



Брюксел, 24.7.2019 г.  
COM(2019) 360 final

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И  
СЪВЕТА**

**Към по-добро прилагане на уредбата на ЕС за борба с изпирането на пари и с  
финансирането на тероризма**

# СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

## Към по-добро прилагане на уредбата на ЕС за борба с изпирането на пари и с финансирането на тероризма

### I. ВЪВЕДЕНИЕ

Рисковете от изпирането на пари и финансирането на тероризма продължават да представляват сериозен повод за притеснение във връзка с целостта на финансовата система на Съюза и със сигурността на неговите граждани. Според Европол<sup>1</sup> за 0,7—1,28 % от годишния брутен вътрешен продукт на Европейския съюз (ЕС) е „установено участие в подозрителна финансова дейност“<sup>2</sup>. Ето защо борбата с изпирането на пари и финансирането на тероризма е важен приоритет за Съюза и част от осъществяването на Съюза на сигурност.

С течение на времето Съюзът разработи солидна нормативна уредба за предотвратяване на изпирането на пари и финансирането на тероризма в съответствие с международните стандарти, приети от Специалната група за финансови действия. Нормативната уредба трябва да е в крак с нарастващата интеграция на финансовите потоци на вътрешния пазар, с променящите се тенденции, с технологичното развитие и с находчивостта, която проявяват престъпниците, за да се възползват от празнотите или пропуските в системата.

Настоящото съобщение обобщава набор от доклади, свързани с правната уредба на Съюза за предотвратяване на изпирането на пари и финансирането на тероризма и с нейното прилагане. То е придружено от двугодишната наднационална оценка на риска, изготвена от Комисията<sup>3</sup>, във връзка с рисковете от изпирането на пари и финансирането на тероризма, пред които е изправен вътрешният пазар на Съюза, както и от оценка на неотдавнашните случаи на предполагаемо изпиране на пари с участието на кредитни институции от ЕС и от доклади относно сътрудничеството между звената за финансово разузнаване<sup>4</sup> и относно взаимното свързване на националните централизирани автоматизирани механизми на държавите членки относно банковите сметки<sup>5</sup>.

Целта на констатациите, изложени в настоящото съобщение и в приетите днес доклади, е да послужат за основа на дискусиите относно начините, по които би могла да се подобри допълнително уредбата за борбата с изпирането на

---

<sup>1</sup> Европол е правоприлагащата агенция на ЕС, <https://www.europol.europa.eu/>.

<sup>2</sup> Група за финансово разузнаване на Европол, доклад *От подозрение към действие*, 2017 г.: <https://www.europol.europa.eu/publications-documents/suspicion-to-action-converting-financial-intelligence-greater-operational-impact>

<sup>3</sup> Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно оценката на рисковете от изпирането на пари и финансирането на тероризма, които оказват въздействие върху вътрешния пазар и се отнасят до презгранични дейности (COM(2019) 370).

<sup>4</sup> Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно оценката на рамката за сътрудничество между звената за финансово разузнаване (COM(2019) 371).

<sup>5</sup> Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно взаимното свързване на националните централизирани автоматизирани механизми (централни регистри или централни електронни системи за извличане на данни) на държавите членки относно банковите сметки (COM(2019) 372).

пари/финансирането на тероризма, както и за основа на по-нататъшните дискусии със съответните заинтересовани страни.

## **II. КОНТЕКСТ: АКТУАЛНО РАЗВИТИЕ НА ПРАВНАТА УРЕДБА**

През последните години Съюзът укрепил съществено своята правна уредба в областта на предотвратяването на изпирането на пари и на финансирането на тероризма. Четвъртата директива относно борбата с изпирането на пари<sup>6</sup> беше приета през май 2015 г. и трябваше да бъде транспонирана от държавите членки до юни 2017 г.<sup>7</sup>

Като част от Плана за действие с цел засилване на борбата с финансирането на тероризма, приет през февруари 2016 г.<sup>8</sup>, и в отговор на направените разкрития в „Досиетата от Панама“ от април 2016 г. Петата директива относно борбата с изпирането на пари<sup>9</sup> беше приета през април 2018 г., а държавите членки трябва да я транспонират в националното си законодателство до януари 2020 г. Това преразглеждане увеличава прозрачността на информацията относно действителните собственици, предоставя на звената за финансово разузнаване по-голям достъп до информация, подобрява сътрудничеството между надзорните органи и урежда въпросите във връзка с виртуалните валути и предплатените карти с цел по-добро предотвратяване на финансирането на тероризма.

Що се отнася до финансовия сектор, новите правила относно обмена и разпространението на информация следва да подобрят съществено сътрудничеството между органите, упражняващи пруденциален надзор, и надзорните органи за борба с изпирането на пари/финансирането на тероризма<sup>10</sup> и да засилят ролята на Европейския банков орган за гарантиране на спазването на правилата на Съюза и за засилване на сътрудничеството по въпросите, свързани с борбата с изпирането на пари и с финансирането на тероризма.

Освен това Директива (ЕС) 2018/1673 за борба с изпирането на пари по наказателноправен ред<sup>11</sup> допълва тази превантивна уредба, като хармонизира определението за престъпления по изпиране на пари и свързаните с него санкции. Директивата влезе в сила през декември 2018 г., а държавите членки разполагат със срок за транспонирането ѝ до декември 2020 г.

---

<sup>6</sup> Директива (ЕС) 2015/849 на Европейския парламент и на Съвета от 20 май 2015 г. за предотвратяване използването на финансовата система за целите на изпирането на пари и финансирането на тероризма, за изменение на Регламент (ЕС) № 648/2012 на Европейския парламент и на Съвета и за отмяна на Директива 2005/60/ЕО на Европейския парламент и на Съвета и на Директива 2006/70/ЕО на Комисията (ОВ L 141, 5.6.2015 г., стр. 73).

<sup>7</sup> Комисията извършва оценка на транспонирането на Четвъртата директива относно борбата с изпирането на пари, като същевременно проверява дали правилата се прилагат от държавите членки. Комисията започна процедури за нарушение срещу всичките 28 държави членки, тъй като прецени, че получените от държавите членки съобщения не представляват пълно транспониране на тази директива.

<sup>8</sup> COM(2016) 050 final.

<sup>9</sup> 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 (ОВ L 156, 19.6.2018 г., стр. 43).

<sup>10</sup> Директива (ЕС) 2019/878 на Европейския парламент и на Съвета от 20 май 2019 г. 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 (ОВ L 150, 7.6.2019 г., стр. 253).

<sup>11</sup> Директива (ЕС) 2018/1673 на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2018 г. за борба с изпирането на пари по наказателноправен ред (PE/30/2018/REV/1; ОВ L 284, 12.11.2018 г., стр. 22).

С Директива (ЕС) 2019/1153 за улесняване използването на финансова и друга информация<sup>12</sup> се укрепва допълнително наказателноправната уредба, като се ускорява достъпът на правоприлагащите органи до финансова информация и се подобрява обменът на финансова информация между правоприлагащите органи и звената за финансово разузнаване. Директивата ще влезе в сила през август 2019 г., а държавите членки ще разполагат със срок за транспонирането ѝ до август 2021 г.

### **III. РИСКОВЕ ОТ ИЗПИРАНЕ НА ПАРИ И ФИНАНСИРАНЕ НА ТЕРОРИЗМА И ОБЛАСТИ ЗА ПОДОБРЕНИЕ**

Въпреки неотдавнашното укрепване на законодателната уредба продължават да са налице предизвикателства. Комисията публикува днес поредица от доклади, в които се оценяват рисковете и се определят областите за подобрене.

#### **а) Оценка на рисковете, засягащи Съюза**

На първо място, Комисията представя **наднационална оценка на рисковете** от изпиране на пари и финансиране на тероризма, които оказват въздействие върху вътрешния пазар на Съюза и се отнасят до презгранични дейности, съгласно изискванията на член 6 от Четвъртата директива относно борбата с изпирането на пари. Тя представлява актуализация на първата наднационална оценка на риска, приета през 2017 г.<sup>13</sup>, и проследява изпълнението на препоръките, отправени към участниците в борбата с изпирането на пари и финансирането на тероризма<sup>14</sup>.

Докладът показва, че повечето препоръки от първата наднационална оценка на риска са били изпълнени от различните участници. В същото време продължават да се наблюдават някои хоризонтални недостатъци, по-специално във връзка с анонимните продукти, с установяването на действителните собственици и с новите нерегулирани продукти, като например виртуалните активи. Очаква се някои от тях да бъдат отстранени посредством предстоящото транспониране на Петата директива относно борбата с изпирането на пари, например чрез включване на доставчиците на виртуални валути в обхвата на директивата и чрез разширяване и по-голяма достъпност на регистрите на действителните собственици. Други хоризонтални недостатъци, свързани със звената за финансово разузнаване и с финансовия надзор, бяха установени в доклада на Комисията относно звената за финансово разузнаване и доклада на Комисията относно оценката на неотдавнашни случаи на предполагаемо изпиране на пари с участието на кредитни институции от ЕС. В доклада се отправят препоръки за всеки сектор и тяхното спазване ще бъде проследено в следващата наднационална оценка на риска, която трябва да бъде изготвена в срок от две години.

<sup>12</sup> Директива (ЕС) 2019/1153 на Европейския парламент и на Съвета от 20 юни 2019 г. за установяване на правила, с които се улеснява използването на финансова и друга информация за предотвратяването, разкриването, разследването или наказателното преследване на определени престъпления, и за отмяна на Решение 2000/642/ПВР на Съвета (ОВ L 186, 11.7.2019 г., стр. 122).

<sup>13</sup> COM(2017) 340 final, 26.6.2017 г.

<sup>14</sup> Оценяването на рисковете, свързани с трети държави, които представляват съществена заплаха за финансовата система на Съюза, продължава да се осъществява в рамките на процес, който е отделен от тази наднационална оценка на риска и се осъществява посредством делегирани актове на Комисията за идентифициране на такива високорискови трети държави. Настоящият списък на високорисковите трети държави е определен в Делегиран регламент (ЕС) 2016/1675 на Комисията от 14 юли 2016 г. за допълване на Директива (ЕС) 2015/849 на Европейския парламент и на Съвета чрез идентифициране на високорискови трети държави със стратегически слабости, последно изменен с Делегиран регламент (ЕС) 2018/1467 от 27 юли 2018 г. След като Съветът отхвърли делегирания регламент, приет от Комисията на 13 февруари 2019 г., който щеше да замени настоящия списък, Комисията се ангажира с Европейския парламент и Съвета да възприеме усъвършенствана методика и засили ангажираността си със съответните трети държави и със Специалната група за финансови действия (FATF).

## **б) Области, в които е нужно подобряване на уредбата на ЕС за борба с изпирането на пари/финансирането на тероризма**

Докладът относно **оценката на неотдавнашните случаи на предполагаемо изпиране на пари с участието на кредитни институции от ЕС**<sup>15</sup> се основава на факти от проучвания на конкретни случаи, обхващащи извадка от десет публични случая с участието на кредитни институции, в периода 2012—2018 г. В него се прави оценка на ролята на кредитните институции, както и на правомощията и действията на надзорните органи за борба с изпирането на пари/финансирането на тероризма и на органите, упражняващи пруденциален надзор. Докладът се представя в отговор на заключенията на Съвета относно плана за действие за борба с изпирането на пари от 4 декември 2018 г.<sup>16</sup>, в които Комисията се приканва да извърши „последващ преглед на неотдавнашните случаи на предполагаемо изпиране на пари с участието на кредитни институции от ЕС“.

Анализът на подбраните случаи показва съществено неспазване на основни изисквания на Директивата относно борбата с изпирането на пари от страна на кредитни институции, като например оценката на риска, комплексната проверка на клиента и докладването на подозрителни трансакции и дейности до звената за финансово разузнаване. В някои случаи надзорните органи са действали ефективно при предварителното установяване на недостатъци в кредитните институции и при изискването на коригиращи действия, но в редица други те са се намесили едва след като са били налице значителни рискове или при повторно неспазване на изискванията и проблеми при управлението. Навременността и ефективността на последващите надзорни мерки, наложени на кредитните институции, са се различавали съществено. Отбелязана е сериозна липса на групов надзор на борбата с изпирането на пари и с финансирането на тероризма. Регулаторната и надзорната разпокъсаност са застрашили ефективността на сътрудничеството между различните заинтересовани страни.

В доклада за **звената за финансово разузнаване**<sup>17</sup> се прави оценка на рамката за сътрудничество на звената за финансово разузнаване с трети държави и на пречките и възможностите за подобряване на сътрудничеството между звената за финансово разузнаване в Европейския съюз, включително възможността за създаване на механизъм за координация и подкрепа. Докладът се публикува в отговор на правното задължение на Комисията по член 65, параграф 2 от Директивата относно изпирането на пари.

Оценката показва, че някои звена за финансово разузнаване не успяват да установят съдържателен диалог със задължените субекти, предоставяйки им качествена обратна информация относно доклади за подозрителни трансакции. Липсата на образци за докладване също влошава качеството на докладите от страна на задължените субекти. Няколко звена за финансово разузнаване не спазват изцяло задължението си за обмен на информация с други звена за финансово разузнаване. Изглежда, че периодичните технически затруднения във функционирането на FIU.net също са важен фактор и затрудняват звената за финансово разузнаване при обмена на информация. Оценката също така показва, че липсата на регламентиране на обмена на информация между звената за финансово разузнаване на държавите

<sup>15</sup> Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно оценката на неотдавнашни случаи на предполагаемо изпиране на пари с участието на кредитни институции от ЕС (COM(2019) 373).

<sup>16</sup> <https://www.consilium.europa.eu/bg/press/press-releases/2018/12/04/money-laundering-council-adopts-conclusions-on-an-action-plan-for-enhanced-monitoring/>

<sup>17</sup> Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно оценката на рамката за сътрудничество между звената за финансово разузнаване (COM(2019) 371).

членки и звената за финансово разузнаване на трети държави е довела до нехармонизиран подход към този обмен. Също така е необходимо да се гарантира съответствието на този обмен с уредбата на Съюза за защита на данните.

И накрая, докладът относно **взаимното свързване на националните централизираните автоматизирани механизми на държавите членки относно банковите сметки**<sup>18</sup> се представя в отговор на член 32а, параграф 5 от Директивата относно борбата с изпирането на пари, в който се изисква Комисията да направи оценка на условията, техническите спецификации и процедурите за осигуряването на защитено и ефикасно взаимно свързване на централизираните автоматизирани механизми. Поради това в доклада се прави оценка на различните решения в областта на информационните технологии на равнище ЕС, които вече действат или са в процес на разработване и могат да послужат като модел за евентуално взаимно свързване на централизираните механизми. В доклада се заключава, че взаимосвързаността е технически осъществима и че като се има предвид, че бъдещото взаимно свързване на централизираните механизми на територията на ЕС ще ускори достъпа до финансова информация и ще улесни трансграничното сътрудничество, Комисията възнамерява да проведе допълнителни консултации със съответните заинтересовани страни, правителства, както и звена за финансово разузнаване, правоприлагащи органи и служби за възстановяване на активи като потенциални „крайни потребители“ на евентуална взаимосвързана система. За да може да бъде установена междусистемна връзка, ще бъде необходимо наличието на законодателен инструмент.

#### **IV. ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Борбата с изпирането на пари и финансирането на тероризма е постоянна задача, чието изпълнение се опира на нормативна уредба, която изисква редовно актуализиране, за да се върви в крак с промените. Постигнато бе много за подобряването на съществуващата уредба, по-специално чрез законодателните изменения, направени през последните години. Все още съществуват големи различия в прилагането на уредбата и това води до структурен проблем в способността на Съюза да предотвратява използването на финансовата система за незаконни цели.

В рамките на интегрирания вътрешен пазар разпокъсаността и неефективното прилагане на нормативната уредба застрашават целостта на финансовата система на Съюза и на неговата сигурност в по-общ план. Ето защо е необходимо да се предприемат решителни, бързи и съгласувани действия, за да се гарантира, че законодателството за борба с изпирането на пари/финансирането на тероризма се прилага в пълна степен по съгласуван и ефективен начин, а именно чрез основните компетентни органи, като например надзорните органи и звената за финансово разузнаване. Комисията ще продължи да наблюдава прилагането на актуализираната нормативна уредба и на препоръките в своята наднационална оценка на риска.

Независимо от факта, че благодарение на последните промени в нормативната уредба вече са предприети или скоро ще бъдат предприети действия за отстраняване на редица рискове и недостатъци, някои от установените недостатъци

---

<sup>18</sup> Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно взаимното свързване на националните централизираните автоматизирани механизми (централни регистри или централни електронни системи за извличане на данни) на държавите членки относно банковите сметки (COM(2019) 372).

са от структурно естество и по отношение на тях все още не са предприети действия.

Целта на констатациите в приетите днес доклади е да послужат за основа на дискусиите относно начините, по които би могла да се подобри допълнително уредбата за борбата с изпирането на пари и с финансирането на тероризма, както и за основа на по-нататъшните дискусии със съответните заинтересовани страни.

Би могло да се обмисли допълнителното хармонизиране на нормативната уредба за борбата с изпирането на пари/финансирането на тероризма. Вариант за това е 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. Биха могли също така да се предвидят различни варианти за осигуряване на висококачествен и последователен надзор на финансовия сектор в рамките на борбата с изпирането на пари, за които може да се изисква на орган на Съюза да бъдат възложени специални надзорни задачи за борба с изпирането на пари. Освен това оценките показват, че е необходим по-стабилен механизъм за координиране и подкрепа на презграничното сътрудничество и анализ от страна на звената за финансово разузнаване.