

Брюксел, 12.9.2018 г.
COM(2018) 645 final

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ,
ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪВЕТ, СЪВЕТА, ЕВРОПЕЙСКАТА ЦЕНТРАЛНА БАНКА,
ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И КОМИТЕТА
НА РЕГИОНИТЕ**

**Укрепване на нормативната уредба на Съюза относно пруденциалния надзор и
надзора върху борбата с изпирането на пари, прилагана по отношение на
финансовите институции**

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Финансовата система на Съюза почива на строга регулаторна и надзорна уредба, която беше основно преработена през последните години, за да се гарантират сигурността и стабилността на институциите от финансовия сектор и стабилността на финансовата система. С промените в нормативната уредба беше предвидено създаването на банков съюз, чието изграждане предстои да приключи¹. Първите два стълба на банковия съюз бяха успешно изградени, в резултат на което банковата система на участващите в него държави членки беше поставена под съвместната отговорност на единния надзорен механизъм и единния механизъм за реструктуриране въз основа на единна нормативна уредба за Съюза като цяло. В подкрепа на ефективния финансов надзор, насочен към сближаване на практиките в целия Съюз, Комисията представи и законодателни предложения за засилване на правомощията и подобряване на управлението на европейските надзорни органи². Тези предложения са от основно значение за съюза на капиталовите пазари и трябва да бъдат приети бързо.

Важна част от тази нормативна уредба е установяването на стабилна и надеждна система за откриване и борба с изпирането на пари и финансирането на тероризма, което е от решаващо значение за добре функциониращия банков съюз и съюза на капиталовите пазари. Въпреки че настоящата система беше значително усъвършенствана през последните години, необходими са бързи законодателни и незаконодателни действия, за да се преодолеят редица установени слабости.

Нормативната уредба на Съюза в областта на борбата с изпирането на пари и борбата с финансирането на тероризма³ беше значително усъвършенствана чрез приемането на четвъртата Директива относно борбата с изпирането на пари⁴, която е в съответствие с международните стандарти⁵. Петата Директива относно борбата с изпирането на пари⁶, която влезе в сила през юли 2018 г. и трябва да бъде транспонирана до 10 януари 2020 г., ще доведе до допълнителни съществени подобрения. Разпоредбите в нея надхвърлят международните стандарти и включват мерки за повишаване на прозрачността относно действителните собственици, укрепва се нормативната уредба за оценка на високорискови трети държави, разглеждат се рисковете, свързани с анонимните предплатени карти и виртуалните валути, и се предвиждат правила за

¹ Вж. Съобщение до Европейския парламент, Съвета, Европейската централна банка, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите относно завършването на банковия съюз, COM(2017) 592 final; Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Европейския съвет, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите: Завършване на съюза на капиталовите пазари до 2019 г. — време е да ускорим процеса — COM/2018/0114 final

² COM(2017) 536 final

³ Терминът „борба с изпирането на пари“ в настоящото съобщение включва и борбата с финансирането на тероризма.

⁴ 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.

⁵ Специалната група за финансови действия е международният орган, който определя стандартите в областта на изпирането на пари, и неговите препоръки се следват от всички членове на групата.

⁶ Директива (ЕС) 2018/843 на Европейския парламент и на Съвета от 30 май 2018 година 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.

сътрудничеството между надзорните органи за борбата с изпирането на пари и органите за пруденциален надзор.

Въпреки тази усъвършенствана нормативна уредба няколко скорошни случая на изпиране на пари в европейски банки доведоха до опасения, че в надзорната уредба на Съюза продължават да съществуват пропуски. По-специално, не съществува ясна връзка между пруденциалните правила и правилата за борбата с изпирането на пари за финансовите институции. Комисията също така е обезпокоена от забавените реакции на надзорните органи и от слабостите по отношение на сътрудничеството и обмена на информация, както на национално равнище — между органите за пруденциален надзор и органите за борба с изпирането на пари, така и отвъд националните граници между органите на различните държави членки или на трети държави⁷.

Въпреки че тези случаи се отнасят само до много малка част от финансовата система на Съюза, те се отразяват на репутацията му, поради което Съюзът трябва да предприеме бързи и решителни действия за преодоляване на установените слабости и за допълнително намаляване на рисковете във финансовата система на Съюза, произтичащи от дейности по изпиране на пари и финансиране на тероризма.

Тези опасения бяха потвърдени от другите институции на Съюза. В Европейския парламент бяха проведени няколко изслушвания в отговор на неотдавнашните скандали; в рамките на Съвета този въпрос бе повдигнат от министрите на финансите — последно в писмото от 25 юни 2018 г. на председателя на Еврогрупата г-н Сентено до председателя на Европейския съвет г-н Туск⁸. Този проблем беше подчертан и в декларацията и пътната карта от френско-германската среща, която се проведе в Мезеберг на 19 юни 2018 г.⁹.

Като първоначален отговор през май 2018 г. Комисията прикани председателите на европейските надзорни органи, председателя на Комитета за борба с изпирането на пари към европейските надзорни органи и председателя на Надзорния съвет на Европейската централна банка да сформират съвместна работна група, в която колективно да се обмислят начини за подобряване на настоящата рамка на сътрудничество между надзорните органи за борба с изпирането на пари и органите за пруденциален надзор.

На този фон в настоящото съобщение и в придружаващото го законодателно предложение се определят необходимите стъпки за по-нататъшно засилване на надзора

⁷ Тези случаи на изпиране на пари датират преди транспонирането на петата Директива относно борбата с изпирането на пари, която ще доведе до подобряване на сътрудничеството и обмена на информация между всички засегнати органи.

⁸ „... налице е съгласие относно значението на подобряването на настоящия мониторинг на прилагането на мерките за борба с изпирането на пари. Като първа стъпка през юли институциите ще изготвят доклад. Въз основа на това и в тясно сътрудничество с националните компетентни органи до края на 2018 г. трябва да се постигне съгласие за допълнителни мерки, евентуално като част от план за действие.“

⁹ „За борбата с изпирането на пари е необходим набор от основни критерии по същество, посредством които надеждно да се измерват съществуващите в банковия сектор рискове от изпирането на пари. Освен това се нуждаем от надежден процес на мониторинг, чрез който да се отчита ефективното прилагане на тези критерии. Критериите и процесът на мониторинг следва да бъдат разработени до декември 2018 г. от европейските институции, включително от ЕНМ, и от държавите членки, като Франция и Германия ще предоставят общи данни. Важно е този процес да не е само формален, но да доведе до съществено намаление на рисковете, произтичащи от неспазването на правилата в областта на борбата с изпирането на пари.“

върху финансовите институции в Съюза за целите на борбата с изпирането на пари и финансирането на тероризма. Предприемането на решителни действия от страна на всички засегнати органи допълнително ще подкрепи стабилността на финансовата система на Съюза и по-специално на банковия съюз, ще допринесе за финансовата стабилност и ще намали още повече финансовите престъпления в Съюза.

2. ЗАЩО Е НЕОБХОДИМО ДЕЙСТВИЕ ОТ СТРАНА НА ЕС?

ЕС разполага със строга нормативна уредба за предотвратяване и борба с изпирането на пари и финансирането на тероризма. С нея се транспонират международните стандарти на Специалната група за финансови действия, но също така са предвидени допълнителни гаранции за постигането на сигурна и добре функционираща финансова система в ЕС. Крайъгълният камък на нормативната уредба за борбата с изпирането на пари е задължението за финансовите институции, както и за други субекти, да въведат вътрешни системи за установяване и оценяване на свързаните с тяхната стопанска дейност рискове от изпиране на пари и за управление на тези рискове. Надзорната уредба за борбата с изпирането на пари и финансирането на тероризма се съдържа в един инструмент — Директивата относно борбата с изпирането на пари, която се прилага и за редица участници извън сектора на финансовите услуги. При надзора на спазването на законодателството за борба с изпирането на пари се прилага националният подход, при който надзорът се упражнява от приемащата държава, с минимално хармонизиране на компетенциите на надзорните органи и без хармонизация на техните правомощия.

Намаляването на рисковете от изпиране на пари във финансовите институции представлява отделна задача, която обаче е тясно свързана със задачата на органите за пруденциален надзор за гарантиране на сигурността и стабилността на финансовите институции и стабилността на финансовата система като цяло. Тази задача се изпълнява въз основа на нормативната уредба на Съюза за пруденциален надзор на финансовите институции, която се състои от редица законодателни инструменти за различните сектори на финансовите услуги¹⁰. Правомощията за пруденциален надзор са широко хармонизирани, като обикновено отговорностите се възлагат на органа на държавата по произход. Що се отнася до банките, след създаването на единния надзорен механизъм надзорните правомощия в държавите членки, участващи в банковия съюз, се поделят между Европейската централна банка и националните компетентни органи.

Действащата нормативна уредба включва различни органи в различните юрисдикции, с различни надзорни задачи, правомощия и отговорности. Тези органи трябва да си сътрудничат тясно, за да изпълняват задачите си ефективно. Петата Директива относно борбата с изпирането на пари ще премахне пречките за сътрудничеството между надзорните органи за борбата с изпирането на пари и органите за пруденциален надзор, включително с Европейската централна банка¹¹. Необходими са обаче допълнителни

¹⁰ Тези законодателни инструменти включват Директива 2013/36/ЕС относно достъпа до осъществяването на дейност от кредитните институции и относно пруденциалния надзор върху кредитните институции и инвестиционните посредници (Директива за капиталовите изисквания); Директива 2014/65 от 15 май 2014 г. относно пазарите на финансови инструменти (ДПФИ); Директива (ЕС) 2009/138 от 25 ноември 2009 г. относно започването и упражняването на застрахователна и презастрахователна дейност (Платежоспособност II).

¹¹ Петата Директива относно борбата с изпирането на пари има за цел премахване на пречките и подобряване на обмена на информация между надзорните органи за борба с изпирането на пари и

стъпки, за да се гарантира ефективното сътрудничество в областта на надзора, особено когато финансовите институции извършват трансгранична дейност.

а) Надзор на спазването на Директивата относно борбата с изпирането на пари

Директивата относно борбата с изпирането на пари се основава на минимална хармонизация. В нея се съдържат общи принципи и някои подробни насоки за надзорните органи. Това дава свобода на действие на държавите членки по отношение на прилагането ѝ и е довело до различни национални надзорни практики. Понастоящем не съществува задължителен механизъм или подробни насоки за осъществяване на постоянно и структурирано сътрудничество между надзорните органи за борба с изпирането на пари и органите за пруденциален надзор върху финансовите институции, които извършват трансгранична дейност; това позволява свободна преценка по въпроса каква информация се споделя и кога. Обхватът на правомощията на надзорните органи за борба с изпирането на пари не е подробно уточнен¹². Освен това координацията с трети държави продължава да бъде разпокъсана.

б) Отчитане на аспектите на борбата с изпирането на пари от страна на органите за пруденциален надзор, включително Европейската централна банка в качеството ѝ на надзорен орган

Съществуват ясни връзки между борбата с изпирането на пари и пруденциалния надзор: липсата на своевременна реакция на рисковете от изпиране на пари и финансирането на тероризма може да има неблагоприятни последици за финансовата стабилност на отделните институции, целостта на вътрешния пазар, както и за финансовата стабилност. Поради това законодателството в областта на пруденциалния надзор изисква надзорните органи на финансовите институции да вземат предвид в хода на тяхната работа аспектите, свързани с борбата с изпирането на пари¹³.

На практика обаче работата на надзорните органи се урежда от транспонираните по различен начин национални разпоредби, тъй като изискванията в законодателството в областта на пруденциалния надзор не са допълнени с хармонизирани насоки. Освен това, въпреки че както в нормативната уредба за пруденциалния надзор, така и в законодателството за борбата с изпирането на пари е ясно разписана компетентността за отнемане на лиценз в случаи на сериозни нарушения на правилата за борба с изпирането на пари, не съществува достатъчна яснота относно реда и условията, при които лицензите могат да бъдат отнети. Сътрудничеството между органите за

органите за пруденциален надзор и създаване на условия те да си сътрудничат във възможно най-голяма степен. Освен това, когато звеното за финансово разузнаване извърши анализ и има подозрение, то трябва да разпространи информацията до съответните компетентни органи, включително по целесъобразност до органа за пруденциален надзор.

¹² В Директивата относно борбата с изпирането на пари се предвиждат „разширени надзорни функции“.

¹³ От органите за пруденциален надзор се изисква да отчитат аспектите, свързани с борбата срещу изпирането на пари, когато предоставят разрешения, оценяват придобиването на квалифицирано дялово участие или извършват оценки за надеждност и пригодност в рамките на обичайния ход на надзора като част от текущата оценка на рисковете, на които може да бъде изложена дадена финансова институция, както и в случаите на отнемане на лиценз поради тежко нарушение на националните разпоредби за борба с изпирането на пари.

пруденциален надзор и надзорните органи за борба с изпирането на пари зависи в голяма степен от добросъвестността и желанието на съответните органи¹⁴.

В банковия съюз Европейската централна банка не отговаря за гарантиране на спазването на правилата, определени в Директивата относно борбата с изпирането на пари. Европейската централна банка обаче, в качеството си на надзорен орган, е натоварена със задачата да упражнява пряк надзор върху значимите институции и поради това е изправена пред гореописаните предизвикателства. Допълнителните предизвикателства произтичат от задължението ѝ да прилага и разчита — във връзка с пруденциалните аспекти на надзора върху борбата с изпирането на пари — на националното законодателство за транспониране на директивите на ЕС във всички държави членки, участващи в единния надзорен механизъм. Различията в транспонирането на национално равнище в рамките на банковия съюз водят до значителни разлики по отношение на информацията, която Европейската централна банка може да получи, възможностите да се свърже с националните звена за финансово разузнаване или с органите за борба с изпирането на пари, както и на съществуващите механизми за надзор в зависимост от държавата по произход на съответната банка.

Освен това Европейската централна банка в качеството си на надзорен орган също така е натоварена с определени правомощия¹⁵ по отношение на по-малко значимите институции в банковия съюз, в това число оценяване на рисковете, свързани с изпирането на пари. При упражняването на тези правомощия Европейската централна банка трябва да разчита на информацията, постъпваща от националните надзорни органи за пруденциален надзор и на надзорните органи за борба с изпирането на пари, като обхватът на тази информация може съществено да се различава в различните юрисдикции.

в) Ролята на европейските надзорни органи

Европейските надзорни органи¹⁶ са изрично оправомощени в учредителните регламенти да гарантират, че пруденциалните правила на Съюза и неговата нормативна уредба за борба с изпирането на пари се прилагат последователно, ефикасно и ефективно. Освен това с Директивата относно борбата с изпирането на пари европейските надзорни органи се оправомощават да насърчават сближаването на практиките в борбата с изпирането на пари по отношение на специфични аспекти, като издават насоки и изготвят проекти на регулаторни технически стандарти в тази област.

По-голямата част от работата на тези органи по отношение на борбата с изпирането на пари се извършва в рамките на Комитета за борба с изпирането на пари, който е подкомитет на Съвместния комитет и в който участват надзорните органи за борба с изпирането на пари. Всички съответни управителни съвети на надзорните органи

¹⁴ Нормативната уредба за пруденциалния надзор не предвижда изрични задължения за сътрудничество между надзорните органи за борбата с изпирането на пари и органите за пруденциален надзор, което би позволило направените констатации за изпиране на пари да бъдат навременно и редовно разглеждани при пруденциалните оценки, нито съществува задължение за органите за пруденциален надзор да уведомяват своите партньори за борба с изпирането на пари или звената за финансово разузнаване, в случай че открият доказателства за изпиране на пари или финансиране на тероризма в поднадзорните им субекти.

¹⁵ Европейската централна банка отговаря за издаването и отнемането на лицензи, както и за оценката на придобиването на квалифицирани дялови участия при по-малко значимите институции.

¹⁶ Европейски банков орган, Европейски орган за ценни книжа и пазари, Европейски орган за застраховане и професионално пенсионно осигуряване.

трябва да приемат междусекторни правила, които са от компетентността на няколко европейски надзорни органа. На практика Европейският банков орган е най-активен в борбата с изпирането на пари, като работата му не се ограничава до съвместните действия¹⁷.

Борбата с изпирането на пари е само една от многото задачи на европейските надзорни органи, като няма специално заделени за нея ресурси. Досега ролята на европейските надзорни органи е по-скоро ограничена наред с другото поради тромавия и продължителен процес, посредством който се вземат решения в Съвместния комитет, както и поради различното приоритизиране на проблемите, свързани с борбата с изпирането на пари, от страна на всеки орган.

3. СТРАТЕГИЯ ЗА БЕЗПРЕПЯТСТВЕНО СЪТРУДНИЧЕСТВО В ОБЛАСТТА НА НАДЗОРА

Приемането на петата Директива относно борбата с изпирането на пари е важна стъпка към укрепване на нормативната уредба. Ефективната борба с финансовите престъпления, включително данъчните престъпления, изисква правилно прилагане на новите правила и засилена координация между различните органи.

Необходимо е обаче да се изготви по-широка стратегия, с която да се осигури ефективен и стабилен надзор върху финансовите институции и пазари с цел преодоляване на предизвикателствата, произтичащи от изпирането на пари и финансирането на тероризма. Целта както на нормативната уредба за борбата с изпирането на пари, така и на законодателството за пруденциалния надзор е запазването на финансовата стабилност. Това означава, че е необходимо не само да се разграничат ясно задачите на различните органи, но и те да използват всички свои правомощия координирано и във взаимовръзка, за да осигурят безпроблемен обмен и структурирано предаване на съответната информация.

Предложената стратегия се основава на анализа, извършен от горепосочената съвместна работна група, свикана от Комисията. Стратегията включва краткосрочни законодателни и незаконодателни инициативи, съчетани с по-амбициозни дългосрочни цели, които следва да засилят взаимодействието между разпоредбите за борбата с изпирането на пари и нормативната уредба за пруденциалния надзор.

3.1. КРАТКОСРОЧНИ ЗАКОНОДАТЕЛНИ ИНИЦИАТИВИ

По редица въпроси трябва да се предприемат спешни действия чрез изменения на законодателството. Още в хода на текущите преговори по законодателната уредба биха могли да се разгледат редица ключови изменения, с които значително би могло да се подобри нормативната уредба за надзора на рисковете от изпиране на пари, и по този начин да се допринесе за намаляване на риска във финансовия сектор.

¹⁷ Например Европейският банков орган публикува своето *Становище относно прилагането на мерки за комплексна проверка на клиента по отношение на лицата, търсещи убежище, за да се насърчи общ подход при предоставянето на достъп до платежни сметки на търсещите убежище*; Европейският банков орган е активен член на Експертната група на Базелския комитет срещу изпирането на пари; освен това Европейският банков орган подготвя свои собствени прегледи на работата на надзорните органи за борба с изпирането на пари с цел засилване на ефективността на надзора върху банките по отношение на борбата с изпирането на пари.

3.2.1 Усъвършенстване на нормативната уредба за пруденциалния надзор върху банките — промени в Директивата за капиталовите изисквания

Макар че петата Директива относно борбата с изпирането на пари разширява изискванията за сътрудничество между различните национални органи и подобрява трансграничното сътрудничество, някои разпоредби в секторното законодателство, и по-специално Директивата за капиталовите изисквания, могат непреднамерено да затруднят сътрудничеството в областта на борбата с изпирането на пари. По-специално, проблем представлява налаганият от директивата строг режим на поверителност, комбиниран с липсата на ясно задължение за надзорните органи да си сътрудничат със съответните органи и структури за борба с изпирането на пари.

В този контекст Европейският парламент е направил две изменения на предложението на Комисията от ноември 2016 г. за изменение на Директивата за капиталовите изисквания (част от т.нар. „пакет за намаляване на риска“), които се отнасят до обмена на информация и задължението за сътрудничество между органите и структурите за пруденциален надзор и тези за борба с изпирането на пари. Комисията твърдо подкрепя по-големия обмен на информация и задължението за сътрудничество между органите и структурите за пруденциален надзор и тези за борба с изпирането на пари:

- В контекста на разширяване на изискванията за обмен на информация всички съответни органи и структури, които получават, анализират и обработват информация, свързана с борбата с изпирането на пари, следва да бъдат изрично освободени от изискването за запазване на поверителност;
- По отношение на задължението за сътрудничество всички съответни органи следва да имат възможност да отнасят до Европейския банков орган разногласията относно сътрудничеството и обмена на информация. На Европейския банков орган може да бъде възложено също така изрично да определи реда и условията за сътрудничество и обмен на информация, по-специално във връзка с трансграничните групи и в контекста на установяването на нарушения на правилата за борбата с изпирането на пари.

3.2.2 Подобряване на сближаването на надзорните практики — усъвършенствано предложение относно прегледа на европейските надзорни органи

Съгласно действащата нормативна уредба европейските надзорни органи вече участват в мониторинга на рисковете от изпиране на пари и имат редица правомощия, които се приканват да използват изцяло, за да дадат своя принос в борбата с изпирането на пари и финансирането на тероризма. Необходимо е обаче да се предприемат по-смели стъпки, за да се гарантира, че рисковете от изпиране на пари се включват системно, ефективно и последователно в надзорните стратегии и практики на всички съответни органи. Европейският банков орган ще играе ключова роля за постигането на тази цел.

С предложението на Комисията от септември 2017 г. за преразглеждане на учредителните регламенти на европейските надзорни органи се цели да се укрепи техният капацитет, за да се гарантира съгласуван и ефективен финансов надзор чрез засилване на техните правомощия, въвеждане на по-независима и по-ефективна система на управление и предоставяне на европейските надзорни органи на по-

подходящ механизъм за финансиране на изпълнението на техните задачи. Комисията **призовава съзаконодателите да постигнат бързо съгласие по това предложение.**

Въпреки това, когато става въпрос за ролята на европейските надзорни органи в областта на борбата с изпирането на пари, са необходими допълнителни промени, за да се постигне по-ефективна система. С цел да се гарантира високо качество на надзора върху борбата с изпирането на пари и ефективна координация между различните органи във всички държави членки, отговорността за борбата с изпирането на пари в целия финансов сектор трябва да бъде поверена конкретно на един от европейските надзорни органи, а именно Европейския банков орган. Неговият мандат трябва да бъде по-ясен и всеобхватен, придружен от конкретен набор от задачи, съответстващи правомощия и подходящи ресурси. Поради това днес Комисията измени своето съществуващо предложение за изменение на учредителните регламенти на европейските надзорни органи с цел да се засилят по четири начина техните правомощия за борба с изпирането на пари.

- i) Оптимизирано използване на експертен опит и ресурси, предназначени за задачи, свързани с борбата с изпирането на пари*

Предлага се ресурсите и експертният опит, които понастоящем са разпръснати в трите европейски надзорни органа и в специалния подкомитет на Съвместния комитет, да бъдат централизирани в Европейския банков орган и да бъде изградена по-стабилна структура в тяхна подкрепа. Уместно е ресурсите и експертният опит да бъдат концентрирани в Европейския банков орган, тъй като е много вероятно в банковия сектор рисковете от изпиране на пари и финансиране на тероризма да имат системно въздействие.

При изпълнение на регулаторните задачи, свързани с борбата с изпирането на пари, като изработването на задължителни технически стандарти, насоки и препоръки следва да се осигури участието на подходящо равнище на всички национални надзорни органи за борба с изпирането на пари, отговарящи за всички съответни субекти от финансовия сектор. За тази цел действащият понастоящем Съвместен комитет за борба с изпирането на пари следва да се преобразува в постоянен комитет на Европейския банков орган. Той следва да бъде съставен от ръководителите на всички национални надзорни органи за борба с изпирането на пари, подобно на Комитета за преструктуриране, създаден съгласно член 127 от Директивата за възстановяване и преструктуриране на банките¹⁸.

- ii) Изясняване на обхвата и съдържанието на задачите, свързани с борбата с изпирането на пари*

Предвид хоризонталното естество на проблемите, свързани с борбата с изпирането на пари, се предлага задачите на Европейския банков орган, свързани с борбата с изпирането на пари, да бъдат по-подробно определени в учредителния регламент, какъвто вече е случаят със задачите, свързани със защитата на потребителите¹⁹. Европейският банков орган ще получи специални правомощия в областта на борбата с изпирането на пари, докато Съвместният комитет ще се занимава с междусекторните аспекти на задачите по борбата с изпирането на пари, които изискват експертния опит на Европейския орган за застраховане и професионално пенсионно осигуряване и

¹⁸ Директива 2014/59/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 15 май 2014 г. за създаване на рамка за възстановяване и преструктуриране на кредитни институции и инвестиционни посредници.

¹⁹ Член 9 от Регламента за Европейския банков орган.

Европейския орган за ценни книжа и пазари. Централизираните задачи на Европейския банков орган във връзка с борбата срещу изпирането на пари следва да обхванат задължените субекти, посочени в Директивата относно борбата с изпирането на пари, които попадат и в приложното поле на регламентите за европейските надзорни органи, както и надзорните органи на тези институции.

- iii) Засилване на инструментите за изпълнение на задачите, свързани с борбата срещу изпирането на пари

По отношение на конкретните задачи, свързани с борбата с изпирането на пари, се предлагат редица мерки, за да се гарантира, че работата по борбата с изпирането на пари е по-ефикасна, по-ефективна и приоритизирана:

- Като взема предвид независимите прегледи, съдържащи се в първоначалното предложение на Комисията, Комисията счита, че Европейският банков орган следва да извършва, съвместно с експерти от предложението Постоянен комитет за борба с изпирането на пари, **периодични независими прегледи** на въпросите, свързани с борбата с изпирането на пари. Конкретният формат и обхват на всеки индивидуален преглед може да бъдат съобразени с потребностите или проблемите, свързани с надзора за борбата с изпирането на пари, към дадения момент или да отговарят на бъдещи очаквания²⁰;
- Когато при прегледа се установят сериозни слабости при констатирането, оценката или отстраняването на рисковете, свързани с изпирането на пари и финансирането на тероризма, ЕБО следва да **уведомява Европейския парламент, Съвета и Комисията**;
- С цел изпълнение на свързаните с борбата с изпирането на пари задачи Европейският банков орган следва да се превърне в **информационен център** в областта на надзора върху борбата с изпирането на пари в Съюза и поради това следва да може да събира от надзорните органи в областта на борбата с изпирането на пари и от органите за пруденциален надзор цялата необходима информация и данни по отношение на борбата с изпирането на пари, включително поверителни данни, свързани с конкретни случаи на изпиране на пари, както и всички констатации, свързани с изпирането на пари, направени при оценките за надеждност и пригодност;
- Европейският банков орган следва също така редовно да **извършва оценка на риска**, за да изпробва стратегиите и ресурсите в контекста на най-важните нововъзникващи рискове от изпиране на пари, и да отразява тези констатации в становището, което трябва да представя за целите на двугодишната наднационална оценка на риска, извършвана от Комисията съгласно Директивата относно борбата с изпирането на пари.

²⁰ В допълнение към цялостните прегледи на всеки компетентен орган Европейският банков орган може да избере да провежда тематични или задълбочени прегледи, обхващащи избрани въпроси, прегледи на спазването на някои регулаторни изисквания, прегледи на практическите надзорни процедури, прилагани от няколко избрани органа, или други форми на прегледи, свързани с конкретни въпроси.

- И накрая, трябва да се засили капацитетът на Европейския банков орган да налага изпълнението на правилата за борба с изпирането на пари, включително в контекста на неговите правомощия по отношение на нарушенията на правото на Съюза, или на правомощията му за обвързваща медиация. Поради това при необходимост следва да е възможно да **изиска от националните надзорни органи да разследват случаите**, при които има съмнения, че операторите от финансовия сектор са нарушили задълженията си съгласно Директивата относно борбата с изпирането на пари. Освен това, когато ЕБО взема решения съгласно действащите процедури при нарушения на правото или обвързваща медиация и даден национален орган не се съобрази с тези решения, ЕБО следва да може при определени условия да **приема решения, които са пряко насочени към операторите от финансовия сектор**, като изисква от тях да спазват правните си задължения, произтичащи както от пряко приложимото право на Съюза, така и от националното законодателство за транспониране на директивите или от прилагането на вариантите за действие, предоставени на държавите членки съгласно правото на Съюза.

Тези инструменти ще позволят да се извърши всеобхватен и актуален анализ на силните и слабите страни на надзора, както и на новите заплахи и тенденции в борбата с изпирането на пари, които може да имат трансгранични последици.

- iv) *Засилване на координационната роля на Европейския банков орган по отношение на международните въпроси, свързани с борбата срещу изпирането на пари*

И накрая, предлага се Европейският банков орган да бъде упълномощен да координира на международно равнище важни въпроси, свързани с борбата срещу изпирането на пари. Европейският банков орган следва по-специално да играе водеща роля в координирането на сътрудничеството със съответните органи на трети държави в случаите с трансгранично измерение.

3.2. КРАТКОСРОЧНИ НЕЗАКОНОДАТЕЛНИ МЕРКИ

Необходимо е компетентните органи да предприемат активни съгласувани мерки за незабавното преодоляване на някои от практическите пречки пред адекватното сътрудничество. Европейските надзорни органи, както и Европейската централна банка, действаща в качеството си на надзорен орган, следва да използват своите правомощия, за да подобрят текущото прилагане на нормативната уредба.

Действия на европейските надзорни органи

Мерките следва на първо място да се съсредоточат върху аспектите, свързани с изпирането на пари в банковия сектор, като се има предвид особеното значение на борбата срещу изпирането на пари за банките, както и на потенциалните системни последици за европейския банков сектор. Европейският банков орган е призован да поеме водеща роля, да инициира описаните по-долу мерки, да сподели експертния си опит и да координира работата си с Европейския орган за ценни книжа и пазари и Европейския орган за застраховане и професионално пенсионно осигуряване.

- Европейският банков орган се приканва да направи **първоначален преглед на ситуацията**, при който да бъдат установени различните въпроси, свързани с

изпиране на пари, които са от значение от пруденциална гледна точка, както и схематично да представи на равнището на Съюза съществуващите практики на отразяване в хода на пруденциалния надзор на аспектите на борбата срещу изпирането на пари. В рамките на прегледа следва да се очертаят особеностите на договореностите за сътрудничество между органите и структурите за пруденциален надзор и тези за борба с изпирането на пари, както в рамките на държавите членки, така и в трансграничен план. Това следва да доведе до установяване на най-добрите практики за надзор, както и на евентуалните слабости.

- Въз основа на извършения преглед Европейският банков орган се приканва да приеме **общи насоки**, които да бъдат в помощ на органите за пруденциален надзор на Съюза в техните дейности по правилно и последователно отчитане на риска от изпиране на пари и рисковете от финансиране на тероризма. По-специално, ЕБО следва да използва мандата си за издаване на насоки и за изработване на проекти на технически стандарти, за да посочи по-подробно как надзорните органи следва да интегрират аспектите на борбата с изпирането на пари в своите различни инструменти²¹. В насоките следва да се наблегне на начините за подобряване на сътрудничеството на всички етапи от процеса на надзор.
- Европейският банков орган се приканва също да **анализира въздействието на различните подходи, прилагани с оглед разпределението на компетенциите** в пруденциалния надзор (т.е. контрол от държавата по произход, консолидиран надзор) и в надзора за борбата с изпирането на пари (т.е. контрол от приемащата държава, обмен на информация). Това следва да послужи като насоки на органите за пруденциален надзор върху трансграничните групи при идентифицирането на съответните контрагенти в рамките на борбата с изпирането на пари.
- Що се отнася до борбата с изпирането на пари, Европейският банков орган се приканва да следи отблизо, при необходимост съвместно с другите два европейски надзорни органа, **изпълнението на съвместните насоки за основан на риска надзор**, за да предприеме действия по препоръките, отправени в доклада на Комисията от 2017 г. за наднационалната оценка на риска²². В предстоящото съвместно становище относно рисковете от изпиране на пари и финансиране на тероризма в Съюза²³ европейските надзорни органи следва да подчертаят стратегическите аспекти на борбата с изпирането на пари и свързаните с това констатации, включително евентуалните начини за отстраняване на установените слабости, ако има такива.
- Освен това европейските надзорни органи се приканват да **разширят обхвата на съвместните насоки за основан на риска надзор, за да определят общи**

²² Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно оценката на рисковете от изпиране на пари и финансиране на тероризъм, които засягат вътрешния пазар и са свързани с презгранични дейности — COM (2017) 340 final.

²³ Съвместното становище се изисква съгласно член 6, параграф 5 от Директива (ЕС) 2015/849.

процедури и методологии, посредством които органите за борба с изпирането на пари да извършват надзор и оценка на степента, до която финансовите институции спазват правилата за борба с изпирането на пари. Препоръчва се европейските надзорни органи да издават подробни указания по същество относно сътрудничеството и обмена на информация между надзорните органи за борба с изпирането на пари и органите за пруденциален надзор, както и да насърчават създаването на колегии за борба с изпирането на пари.

- **Европейският банков орган** следва да играе централна роля за гарантиране на спазването на нормативната уредба за борба с изпирането на пари. Той следва да **извършва строги прегледи на дейностите на органите за борба с изпирането на пари**, придружени от конкретни препоръки и ефективен механизъм за последващи действия. Във връзка с това Комисията напълно подкрепя неотдавнашните инициативи на Европейския банков орган относно прегледите на борбата с изпирането на пари, както и последващите действия в отговор на исканията на Комисията във връзка с разследвания на нарушения на правото на Съюза в областта на борбата с изпирането на пари, и насърчава непрекъснатото използване на тези инструменти от Европейския банков орган за установяване на нежелани надзорни практики.
- По отношение на **международните аспекти на сътрудничеството** във връзка с борбата с изпирането на пари Комисията подкрепя **по-активната роля на Европейския банков орган и установяването на контакти с органите на трети държави** в съответствие с настоящия му мандат. Комисията призовава ЕБО да разработи стратегия за сътрудничество със съответните органи на трети държави, за да гарантира, че тези органи винаги адекватно вземат под внимание интересите на Съюза в областта на борбата с изпирането на пари.

Действие на Европейската централна банка в качеството ѝ на надзорен орган

До този момент Европейската централна банка трябваше да разчита основно на готовността за сътрудничество на националните надзорни органи за борба с изпирането на пари. Сега един от приоритетите на Европейската централна банка е до 10 януари 2019 г. да **склучи с органите за борба с изпирането на пари на многостранен меморандум за разбирателство** относно обмена на информация в изпълнение на петата Директива относно борбата с изпирането на пари.

От голямо значение е всички надзорни органи да **изяснят практическите условия**, при които свързаните с изпирането на пари аспекти могат да бъдат включени в пруденциалния надзор, като се вземат предвид насоките на Европейския банков орган. В рамките на единния надзорен механизъм е налице допълнителна необходимост от **изясняване на разпределението на задачите** между Европейската централна банка и националните компетентни органи, които подпомагат Европейската централна банка при изпълнението на нейните задачи, свързани с пруденциалния надзор както на значимите, така и на по-малко значимите институции.

3.3. ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ДЪЛГОСРОЧНИ ПЕРСПЕКТИВИ

Слабостите в настоящата система могат да бъдат отстранени само ако всички заинтересовани страни действат бързо и в тясно сътрудничество. За успешното

изпълнение на посочената по-горе стратегия се изисква политическият ангажимент от всички страни и на всички равнища.

Поради това Комисията призовава Европейския парламент и Съвета да одобрят действията, изложени в настоящото съобщение, и да приемат съответните законодателни предложения най-късно до началото на 2019 г., като по този начин предприемат решителна стъпка към по-стабилна система.

Въпреки че надзорът на национално равнище за борбата с изпирането на пари ще продължи да бъде от основно значение в борбата срещу изпирането на пари и финансирането на тероризма, трябва да се помисли дали сегашното положение, при което има различно транспонирани правила в държавите членки и се отразява асиметрията при разпределението на задачите и компетенциите, допринася за последователна и жизнеспособна система за надзор за борбата с изпирането на пари в Съюза. Може да бъдат разгледани различни варианти за евентуални бъдещи реформи. Комисията ще обмисли тези въпроси в контекста на доклада, който трябва да изготви съгласно член 65 от петата Директива относно борбата с изпирането на пари.

В този доклад може да се разгледат дългосрочните действия, предложени в документа за размисъл, изготвен от съвместната работна група, като се вземат предвид законодателните промени в Парламента и Съвета в отговор на прегледа на европейските надзорни органи. По-специално следва да се обмисли преобразуването на Директивата относно борбата с изпирането на пари в регламент, като по този начин би могло да се въведе хармонизирана, пряко приложима нормативна уредба на Съюза за борба с изпирането на пари. Могат да се предвидят и различни алтернативи, за да се гарантира високото качество и последователност на надзора на борбата с изпирането на пари, безпрепятственият обмен на информация и оптималното сътрудничество между всички съответни органи в Съюза²⁴. Това може да наложи задачи по надзора за борбата с изпирането на пари да бъдат възложени на орган на Съюза.

²⁴ Вкл. тези в областта на данъчното облагане.