания, което не е свързано с реални рискове. Малко е вероятно клиентите да бъдат пряко засегнати от промените, въпреки че ще настъпят промени в изискваната от тях информация (например дали са политически значимите лица или дали са клиенти на някой от новите задължени субекти).

По отношение на **другите последици**, оценката на въздействието обръща специално внимание на начина, по който предвидените мерки биха повлияли върху:

- заинтересованите страни — както попадащите в обхвата на съществуващата нормативна уредба, така и тези, обхванати от променените правила;
- основните права, по отношение на които е особено важно да се осигури подходящ баланс между ефективността на мерките срещу изпирането на пари/финансирането на тероризма и съблюдаване на правото на защита на личните данни и на личен живот;
- МСП, като се прави разлика между въздействието върху МСП, попадащи в обхвата на нормативната уредба за борба с изпирането на пари и финансирането на тероризма, и върху МСП като цяло;
- околната среда, по отношение на която не се очакват значителни последици;
- международното измерение, където сегашният подход за признаване на еквивалентността на трети държави трябва бъде основан на анализ на риска, което следователно ще означава, че в бъдеще географското разположение ще бъде само един от факторите за по-широка оценка на рисковете от изпиране на пари и финансиране на тероризма.

⁴ За повече информация вж. приложение V.

6. СРАВНЕНИЕ НА РАЗЛИЧНИТЕ ВАРИАНТИ

По отношение на избора на политика, в оценката на въздействието е достигнато до заключението, че за прилагането на международните стандарти би било подходящо да се използва съгласуван подход на ЕС, като в същото време бъдат въведени допълнителни елементи за хармонизация, подобряващи съгласуваността в рамките на вътрешния пазар и позволяващи достатъчна гъвкавост на държавите членки, за да реагират на новите и нововъзникващите заплахи.

По отношение на избора на конкретна политика, в оценката на въздействието са разгледани редица специфични области на политика, ориентирани към установените проблемни фактори:

1. **Съществуващите правила не са съгласувани с неотдавна преразгледаните международни стандарти за борба с изпирането на пари/финансирането на тероризма:** необходимост от съблюдаване на международните стандарти, като бъде отчетена спецификата на единния пазар. Във връзка с това заключението от оценката на въздействието е, че с промените в настоящата нормативна уредба следва да бъдат отразени следните фактори:

- данъчните престъпления — трябва да бъдат добавени като първоначално престъпление;
- националните оценки на риска — трябва да станат задължителни, като се предвиди възможност за добавяне на елементи на наднационална оценка.
- правилата за опростена и задълбочена комплексна проверка на клиента — трябва да бъдат преразгледани с цел адаптирането им към международните стандарти;
- еквивалентността на трети държави — ще бъде преразгледана, като акцентът ще попадне върху „нееквивалентните“ трети държави;
- основан на анализ на риска подход за надзорни цели — ще бъде специално разгледан, като ще се подсигури възможност за изготвяне на насоки на секторна основа;
- политически значими лица — директивата ще предложи разширяване на кръга от лица, които са включени в обхвата;
- информацията относно действителните собственици — ще бъде предоставяна на компетентните органи и задължените субекти.
- електронните парични преводи — Регламент (ЕО) № 1781/2006 ще бъде изменен с цел отразяване на последните промени в стандартите на FATF и отчитане на извършения от Комисията преглед.

2. **Съществуващите правила на ЕС се тълкуват по различни начини в държавите членки:** различните подходи, предприети от държавите членки по отношение на съществуващото законодателство на ЕС, разкриват необходимостта от по-висока степен на хармонизация на нормативната уредба. Пълната хармонизация обаче не би била непременно най-подходящото решение за справяне с рисковете от изпиране на пари и финансиране на тероризма в ЕС. Като се има предвид нуждата от определена степен на гъвкавост за преодоляване на нововъзникващите рискове, заключението от оценката на въздействието е, че Директивата следва да предложи следните промени:

- статистическите данни – необходимо е да се подобри начинът, по който се събират статистически данни в целия ЕС;
- определението „действителен собственик“ — ще бъде изяснено;
- разпределението на отговорностите между надзорните органи на държавата на произход и приемащата държава — ще бъде изяснено;
- съществуващите административни санкции — ще бъдат до известна степен хармонизирани.

3. **Съществуващите правила не отговарят адекватно на новите рискове от изпиране на пари и финансиране на тероризма:** Необходимостта от надеждна, но гъвкава реакция на новите и нововъзникващите заплахи предполага въвеждането на повече мерки, които са основани на анализ на риска, без да се посочва нивото на изчерпателност. В оценката на въздействието се стига до заключението, че са подходящи следните изменения на законодателството:

- сектора на хазарта — приложното поле на Директивата следва да бъде разширено, за да обхване всички видове хазартни игри;
- правилата за защита на данните — следва да бъдат изяснени, за да се позволи целесъобразното прилагане на правилата за борба с изпирането на пари и финансирането на тероризма;
- търговците на стоки — прагът за включване в обхвата и извършване на комплексна проверка на клиента ще бъде намален до 7 500 EUR;
- сътрудничеството между звената за финансово разузнаване — ще бъде засилено в директивата.

7. МОНИТОРИНГ И ОЦЕНКА

Комисията, в ролята ѝ на пазител на Договора, ще трябва следователно да контролира начина, по който държавите членки са приложили промените на Третата ДБИП и разпоредбите срещу финансирането на тероризма. В рамките на периода за прилагане на законодателните промени службите на Комисията ще предложат, ако е целесъобразно и при поискване, помощ на държавите членки под формата на семинари относно транспонирането с участието на всички държави членки или двустранни срещи. При необходимост Комисията ще действа по процедурата, описана в член 258 от договора, в случай че някоя държава членка не спази задълженията си за прилагане на законодателството на Общността.

Комисията ще работи със Съвместния комитет на европейските надзорни органи по въпросите на борбата срещу изпирането на пари, който конкретно ще изготви доклади относно прилагане на Третата директива за БИП в определени области, с цел да се контролира прилагането на новата нормативна уредба. Комитетът по предотвратяването на изпирането на пари и финансирането на тероризма би могъл също да послужи като форум за обмен на информация относно въпросите по прилагането. Службите на Комисията могат също така да използват заключенията от изследванията, проведени от заинтересованите страни или от държавите членки, както и обратната информация, получена при срещите с частни заинтересовани страни. По съобразност ще бъде проучена възможността за възлагане на външно проучване.

Мониторингът на прилагането на Директивата за БИП ще се осъществява също така индиректно в рамките на партньорските проверки на FATF (15 държави — членки на ЕС, са членове на този орган), както и MONEYVAL (останалите 12 държави членки са членове на този орган). Тези партньорски проверки формират важен и изчерпателен процес, с който се гарантира, че държавите членки спазват, както по отношение на законодателството, така и на практика, международните стандарти на FATF, на които се основават повечето от изискванията на Директивата за БИП. Проверките се извършват приблизително на всеки 5—7 години за всяка държава и може да бъдат допълнени от последващи доклади — обикновено на всеки две години (или по-често, ако констатираните в тях пропуски изисква това).

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Комисията счита, че предпочитаните варианти, изложени и анализирани в настоящата оценка на въздействието, са пропорционални на поставените цели. Осигуряването на адекватен и гъвкав подход няма да ограничи държавите членки от приемането на мерки и предприемането на действия, необходими за противодействие на основните заплахи, с които те могат да се сблъскат на национално равнище. С включването на процеси на равнище ЕС, осигуряващи по-добра координация и развитие на наднационални подходи, заедно с допълнителната хармонизация в конкретни области ще се гарантира, че целите на ЕС също ще бъдат изпълнени. Въпреки че създаването на ефикасна система за борба с изпирането на пари и финансирането на тероризма ще създаде значителни разходи за задължените субекти, Комисията счита, че свързаните с предотвратяването на изпирането на пари и финансирането на тероризма ползи, които трудно могат да бъдат количествено оценени, ще превишат разходите, в т.ч. и нововъзникналите вследствие на променената нормативна уредба.