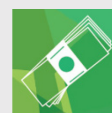


Специален доклад

Усилията на ЕС за борба с изпирането на пари в банковия сектор са разпокъсани и недостатъчни



ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА
ПАЛАТА

Съдържание

	Точки
Кратко изложение	I—XI
Въведение	01—15
Какво представлява изпирането на пари?	01—02
Публична политика за борба с изпирането на пари	03—06
Отговорности на ЕС и на държавите членки	07—12
Актуално състояние на политиката	13—15
Обхват и подход на одита	16—19
Констатации и оценки	20—111
Списъкът на ЕС с рискови трети държави не е съобразен с потенциалните заплахи за ЕС	20—37
Методът на Комисията за събиране на информация за съставянето на списъка с трети държави е ефективен, но е бил възпрепятстван от липсата на навременно сътрудничество от страна на ЕСВД	22—30
Оценките на Комисията са пълни, но разчитат в голяма степен на докладите на FATF	31—33
Първият опит за изготвяне на автономен списък на ЕС с трети държави е неуспешен и в резултат на това настоящият списък на ЕС не надхвърля обхвата на списъка на FATF	34—37
В извършения от Комисията анализ на риска за вътрешния пазар на ЕС липсват географска насоченост, приоритизиране и данни	38—49
В методологията на Комисията липсва приоритизация на секторите въз основа на риска, географска насоченост и поглед върху промените с течение на времето	40—47
Комисията не е докладвала статистически данни за ИП/ФТ	48—49
Транспонирането на законодателството на ЕС в областта на БИП/БФТ е сложно, процесът е неравномерен и оценяването от Комисията е бавно	50—66
Комисията е предприела полезни действия за насърчаване на транспонирането	53—54

Използването на подизпълнител от страна на Комисията е имало недостатъци	55—59
Много държави членки не са си сътрудничили пълноценно с Комисията	60—62
Управлението на процедурата от страна на Комисията не е било обезпечено с ресурси	63—66
Комисията и ЕБО не са използвали ефективно своите правомощия в случаите на нарушение на правото на Съюза	67—86
Комисията е възприела <i>ad hoc</i> подход към исканията във връзка с нарушения на правото на Съюза	71—73
В действията на ЕБО по предполагаеми нарушения на правото на Съюза е имало прекомерни забавяния	74—76
Вземането на решения от ЕБО на високо равнище е било повлияно от национални интереси	77—82
Споделянето на информация между Комисията и ЕБО не е разписано официално	83—86
ЕЦБ е започнала да интегрира рисковете, свързани с ИП/ФТ, в пруденциалния надзор, но въпреки подобренията споделянето на информация не е изцяло ефективно	87—111
Въпреки подобренията, обменът на информация между националните надзорни органи и ЕЦБ не е напълно ефикасен	94—104
Националните надзорни органи използват различни методологии, а насоките на ЕБО относно надзорните оценки не са достатъчно конкретни	105—111
Заклучения и препоръки	112—123
Приложения	
Приложение I — Нормативна рамка на ЕС	
Приложение II — Сравнение между ДБИП4 и ДБИП5	
Приложение III — Различни процеси за включване в списъците на ЕС	
Приложение IV — ЕС и САЩ	
Приложение V — Етапи на процедурата при нарушение на правото на Съюза	
Приложение VI — Проверка на транспонирането	
Приложение VII — Видове обмен на информация в ЕЦБ	

Акроними и съкращения

Речник на термините

Отговори на Комисията и ЕСВД

Отговори на ЕЦБ

Отговори на ЕБО Одитен екип

Хронология

Кратко изложение

I Изпирането на пари е практиката на „узаконяване“ на приходите от престъпления чрез вливането им в официалната икономика, за да се прикрие незаконният им произход. В рамките на Европа Европол оценява стойността на съмнителните операции на стотици милиарди евро — еквивалент на 1,3 % от brutния вътрешен продукт (БВП) на ЕС. Оценките на световно равнище са за близо 3 % от световния БВП.

II ЕС прие първата си Директива относно борбата с изпирането на пари през 1991 г., актуализирана за последен път през 2018 г., за да се противопостави на заплахите за вътрешния пазар от изпирането на пари, а впоследствие и за да предотврати финансирането на тероризма. За да има ефект от Директивата относно борбата с изпирането на пари се разчита на прилагането ѝ на национално равнище.

III Редица органи на ЕС също играят определена роля. Комисията разработва политиката, наблюдава транспонирането и извършва анализ на риска. Европейският банков орган (ЕБО) извършва анализ, разследва нарушения на правото на ЕС и определя подробни стандарти, които да бъдат използвани от надзорните органи и сектора. През 2020 г. законоустановения мандат и правомощия на ЕБО по отношение на борбата с изпирането на пари и финансирането на тероризма (БИП/БФТ) бяха значително разширени. Европейската централна банка (ЕЦБ) взема предвид риска от изпиране на пари (ИП) и финансиране на тероризма (ФТ) при пруденциалния надзор на банките в еврозоната и от 2019 г. насам споделя с националните надзорни органи актуална и необходима информация, свързана с борбата с изпирането на пари и с финансирането на тероризма.

IV Като се има предвид значението на политиката на ЕС в областта на БИП/БФТ и настоящият импулс за реформи, Европейската сметна палата (ЕСП) реши да одитира някои аспекти на нейната ефикасност и ефективност. Докладът на ЕСП има за цел да информира заинтересованите страни и да даде препоръки за оказване на допълнителна подкрепа за разработването и изпълнението на политиката. Разгледахме действията на ЕС в тази област, като се съсредоточихме върху банковия сектор, поставяйки въпроса дали действията на ЕС се изпълняват ефективно.

V Като цяло установихме институционална разпокъсаност и слаба координация на равнището на ЕС, когато става въпрос за действия за предотвратяване на ИП/ФТ и за предприемане на действия там, където е бил установен риск. На практика надзорът в областта на БИП/БФТ все още се извършва на национално равнище, с недостатъчна рамка за контрол от страна на ЕС за гарантиране на равнопоставени условия.

VI Комисията е задължена да публикува списък с държави извън ЕС („трети държави“), които представляват заплаха за вътрешния пазар, свързана с изпирането на пари. Наблюдават се недостатъци по отношение на комуникацията с третите държави от списъка и липса на сътрудничество от страна на Европейската служба за външна дейност. Освен това към днешна дата ЕС не е приел автономен списък с високорискови трети държави. Комисията извършва и оценка на риска за вътрешния пазар на всеки две години. В тази оценка на риска не се отчитат промените, настъпили с течение на времето, липсва географски фокус и рискът не се приоритизира по ефективен начин.

VII ЕСП установи, че Комисията се е забавила с оценката на транспонирането на директивите от държавите членки поради лошо качество на комуникацията от страна на държавите членки и ограничени ресурси от страна на Комисията. Служителите на Европейския банков орган са извършили задълбочени разследвания на евентуални нарушения на правото на ЕС, но ЕСП откри данни за лобиране от страна на неговия Съвет на надзорниците, участващи в процеса на разисквания. ЕСП констатира също, че Европейската централна банка е поставила едно добро начало по отношение на споделянето на информация с националните надзорни органи, отговарящи за БИП/БФТ, въпреки че някои процедури за вземане на решения са били бавни. Качеството на материалите, споделени от надзорните органи, също се различава значително поради различните национални практики и ЕБО разработва актуализирани насоки.

VIII ЕСП препоръчва на Комисията:

- 1) да приоритизира по-ясно риска от ИП/ФТ и да поддържа връзка с Европейска служба за външна дейност по отношение на третите държави, включени в списъка;
- 2) при възможност да използва регламенти, а не директиви;
- 3) да въведе рамка относно подаването на искания във връзка с нарушения на правото на Съюза;

IX ЕСП препоръчва на Европейския банков орган:

- 1) да въведе правила, за да спре опитите за влияние върху членовете на комисиите по време на техните обсъждания от страна на другите членове на Съвета на надзорниците;
- 2) да издаде насоки, които улесняват хармонизирания обмен на информация между националните надзорни органи и надзорните органи на равнището на ЕС.

X ЕСП препоръчва на Европейската централна банка:

- 1) да въведе по-ефективни вътрешни процедури за вземане на решения;
- 2) да направи промени в своите надзорни практики, след като Европейският банков орган издаде насоки.

XI Предстоящата законодателна реформа представлява възможност за Комисията, Европейския парламент и Съвета да предприемат действия за справяне с установените слабости и да преодолеят разпокъсаността на уредбата на ЕС за БИП/БФТ.

Въведение

Какво представлява изпирането на пари?

01 Изпиране на пари може да съществува в цялата икономика — от хазарта до търговията със стоки и покупката на недвижима собственост. Все пак на някакъв етап лицата, осъществяващи изпиране на пари, обикновено трябва да използват банковата система, особено когато променят валутата и прехвърлят незаконните постъпления (което е известно като „разслояване“). За повече подробности как функционира изпирането на пари вж. [фигура 1](#). Най-новите данни на Евростат¹ показват, че над 75 % от докладваните съмнителни операции идват от кредитни институции в повече от половината от държавите — членки на ЕС. Ето защо превантивните мерки в банковия сектор могат да бъдат ефективен инструмент за прекъсване на цикъла на изпиране на пари.

¹ Вж. Евростат, *Money laundering in Europe* (Изпирането на пари в Европа), (2013 г.).

Фигура 1 — Как се осъществява изпирането на пари



Източник: ЕСП въз основа на определенията на междуправителствената Специална група за финансови действия (FATF).

02 Една от заплахите, свързани с изпирането на пари, е финансирането на тероризма; вж. **каре 1**. Политиките за борба с изпирането на пари и финансирането на тероризма (ИП/ФТ) са свързани и обикновено влизат в обхвата на едни и същи инструменти, наричани инструменти за борба с изпирането на пари и с финансирането на тероризма (БИП/БФТ).

Каре 1

Какво представлява финансирането на тероризма?

Финансирането на тероризма включва предоставяне на средства на терористични организации, много често с трансгранично измерение. В някои отношения финансирането на тероризма е обратното на изпирането на пари, тъй като много често малки суми законни приходи се обединяват и се използват за терористична дейност. Тъй като и двете дейности включват незаконни финансови потоци, на тях обикновено се противодейства с помощта на едни и същи инструменти на политиката.

Публична политика за борба с изпирането на пари

03 Националните политики за БИП, насочени към предотвратяване и санкциониране на изпирането на пари, датират още от 70-те години на двадесети век. В световен мащаб ключовият орган в това отношение е междуправителствената Специална група за финансови действия (FATF), създадена от Г-7 през 1989 г., която е със седалище в Париж. Между 39-те члена на FATF са САЩ, Русия и Китай, както и Европейската комисия и 14 държави — членки на ЕС.

04 FATF определя стандарти и насърчава ефективните действия за борба с изпирането на пари, финансирането на тероризма и други свързани заплахи за интегритета на международната финансова система. Сега насоките ѝ обхващат превантивните мерки за финансовите институции, както и препоръчителните правомощия на регулаторните, надзорните и правоприлагащите органи. Тя подпомага изготвянето на „Докладите за взаимна оценка“ — система от периодични партньорски проверки между членовете ѝ, за да провери дали нейните стандарти и препоръки се прилагат добре на практика. ЕС не се фокусира върху партньорската проверка на изпълнението на национално ниво в същата степен, както в подхода на FATF.

05 През 1991 г. въз основа на стандартите на FATF ЕС прие Директива относно борбата с изпирането на пари (ДБИП), за да се попречи на престъпниците да се възползват от свободното движение на капитали на вътрешния пазар и да се хармонизират усилията на държавите членки за борба с изпирането на пари. От тогава насам ЕС актуализира ДБИП четири пъти съобразно развитието на стандартите на FATF, като с всяка актуализация правилата стават по-строги. Целта на това е да се отрази нарастващото признаване на световно равнище на неблагоприятните последици от изпирането на пари и новите техники, използвани от лицата, осъществяващи изпиране на пари, като същевременно се укрепят рамката чрез другото законодателство в областта на наказателното право. Повече информация за правната рамка е представена в [приложение I](#).

06 Съдебното преследване и правоприлагането в ЕС във връзка с престъпленията, свързани с изпирането на пари, е по преценка на държавите членки, които прилагат различни стандарти за наказателно преследване и санкциониране. От останалите държави, членуващи във FATF, САЩ като цяло следват по-силно наказателен режим при прилагането на правилата и санкциите във връзка с изпирането на пари, като през последните години се наблюдават големи глоби и други санкции, наложени на банки от ЕС, които осъществяват дейност в САЩ. За повече подробности вж. [приложение IV](#).

Отговорности на ЕС и на държавите членки

07 Към момента уредбата на ЕС за БИП/БФТ е предимно под формата на директиви съгласно член 114 от ДФЕС. Това контрастира с други области на законодателството, засягащо финансовите услуги, където все по-разпространен става хибридният подход — както регламенти, така и директиви. По отношение на БИП/БФТ органите на ЕС осигуряват разработване на политики, насоки и надзор; правните норми обаче се прилагат в държавите членки. На равнището на ЕС липсва единен надзорен орган за БИП/БФТ. Определените национални надзорни органи за БИП/БФТ имат задачата да гарантират, че финансовите и другите институции, обхванати от правилата за БИП/БФТ, спазват своите задължения, както и да предприемат коригиращи действия в противен случай. Това може да включва финансови санкции и ограничения за извършването на дейност. Финансовите институции също така са задължени да докладват за съмнителна дейност на звената за финансово разузнаване (ЗФР) на съответната държава членка, вж. също [фигура 2](#).

08 За разлика от САЩ ЕС няма единен надзорен орган за изпирането на пари в нито един сектор. Всяка държава членка има надзорен орган (или надзорни органи), компетентен да упражнява надзор върху банките и на практика върху другите „задължени субекти“. Органите на ЕС имат ограничени преки правомощия. Поведението на надзорните органи е много различно, което потенциално може да доведе до неравно третиране в различните държави членки². В САЩ Мрежата за противодействие на финансовите престъпления (FinCEN) е основният регулаторен орган за БИП/БФТ, който наблюдава банки, финансови институции и физически лица. Действията на FinCEN имат глобален обхват, тъй като мрежата има правомощието да забрани на банки извън САЩ да поддържат кореспондентски банкови отношения с американски банки, ако има разумни основания да заключи, че дадена банка предизвиква съществена загриженост във връзка с изпирането на пари³.

09 Генерална дирекция „Финансова стабилност, финансови услуги и съюз на капиталовите пазари“⁴ на Комисията координира политиката на ЕС за борба с изпирането на пари и финансирането на тероризма. Комисията отговаря за открояването на рисковете за финансовата система на ЕС и за отправянето на подходящи препоръки на съответните заинтересовани страни. Тя също така отговаря за разработването на политики и за осигуряването на транспонирането и прилагането на законодателството на ЕС в държавите членки. Следователно Комисията играе ключова роля за подпомагането на създаването на стабилна рамка за БИП/БФТ в ЕС. Европейската служба за външна дейност (ЕСВД) и Европол също играят роля при предоставянето на актуални разузнавателни данни за ИП/ФТ, които да бъдат използвани от Комисията.

² Неотдавна ЕБО заключи, че поради това едно и също нарушение от една и съща финансова институция има вероятност да предизвика налагане на различни санкции и мерки в зависимост от това кой компетентен орган е отговорен за предприемането на правоприлагащи действия, или изобщо да няма санкции или мерки. *EBA Report on European Commission's call for advice on the future EU legal framework on AML/CFT* (Доклад на ЕБО относно отправената от Европейската комисия покана за представяне на становище относно бъдещата правна уредба на ЕС за БИП/БФТ), септември 2020 г., точка 88, стр. 23.

³ Това може да доведе до фалита на дадена банка.

⁴ През януари 2020 г. ГД „Финансова стабилност, финансови услуги и съюз на капиталовите пазари“ пое отговорността за БИП/БФТ от Генерална дирекция „Правосъдие и потребители“ на Комисията.

10 От 2020 г. Европейският банков орган (ЕБО) отговаря за управлението, координирането и мониторинга на борбата с изпирането на пари и финансирането на тероризма във финансовия сектор на ЕС. Преди това неговата дейност обхващаше само банковия сектор, в т.ч. изготвянето на регулаторни инструменти като насоки, становища относно рисковете от ИП/ФТ и доклади. ЕБО също така има правомощия да разследва съмнения за нарушения на правото на ЕС от националните надзорни органи в това отношение. ЕБО няма надзорни или правоприлагащи правомощия.

11 Европейската централна банка (ЕЦБ) отговаря за пруденциалния надзор на големите банки в еврозоната. Пруденциалните последици от рисковете от ИП/БФТ все по-често се превръщат в тема, представляваща интерес за ЕЦБ, тъй като рискът от ИП/ФТ може да доведе до предизвикателства за надзора, както и до репутационен риск за сектора като цяло. От 2019 г. ЕЦБ започна систематично да включва в своя пруденциален надзор съображения, свързани с БИП/БФТ. Този въпрос се разглежда чрез процеса на надзорен преглед и оценка (ПНПО). С подкрепата на ЕБО и другите европейски надзорни органи ЕЦБ е сключила споразумения за обмен на информация с около 50 надзорни органа за БИП/БФТ, като надзорните звена на ЕЦБ оценяват информацията, включват я в своята дейност по пруденциален надзор и при необходимост предприемат подходящи пруденциални мерки.

12 Европол подкрепя държавите членки в борбата им с изпирането на пари и финансирането на тероризма. Основните участници в ЕС са представени на [фигура 2](#).

Фигура 2 — Основни институционални участници в областта на БИП/БФТ в ЕС

На равнище ЕС

Комисия

Отговаря за разработването на политиката за борба с изпирането на пари на ниво ЕС, както и за определянето на приоритети, извършването на оценки на риска и тяхното прилагане чрез политиката на ЕС.

ЕБО

ЕБО отговаря за изготвянето на технически стандарти и насоки. Той има също и правомощия да разследва нарушения на правото на Съюза. От 2020 г. насам правомощията на ЕБО, свързани с БИП/БФТ, са разширени и обхващат всички финансови институции, но Органът продължава да бъде единственият от трите ЕНО, който отговаря за банковия сектор.

ЕЦБ

Европейската централна банка (ЕЦБ) отговаря за пруденциалния надзор на големите банки в еврозоната. При изпълнението на своите задачи в областта на пруденциалния надзор ЕЦБ предприема действия при опасения от изпиране на пари и финансиране на тероризма, които може да окажат въздействие върху сигурността и стабилността на дадена банка.

Европол

Европол е правоприлагащата агенция на ЕС, която, наред с другото, подкрепя държавите членки в борбата им с изпирането на пари и тероризма. Агенцията споделя доклади за съмнителни операции чрез ИТ платформа, наречена FIU.net.

На равнище държави членки

Надзорни органи за БИП

Надзорните органи за БИП са органите в държавите членки, натоварени с надзора на уредбата за БИП/БФТ и проверката на задължените субекти за спазването на режима на съответната държава за БИП/БФТ; някои от тях могат да налагат глоби за неспазване на задълженията или да предлагат на друг орган да направи това. Често има повече от един надзорен орган за БИП/БФТ в една държава членка.

Звена за финансово разузнаване

Звената за финансово разузнаване (ЗФР) са органите в държавите членки, които отговарят за събирането и анализа на доклади за съмнителни операции, подадени от задължените субекти, и за разпространението на резултатите от анализа до националните органи за БИП или други ЗФР в ЕС или трети държави.

Източник: ЕСП.

Актуално състояние на политиката

13 Един от ключовите аспекти на настоящия политически дебат относно архитектурата на ЕС за БИП/БФТ е липсата на централен надзор на БИП/БФТ в ЕС и как това води до неравни условия на конкуренция⁵.

14 През май 2020 г. Комисията прие план за действие относно БИП/БФТ под формата на съобщение, който предвижда няколко стълба⁶, и също така публикува преразгледана методология за определяне на високорискови трети държави. Комисията ще предложи създаването на единна нормативна уредба и единен надзорен орган за БИП/БФТ. Впоследствие това е активно подкрепено от Европейския парламент⁷.

15 През ноември 2020 г. Съветът публикува заключения⁸, в които като цяло се подкрепят тези цели на политиката. До средата на 2021 г. се очаква Комисията да представи законодателните предложения за включване на стълбовете, посочени в предходната точка.

⁵ Това е подчертано от Базелския институт по управление в неговия *Basel AML Index: Ranking money laundering and terrorist financing risks around the world* (Индекс на изпирането на пари: Класиране на рисковете от изпиране на пари и финансиране на тероризма по света) (издание от 2020 г., стр. 4). В документа се посочва, че тези лоши резултати се дължат на нарушения на разпоредбите за БИП в европейските банки през последните няколко години, които са предизвикали тревога за качеството на банковия и небанковия надзор във връзка с БИП/БФТ.

⁶ Европейска комисия, „*План за действие за всеобхватна политика на Съюза за предотвратяване на изпирането на пари и финансирането на тероризма*“, май 2020 г.

⁷ Европейски парламент, *Резолюция относно всеобхватна политика на Съюза за предотвратяване на изпирането на пари и финансирането на тероризма — план за действие на Комисията и други неотдавнашни събития*, юли 2020 г.

⁸ Съвет на ЕС, *Заключения на Съвета относно стратегическите приоритети в борбата с изпирането на пари и с финансирането на тероризма*, ноември 2020 г.

Обхват и подход на одита

16 Като се има предвид значението на политиката на ЕС в областта на БИП/БФТ, неотдавнашните случаи на ИП/ФТ на високо ниво в банковия сектор и настоящият импулс за реформи, ЕСП реши да одитира някои аспекти на нейната ефикасност и ефективност. Докладът на ЕСП има за цел да информира заинтересованите страни и да отправи препоръки в подкрепа на разработването на политиката и нейното по-нататъшно прилагане.

17 Основният одитен въпрос беше дали действията на ЕС в борбата с изпирането на пари в банковия сектор се изпълняват ефективно. Въпреки че акцентът на одита е върху банковия сектор, заключенията може да са от значение за политиката в областта на ИП/ФТ и в други сектори. Звената за финансово разузнаване (ЗФР) не попадат в обхвата на настоящия одит. Подвъпросите са:

- Изготвя ли ЕС списък на третите държави, в който се посочват конкретни заплахи за ЕС?
- Оценила ли е Комисията по задоволителен начин рисковете от изпиране на пари, засягащи вътрешния пазар?
- Оценила ли е Комисията по задоволителен начин транспонирането на нормите на ЕС в националното законодателство?
- Предприели ли са Комисията и ЕБО навременни и ефективни действия в отговор на потенциални нарушения на правото на ЕС в областта на БИП/БФТ?
- Интегрирала ли е ЕЦБ ефективно рисковете от ИП/ФТ в своя пруденциален надзор на банките и споделяла ли е ефективно информация с националните надзорни органи?

18 Одитираните от ЕСП субекти бяха Комисията (главно ГД „Финансова стабилност, финансови услуги и съюз на капиталовите пазари“), Европейският банков орган (ЕБО) и Европейската централна банка (ЕЦБ). Констатациите бяха съгласувани и с ЕСВД. Освен това проведехме електронна анкета сред 27-те държави — членки на Експертната група по въпросите на изпирането на пари и финансирането на тероризма (EGMLTF). В анкетата бяха разгледани аспекти на прилагането на политиката в областта на ИП/ФТ на национално равнище, като например оценката на риска и транспонирането. Получихме отговори от 20 държави. Препратки към резултатите от анкетата са включени в целия доклад.

Проведохме и събеседвания с публични органи, които участват в политиката за БИП/БФТ и надзора в тази област, в четири държави членки. Тези органи бяха избрани поради различните им мащаби, местоположение и рискове от ИП/ФТ, пред които са изправени. В няколко раздела е представена подробната ни дейност във връзка с извадка от държави членки или банки, като критериите за подбор на извадката са пояснени в съответните раздели. Предварителните констатации и оценки бяха обсъдени с експертна група.

19 Одитните критерии на ЕСП се основават на международните стандарти, определени от FATF⁹ и Базелския комитет по банков надзор¹⁰. Бяха използвани също така правната уредба (ДБИП, ДКИ, РЕНМ и Регламента за ЕБО) и съответните насоки, издадени от ЕБО. По отношение на дейността на ЕБО извършихме сравнителен анализ спрямо неговия специален процедурен правилник, където беше целесъобразно. Що се отнася до транспонирането, използвахме собствените насоки на Комисията за по-добро регулиране. За оценката на риска, извършена от Комисията, приложихме съответните стандарти за оценка на риска.

⁹ Препоръки на FATF от 2012 г., изменени през юни 2019 г.

¹⁰ Базелски комитет по банков надзор, Introduction of guidelines on interaction and cooperation between prudential and AML/CFT supervision (Въвеждане на насоки за взаимодействие и сътрудничество между пруденциалния надзор и надзора на БИП/БФТ) и Core Principles for Effective Banking Supervision (Основни принципи за ефективен банков надзор).

Констатации и оценки

Списъкът на ЕС с рискови трети държави не е съобразен с потенциалните заплахи за ЕС

20 Комисията е правно задължена да идентифицира държавите извън ЕС, които имат стратегически слабости в националната си уредба за БИП/БФТ, представляващи риск за финансовата система на ЕС¹¹. Комисията приема списъка с високорискови трети държави чрез „делегиран акт“¹². Когато Комисията идентифицира такива трети държави¹³, задължените субекти (в т.ч. банките) в ЕС са принудени незабавно да прилагат много по-строги мерки (по-специално разширена надлежна проверка) при работата си с физически лица и дружества в държавите от списъка. Целта на това е да се защити правилното функциониране на вътрешния пазар и да се ограничи потокът от изпрани пари в ЕС. Държавите и териториите, които ЕС трябва да вземе предвид, са над 200. Включването на дадена държава в списъка може да доведе до закъснения и разходи за дружествата и гражданите от ЕС, които желаят да развиват стопанска дейност с тези държави, и обратно. Това може да доведе и до намаляване на риска, т.е. дружества да се оттеглят стратегически от дадени пазарни сегменти поради регулаторната тежест.

21 ЕСП провери дали процедурите на Комисията за изготвяне на списъка с трети държави са ефикасни и ефективни, като се позова на съответните стандарти.

Методът на Комисията за събиране на информация за съставянето на списъка с трети държави е ефективен, но е бил възпрепятстван от липсата на навременно сътрудничество от страна на ЕСВД

22 ДБИП задължава Комисията да взема предвид надеждни и актуални източници на информация при извършване на своите оценки, включително уредбите за БИП/БФТ на третите държави. Като първа стъпка, през юли 2018 г.

¹¹ Съгласно Директива (ЕС) 2015/849 („ДБИП4“) и Директива (ЕС) 2018/843 („ДБИП5“), член 9.

¹² Договор за функционирането на Европейския съюз, член 290.

¹³ Терминът „трета държава“ се отнася до юрисдикции (държави и територии) извън ЕС.

Комисията прие и публикува работен документ на службите на Комисията, в който е представена работната процедура за идентифициране на третите държави¹⁴ („методологията от 2018 г.“).

23 Методологията се основава на изискванията на ДБИП и на стандартите, методологията и най-добрите практики на FATF. В нея процедурата на FATF за включване в списъка е приета за референтна за политиката на ЕС спрямо трети държави, като се добавят специфични за отделните държави разузнавателни данни, събрани от Европол и ЕСВД. Отправната точка е последният Доклад за взаимна оценка, изготвен от FATF или съответния регионален орган. Подходът на Комисията е малко по-различен от този на САЩ. Подходът на САЩ дава възможност за определяне на различни нива на риск, свързани с третите държави, и е насочен в по-голяма степен към санкциите.

24 Комисията разполага и с други списъци, които практически също са насочени към заплахите от ИП/ФТ от държави извън ЕС, по-специално списъкът на юрисдикциите, неосказващи съдействие за данъчни цели, както и списъкът на ограничителните мерки (санкциите). Тези списъци са сравнени в *приложение III*. Както списъкът за данъчни цели, така и списъкът на санкциите имат за цел да насърчат промени извън ЕС, докато списъкът с трети държави в областта на БИП/БФТ има предимно защитен характер. Освен това и двата други списъка са резултат от решения на Съвета.

25 Методологията (вж. точка **22**) също така задължава Комисията да събира информация от Европол и ЕСВД, тъй като те разполагат със съответните експертни познания, включително специфични за всяка държава данни, обхващащи също и риска от ИП/ФТ в трети държави в случая на ЕСВД. По време на предварителното проучване и определянето на приоритетите Комисията официално е поискала информация, свързана с идентифицирането на третите държави, както от Европол, така и от ЕСВД.

26 В *таблица 1* е представено развитието във времето на действията на Комисията при съставянето и актуализирането на списъка на третите държави.

¹⁴ Комисия, *Методология за определяне на високорисковите трети държави съгласно Директива (ЕС) 2015/849*.

Таблица 1 — Стъпки за съставяне на списъка с трети държави

Дата	Дейност
14 юли 2016 г.	Първи делегиран акт въз основа на ДБИП4, в който до голяма степен се възпроизвежда списъкът на FATF (актуализиран няколко пъти, за да отрази последващите промени в списъка, извършени от FATF)
22 юни 2018 г.	Методология на Комисията за делегиран акт по ДБИП5 („методологията от 2018 г.“)
март — септември 2018 г.	Предварително проучване на Комисията и етап на извършване на собствен анализ (включително Европол и ЕСВД)
септември 2018 г. — януари 2019 г.	Работа на Комисията с държавите членки по проекти на досиета за държавите и проект на делегиран акт
13 февруари 2019 г.	Приемане от Комисията на делегиран акт въз основа на методологията от 2018 г.
7 март 2019 г.	Отхвърляне на делегирания акт от Съвета (вж. точка 34)
7 май 2020 г.	Приемане на актуализиран делегиран акт за допълнително привеждане в съответствие със списъците на FATF
7 май 2020 г.	Приемане на преразгледана методология, използвана от 7 май нататък („методологията от 2020 г.“)

Източник: ЕСП.

27 Европол е предоставяла на Комисията своевременно и последователно информация за дейностите по предварителното проучване и определянето на приоритетите. ЕСВД първоначално не е предоставила никаква част от информацията, поискана писмено от Комисията, и е дала своя принос за процеса едва по-късно. Липсата на специфична за отделните държави информация към момента, в който тя е била поискана първоначално, е намалила ефективността на процеса.

28 Имало е и въпроси, които е трябвало да бъдат разрешени във връзка с отношенията с трети държави. Методологията задължава Комисията и ЕСВД да подхождат координирано към тези отношения и да гарантират, че съответната трета държава ще получава изцяло и своевременно актуална информация относно приемането на делегирания акт. ЕСП не откри доказателства това да е било извършвано по задълбочен начин.

29 Комисията приема списъка с високорискови трети държави чрез „делегиран акт“. Това я задължава да се консултира с експертни групи от представители на държавите членки преди приемането му.

30 Комисията е поддържала връзка със Съвета чрез EGMLTF и е поискала информация за изготвянето на рисковите профили на държавите, за оценките на БИП/БФТ и за проекта на делегирания акт. По време на консултациите относно изготвянето на рисковите профили на държавите и оценките на БИП/БФТ („фишовете за отделните държави“) през ноември 2018 г. (вж. [таблица 1](#)) почти половината от държавите членки са предоставили подходяща информация на Комисията.

Оценките на Комисията са пълни, но разчитат в голяма степен на докладите на FATF

31 Методологията задължава Комисията да изготвя национални профили за всяка оценявана държава, в които се описват заплахите и рисковете, и въз основа на анализа на осем градивни елемента да извършва цялостна оценка на сериозността на слабостите, засягащи съответната трета държава.

32 Въз основа на извършения анализ на извадка от десет държави ЕСП достигна до извода, че Комисията е успяла да събере ефективно информация за рисковете, свързани с трети държави, и да я систематизира в отделни национални профили, които е използвала за своите оценки. Като цяло националните профили в повечето случаи са включвали пълна и подходяща информация, съставена както от вътрешни, така и от публично достъпни източници на информация. За тях обаче се е разчитало в много голяма степен на Докладите за взаимна оценка, изготвени в съответствие с методологията на FATF, а някои от тях са съставени преди десет години.

33 В методологията на Комисията не се използват никакви тегловни коефициенти или критерии за оценка за отделните градивни елементи и/или

определени рейтинги, като изборът на юрисдикциите, които да бъдат включени в списъка, в крайна сметка се основава на експертна преценка. В нашата извадка обаче не установихме никаква непоследователност между юрисдикциите, които са били избрани или не от Комисията за включване в списъка.

Първият опит за изготвяне на автономен списък на ЕС с трети държави е неуспешен и в резултат на това настоящият списък на ЕС не надхвърля обхвата на списъка на FATF

34 Комисията е приела делегирания акт на 13 февруари 2019 г., като са идентифицирани 23 високорискови трети държави (вж. [таблица 1](#)). Делегираният акт може да влезе в сила само ако в рамките на един месец от нотифицирането на акта Европейският парламент и Съветът не са представили възражения. На 7 март 2019 г. Съветът е взел решение с единодушие да отхвърли проекта на списък, представен от Комисията. Много държави членки са изразили притеснения, че процесът на консултации с тях е бил прибързан. За разлика от това, Парламентът е одобрил делегирания акт в своята резолюция от 14 март 2019 г.

35 След отхвърлянето от страна на Съвета, през май 2020 г. Комисията е предложила нов делегиран акт (вж. [таблица 1](#)). Новото предложение е основано на хармонизиране с процеса на FATF, като са били взети предвид само държавите, включени и изключени от списъка на FATF. Обхватът на този списък е бил по-ограничен. Той не е бил отхвърлен нито от Парламента, нито от Съвета и се прилага понастоящем. За информация представяме списъка от февруари 2019 г., открояващ държавите, които към онзи момент не са били в списъка на FATF (вж. [таблица 2](#)).

36 Като цяло процесът по изготвяне на автономен списък на ЕС с трети държави не е ефективен. До момента ЕС не е постигнал съгласие по списък с трети държави, който да излиза извън рамките на действащия списък на FATF и който да взема предвид конкретни заплахи, свързани с ЕС. Избраната реакция на риска е само на ниво държави и не е насочена към субекти или сектори, както е при списъка на ЕС, определящ санкции.

37 През май 2020 г. Комисията е публикувала и подобрена методология, която да се използва за следващите процедури за съставяне на списъка и която се прилага понастоящем. Тя се основава на предишната методология и предвижда по-голяма ангажираност с трети държави. Това всъщност означава, че включването на нова трета държава в списъка би могло да отнеме до 12 месеца.

Констатациите на ЕСП относно недостатъците на предишната методология се прилагат и за настоящата.

Таблица 2 — Отхвърленият списък от 2019 г.

Юрисдикции в списъка на ЕС	
Държави, които са включени в актуалния списък на FATF	Държави, които не са включени в актуалния списък на FATF
<p>Корейска народнодемократична република Иран Бахамски острови Ботсуана Етиопия Гана Пакистан Шри Ланка Сирия Тринидад и Тобаго Тунис Йемен</p>	<p>Афганистан Американска Самоа Гуам Ирак Либия Нигерия Панама Пуерто Рико Самоа Саудитска Арабия Американски Вирджински острови</p>

Източник: ЕСП.

В извършения от Комисията анализ на риска за вътрешния пазар на ЕС липсват географска насоченост, приоритизиране и данни

38 ДБИП4 задължава Комисията да извърши оценка на специфичните рискове от ИП/ФТ, които оказват въздействие върху вътрешния пазар и се отнасят до трансгранични дейности, и да докладва на всеки две години или по-често, ако е необходимо. Това е известно като наднационална оценка на риска (НОР). Първата наднационална оценка на риска е била представена през 2017 г., а втората — през 2019 г. Целта на този тип картографиране на риска е да се установят дълбочината и местоположението на проблемите в Съюза, за да се спомогне за определянето на подходящи коригиращи действия. Това също така е ключов инструмент както за създателите на политики, така и за банките, като им показва как да насочват своите действия, за да намалят най-ефективно риска от ИП/ФТ. Държавите членки също са задължени да изготвят национални оценки на риска, но ЕСП не провери тези оценки. Комисията също следва да събира статистически данни от държавите членки относно количествените обеми на изпирането на пари.

39 ЕСП провери дали процедурата на Комисията за изготвяне на наднационална оценка на риска и публикуване на статистически данни е ефикасна и ефективна, като се позова на съответните стандарти.

В методологията на Комисията липсва приоритизация на секторите въз основа на риска, географска насоченост и поглед върху промените с течение на времето

40 Методологията на Комисията се основава на подхода на FATF. Този подход предоставя всички необходими подробности в съответствие със стандартите за управление на риска. (вж. [таблица 3](#)).

41 Използваният подход за извършване на наднационална оценка на риска има за цел да оцени уязвимостите, открити на равнището на ЕС чрез систематичен анализ на рисковете от изпиране на пари, които са свързани с техниките, използвани от потенциалните извършители на изпиране на пари и финансиране на тероризма.

42 Работата на Комисията във връзка с наднационалната оценка на риска от 2019 г. включва анализ и придружаваща оценка за всеки от 47-те продукта или услуги, в които са били очертани съответните заплахи, уязвимости и заключения; вж. [таблица 3](#).

Таблица 3 — Наднационални оценки на риска, изготвени от Комисията

	2017 г.	2019 г.
Професионални сектори	10	11
Продукти или услуги	40	47
Заплаха, средно (извадка на ЕСП)	2,7 ¹⁵	3,2
Уязвимост, средно (извадка на ЕСП)	2,8	3,0

Забележка: подходът на ЕСП за формиране на извадката е посочен в точка 46. Под заплаха се има предвид вероятността от злоупотреба с даден продукт или услуга за незаконни цели. Под уязвимост се има предвид потенциалните слабости на същите тези продукти или услуги, които дават възможност на терористични групи или организирани престъпни организации да злоупотребяват с тях за незаконни цели.

Източник: Анализ на ЕСП въз основа на документацията на Комисията.

43 Актуализациите на наднационалната оценка на риска са извършвани, като е използвана информация от текущия обмен на данни със заинтересованите страни, включително държави членки, професионални организации и НПО. В нашата анкета 50 % от държавите членки посочват, че наднационалната оценка на риска е била много полезна за разработването на политика на национално равнище, а 40 % отговарят, че тя е била полезна до известна степен.

44 Комисията не представя секторните оценки по приоритетност (например обща оценка: стойност за заплаха, умножена по стойността за уязвимостта), а по професионални сектори. Все пак в придружаващото съобщение на Комисията е включено обобщение на рисковете за секторите. Комисията не е извършила оценка по сектори дали нивото на общата заплаха или уязвимост се е повишило между 2017 г. и 2019 г. Освен това липсата на сравними статистически данни затруднява Комисията да съпостави заплахите от различните сектори (вж. също точка 48).

45 В методологията за оценка на риска, разработена от Комисията с помощта на EGMLTF, въздействието на остатъчните рискове, идентифицирани след анализ на заплахите и уязвимостите, се разглежда като „постоянно значимо“ във всички случаи. Това е доказателство за липсата на приоритизиране в рамките на процеса.

¹⁵ Скала от 1 (малка значимост) до 4 (голяма значимост).

46 За нашия анализ избрахме извадка от три от 47-те продукта и услуги (електронни пари, посредничество и управление на благосъстоянието — частно банкиране), тъй като те са от значение за банковия сектор и са получили висока оценка на уязвимостта. Констатациите на ЕСП са както следва:

- въпреки че установихме принос от различни заинтересовани страни по проектофишовете, беше невъзможно той да бъде ясно свързан с извършената оценка;
- установихме, че промените на оценката не са били обосновани, особено там, където заключенията са станали по-критични;
- липсва географско измерение на оценката на риска, въпреки че в някои сектори то би било от значение;
- между актуализациите на всеки две години Комисията може да актуализира оценките съобразно събитията в секторите, в които иновациите настъпват бързо, но тя никога не го е правила;
- за проследяването на изпълнението на препоръките две години може да не са достатъчни, за да позволят на Комисията да провери дали съответните действия са завършени.

47 Проследяването на последващите действия по наднационалната оценка на риска от 2017 г. е било извършено при изготвянето на оценката от 2019 г. За трите проверени сектора не открихме ясно позоваване на заключенията от това проследяване в наднационалната оценка на риска от 2019 г. на ниво сектори. В доклада на Комисията до Европейския парламент и до Съвета¹⁶ обаче се съдържа цялостно проследяване на действията, предприети в отговор на препоръките.

Комисията не е докладвала статистически данни за ИП/ФТ

48 В исторически план има малко надеждни оценки на мащаба на изпирането на пари в Европа по сектори, по честота или в парично изражение. От януари 2020 г. насам Комисията е задължена да събира и след това да докладва статистически данни относно въпросите, свързани с ефективността на нейните

¹⁶ Комисия, *Доклад относно оценката на рисковете от изпирането на пари и финансирането на тероризма, които оказват въздействие върху вътрешния пазар и се отнасят до презгранични дейности*, раздел 4 — Препоръки.

системи за борба с изпирането на пари и финансирането на тероризма. Държавите членки също така са длъжни да представят такива статистически данни на Комисията¹⁷. Комисията (ГД „Финансова стабилност, финансови услуги и съюз на капиталовите пазари“) е предприела стъпки за събиране на тези данни от държавите членки, въпреки че до момента не е докладвала по тях. Наред с това Евростат не разполага с методология за събиране и оценка на количествените стойности/данни? във връзка с изпирането на пари.

49 Като цяло ЕСП констатира, че рискът не е ясно приоритизиран от Комисията в нейната оценка, изготвяна на всеки две години, и че липсва географско измерение. Освен това Комисията не публикува статистически данни за ИП/ФТ, които биха позволили по-добро определяне на приоритети в този процес. Взети заедно, тези обстоятелства намаляват способността на Комисията, създателите на политики и задължените субекти да предприемат действия за смекчаване на риска от ИП/ФТ.

Транспонирането на законодателството на ЕС в областта на БИП/БФТ е сложно, процесът е неравномерен и оценяването от Комисията е бавно

50 Правната уредба на ЕС за предотвратяване на изпирането на пари е почти изцяло под формата на директиви, които трябва да бъдат включени в законодателството на държавите членки, а не на регламенти. За да може една директива да породи действие на национално равнище, държавите от ЕС трябва да приемат национална мярка, обикновено законодателен акт. Ако държавата членка не приложи правото на ЕС, Комисията има правомощия да заведе официални производства за установяване на нарушение¹⁸ пред Съда на ЕС.

51 В своя одит ЕСП провери дали Комисията оценява ефективно транспонирането на правната уредба на ЕС за БИП/БФТ¹⁹, като се позова на съответните стандарти, включително ДБИП, собствените насоки на Комисията за по-добро регулиране и други вътрешни насоки. За да отговорим на този въпрос,

¹⁷ ДБИП5, член 6, параграф 2, буква б) и ДБИП5, член 44; тези задължения се отнасят до Комисията, което може да включва отговорностите на Евростат и/или други генерални дирекции като ГД „Финансова стабилност, финансови услуги и съюз на капиталовите пазари“.

¹⁸ Тези правомощия са възложени на Комисията съгласно членове 258 и 260 от ДФЕС.

¹⁹ Тази отговорност е възложена на Комисията съгласно член 17 от ДЕС.

разгледахме извършената от Комисията проверка на ДБИП4. Директивата е влязла в сила на 15 юли 2015 г. и 28-те държави членки са били задължени да я транспонират в националното законодателство и да съобщят на Комисията всички национални мерки за транспониране до 26 юни 2017 г. В средата на 2018 г. обаче е влязла в сила ДБИП5, докато ДБИП4 все още е била в процес на транспониране.

52 ЕСП извърши своята оценка въз основа на извадка от три държави членки и пет от 69-те члена от ДБИП4. Избрахме разпоредби, които са от значение за банковия сектор на ЕС и за които в повечето държави членки са били открити проблеми със съответствието²⁰. ЕСП съсредоточи оценката си върху първите два етапа от процедурата за проверка за съответствие, т.е. проверката за уведомяване и проверката на транспонирането, тъй като повечето от проверките за съответствие, провеждани от Комисията, все още са в ход и не са приключили. Обхватът на нашия одит не включва оценка на прилагането на законодателството в държавите членки. Процедурата за проверка за съответствие, извършвана от Комисията, е пояснена във *фигура 3*.

²⁰ Член 13 относно мерките за комплексна проверка на клиента; член 18 относно разширената комплексна проверка на клиента; член 30 относно информацията и централния регистър за действителните собственици; член 45 относно допълнителните мерки в случай на прилагане на правото на трета държава и член 50 относно сътрудничеството с ЕНО.

Фигура 3 — Процедура за проверка за съответствие, извършвана от Комисията



Източник: ЕСП въз основа на насоките на Комисията за по-добро регулиране, Инструмент № 37.

Комисията е предприела полезни действия за насърчаване на транспонирането

53 За да помогне на държавите членки, Комисията използва инструменти за насърчаване на спазването на задълженията²¹. Между септември 2015 г. и април 2016 г., т.е. преди крайния срок за транспониране, Комисията е организираща пет семинара за всички държави членки. Като цяло ЕСП установи, че семинарите са обхванали всички ключови теми по отношение на транспонирането на ДБИП4. Анкетата ни показва, че 17 от общо 20-те държави членки (85 %) намират насоките на Комисията за полезни²², а 70 % отговарят, че семинарите са били много

²¹ За повече допълнителна информация вж. Преглед № 07/2019 на ЕСП „Прилагане на правото на ЕС: надзорни отговорности на Европейската комисия съгласно член 17, параграф 1 от Договора за Европейския съюз“.

²² 25 % отговарят, че семинарите са били „много полезни“, а 60 % посочват, че те са били „полезни до известна степен“.

полезен метод за подпомагане²³ на работата по транспонирането. Един от проблемите, посочени от държавите членки, е фактът, че ДБИП5 е влязла в сила в средата на 2018 г., докато мерките по ДБИП4 все още са били в процес на транспониране. Това е оказало натиск върху административния капацитет за изпълнение на мерките за транспониране.

54 Въпреки това действие на Комисията, преди крайния срок за транспониране тя е започнала производства за установяване на нарушение във връзка с липса на уведомяване или непълно уведомяване²⁴ срещу всички държави членки между юли 2017 г. и март 2019 г. Една седмица по-късно само шест държави членки са били декларирали пълно транспониране, седем държави членки са декларирали частично транспониране, а 15 държави членки не са уведомили Комисията за никакви мерки за транспониране на ДБИП4. Нашата извадка обаче показва, че някои държави членки са завишили степента, до която са били предприети мерки за транспониране. Това допринася за ситуация, при която въпреки желанието за последователност на равнището на ЕС, правото за БИП се прилага неравномерно на национално равнище, увеличавайки уязвимостта на единния пазар към риска от ИП/ФТ (вж. също точка 09).

Използването на подизпълнител от страна на Комисията е имало недостатъци

55 Комисията е възложила проверките на спазването на ДБИП4 на външен изпълнител, който е трябвало да извърши проверки на транспонирането и проверки за съответствие за всички национални мерки за транспониране и за всички 28 държави членки. Вътрешните насоки²⁵ изискват от Комисията да преглежда докладите на външния изпълнител. В хода на одитната ни дейност се потвърди, че тези вътрешни насоки са били спазени.

56 В договора не са предвидени процедури за последващи действия, така че когато той е приключил, пълната тежест за оценяването на транспонирането във всички 28 държави членки е паднала върху служителите на Комисията. Това важи

²³ Освен това в нашата анкета 12 от общо 20-те държави членки (60 %) заявяват, че неформалните контакти, напр. двустранните срещи с Комисията, са били „много полезни“.

²⁴ Една седмица след това шест държави членки са декларирали пълно транспониране, а 15 държави членки все още не са съобщили за никакви мерки.

²⁵ Комисия, *Насоки за по-добро регулиране, Инструмент № 37*, стр. 285.

най-вече за ДБИП4, където по-голямата част от държавите членки са декларирали или частично транспониране, или липса на транспониране в определения краен срок, а няколко държави членки са съобщили за голям брой мерки за транспониране, в някои случаи в период от над четири години (между 2016 г. и 2020 г.).

57 На практика Комисията е имала възможност да предприеме бързи действия, като започне производство за установяване на нарушение, само когато дадена държава членка не е декларирала нито пълно, нито частично транспониране. В нашата извадка такъв е случаят с една държава членка. Комисията е изпратила официално уведомително писмо (ОУП) до тази държава месец след изтичането на крайния срок през юни 2017 г.

58 В случаите от нашата извадка на Комисията е отнело минимум 20 месеца и максимум 40 месеца, за да завърши цялостните проверки на транспонирането, включително производствата за установяване на нарушение, във връзка с ДБИП4 (вж. [таблица 4](#))²⁶. Този период е значително по-дълъг от зададения като цел в собствените насоки на Комисията²⁷. Фактор за това е била продължителността на периода, необходим на държавите членки за транспониране и уведомление във връзка с ДБИП4, както и непълнотата на мерките за транспониране. Освен това проверките за съответствие могат да започнат едва след като приключат проверките на транспонирането (включително евентуално производство за установяване на нарушение по въпроси, свързани с пълнотата)²⁸, което може да забави процеса. Съобщените от държавите членки мерки са били много различни и в рамките на период от две до пет години (вж. [фигура 4](#)).

²⁶ Към септември 2020 г.

²⁷ Комисия, *Насоки за по-добро регулиране, Инструмент № 37*.

²⁸ Проверките на транспонирането започват след изтичане на крайния срок за транспониране.

Таблица 4 — Транспониране по държави от извадката

Събитие	Държава 1	Държава 2	Държава 3
Начало на проверката на транспонирането и на съответствието	юни 2017 г.	ноември 2017 г.	юни 2017 г.
Уведомяване за мерките от страна на държавата членка (от първото до последното съобщение)	януари 2017 г. — август 2020 г.	ноември 2017 г. — февруари 2018 г.	юли 2017 г. — май 2020 г.
Декларирано транспониране от страна на държавите членки (юли 2017 г.)	Частично	Липсва	Пълно
Продължителност на проверката на транспонирането (в месеци) — цел: 6 месеца ²⁹	7	20	21
Продължителност на проверката за съответствие (в месеци) — цел: 16/24 месеца ³⁰	текуща	текуща	текуща
Стартирани производства за установяване на нарушение — официално уведомително писмо	януари 2018 г.	юли 2017 г.	март 2019 г.
— Мотивирано становище	март 2019 г.	-	-
— Сезиране на Съда на Европейския съюз (Съда на ЕС)	юли 2020 г.	-	-
Приключване (на въпроси, свързани с транспонирането)	октомври 2020 г.	юли 2019 г.	юли 2020 г.

²⁹ В съответствие с [Насоките за по-добро регулиране, Инструмент № 37](#) на Комисията, тя има за цел да завърши проверката на транспонирането в рамките на шест месеца от изтичането на крайния срок за транспониране. Ако държавите членки не изпратят уведомление за мерките за транспониране до крайния срок, възможно най-скоро се стартира производство за установяване на нарушение. В този случай шестмесечният период започва да тече от датата на уведомяване за мерките. Тъй като краят на този период не е посочен в Насоките за по-добро регулиране, ЕСП го изчисли от крайния срок за транспониране до започването на производството за установяване на нарушение (държави 1 и 3), а в случая на липсваща декларация (държава 2) — от първото уведомление до приключването на делото.

³⁰ *Пак там.*

Събитие	Държава 1	Държава 2	Държава 3
Обща продължителност на проверките на транспонирането, включително производствата за установяване на нарушение	40	20	37

Източник: Анализ на ЕСП на документацията на Комисията, края на ноември 2020 г.

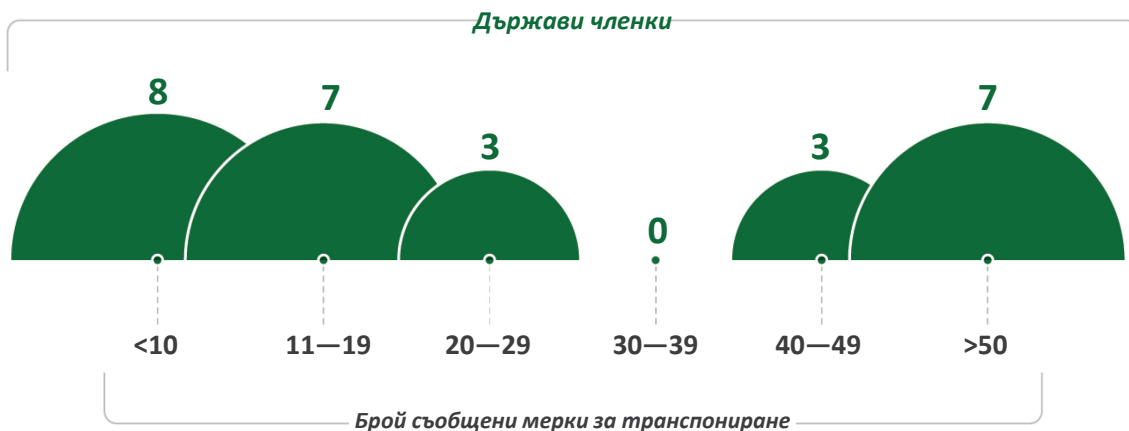
59 За проверките за съответствие (вж. точка 52) нашият преглед показва, че качеството на документацията на Комисията след приключване на работата на външния изпълнител варира значително за отделните държави. За една от включените в извадката държави Комисията не може да предостави документи за структурирани последващи действия от страна на нейните служители. С изключение на образеца за проверките за съответствие, отговорното звено на Комисията не е разполагало с насоки на равнището на звеното и текучеството на персонал е било голямо. Комисията не е въвела стратегия за гарантиране на институционалната памет в тази област, която продължава да е специализирана. Това е така въпреки обстоятелството, че понастоящем се прилага петото изменение на законодателството на ЕС в областта на БИП/БФТ.

Много държави членки не са си сътрудничили пълноценно с Комисията

60 ДБИП4 е сложна директива, която в повечето държави членки не е транспонирана в един акт, а изисква приемането или изменението на различни законодателни актове. 19 от общо 20-те държави членки (95 %), отговорили на нашата анкета, изразяват съгласие, че най-голямото предизвикателство при транспонирането на ДБИП4 е сложността на законодателството, докато 60 % посочват като предизвикателство човешките ресурси. Една от включените в извадката държави членки е изпратила уведомления за предприетите от нея 64 мерки на пет етапа: три мерки са били съобщени преди изтичането на крайния срок, 10 мерки — след крайния срок през 2017 г., 16 мерки — през 2018 г., 34 мерки — през 2019 г. и една мярка — през 2020 г. Този пример показва сложността на процеса на транспониране в някои държави членки, който често е включвал няколко министерства³¹.

³¹ Освен това 12 от общо 20-те държави членки (60 %), отговорили на нашата анкета, заявяват, че в транспонирането на ДБИП4 са участвали четири или повече министерства на централното правителство.

Фигура 4 — Брой мерки за транспониране, съобщени от държавите членки във връзка с ДБИП4



Източник: Анализ на ЕСП на документацията на Комисията към 23 ноември 2020 г.

61 Държавите членки е трябвало да предоставят на Комисията обяснителни документи, включително таблици за транспонирането³². Нашата извадка показва, че държавите членки невинаги са предоставяли такива, а някои дори изрично са отказали. При одита беше установено, че не всички държави членки са уведомили Комисията за своите национални мерки за транспониране чрез базата данни, създадена специално за целта, което е възпрепятствало оценката на транспонирането на ДБИП4. Всичко това е увеличило работната натовареност на Комисията.

62 В този контекст през 2019 г. Съдът на ЕС е заключил³³, че тежестта на доказване по отношение на задължението да се предостави достатъчно ясна и точна информация за мерките за транспониране на директивите лежи върху държавите членки. Транспонирането на ДБИП4 обаче до голяма степен предшества горепосочените решения.

³² Вж. „Съвместна политическа декларация от 28 септември 2011 г. на държавите членки и на Комисията относно обяснителните документи“.

³³ Съд на Европейския съюз, Решение от 8 юли 2019 г. по Дело C-543/17 *Европейска комисия срещу Кралство Белгия*, потвърдено с Решение от 16 юли 2020 г. *Комисия/Ирландия*, C-550/18, ЕСЦ:EU:C:2020:564, точка 74.

Управлението на процедурата от страна на Комисията не е било обезпечено с ресурси

63 Понастоящем звеното на ГД „Финансова стабилност, финансови услуги и съюз на капиталовите пазари“, отговарящо за надзора на БИП/БФТ, се състои от 17 служители в еквивалент на пълно работно време (ЕПРВ), след разширяване през последните години. То отговаря и за законотворчеството в областта на БИП/БФТ, разглеждането на случаи, исканията към ЕБО във връзка с нарушения на правото на Съюза, изготвянето на списъците с трети държави и наднационалната оценка на риска.

64 За периода 2017—2019 г. звеното е разполагало с ограничен брой служители, които често са имали широкообхватни задължения. Нашите собствени изчисления предполагат, че в някои случаи един служител е отговарял за четири до шест държави членки, а текучеството на персонал е било голямо.

65 Липсата на човешки ресурси е допринесла за закъсненията спрямо собствените насоки на Комисията, посочени в предходните точки. За някои държави членки Комисията не е разполагала със служители със съответните езикови умения за проверка на транспонирането и поради това е разчитала в особено голяма степен на преводи, което е увеличило още повече необходимото време.

66 Като цяло оценката на Комисията на законодателството в областта на БИП/БФТ не е ефективна. Това е свързано с няколко фактора, като например сложността на законодателството, неравномерните действия, предприети от държавите членки, и липсата на ресурси за задачите в областта на БИП/БФТ в Комисията. Освен това използването на директиви означава бавно и неравномерно прилагане на правото на ЕС в областта на БИП/БФТ.

Комисията и ЕБО не са използвали ефективно своите правомощия в случаите на нарушение на правото на Съюза

67 Ключово условие за гладкото функциониране на вътрешния пазар е правото на ЕС, свързано с изпирането на пари, да се прилага последователно в целия

Съюз. Нормативната основа на ЕБО (наричана за удобство „Регламент за ЕБО“³⁴) му предоставя правомощието да разследва потенциални нарушения на правото на Съюза, свързани със законодателството в областта на БИП/БФТ, на равнището на държавите членки. Това би могло да включва незадоволителен надзор, позволяващ в дадена банка да се реализират големи обеми във връзка с ИП/ФТ.

68 ЕБО има правомощия във връзка с нарушения на правото на Съюза от създаването си през 2010 г. Процедурата за разследване на нарушение на правото на Съюза е предвидена в Регламента за ЕБО, както и в собствения процедурен правилник на ЕБО. В *приложение V* са посочени процедурата, графикът и участващите основни заинтересовани страни.

69 Тези разследвания могат да се извършват по собствена инициатива на ЕБО или след сезиране от редица други органи, включително Комисията. Следователно целият процес, включително сезирането на ЕБО от Комисията, е от значение за оценката на ефикасността и ефективността на действията за справяне с потенциално нарушение на правото на Съюза. Той е от значение и поради обстоятелството, че Комисията носи цялостната отговорност на равнището на ЕС за правилното прилагане на правото на ЕС (вж. също точка **51**). По-конкретно ЕСП провери дали Комисията действа ефективно, когато се сблъска с потенциални нарушения на правото на ЕС в областта на БИП/БФТ, и дали ЕБО ги разследва ефективно и своевременно. Проверихме дали Комисията използва правомощията си по отношение на потенциалните нарушения на правото на ЕС в областта на БИП/БФТ, по-специално нейните (вътрешни) процедури, за да поиска от ЕБО да разследва предполагаемо нарушение или неприлагане на правото на Съюза³⁵. Освен това извършихме оценка дали ЕБО разследва потенциалните нарушения на правото на Съюза в съответствие със своите правомощия съгласно Регламента за ЕБО.

70 От 2015 г. насам до ЕБО са били изпратени общо 48 случая от няколко източника във връзка с различни видове норми, като например пруденциален надзор. Органът никога не е започвал разследване по собствена инициатива, свързано с ИП/ФТ. Девет от посочените по-горе 48 случая са свързани с ИП/ФТ. От

³⁴ Регламент (ЕС) № 1093/2010 на Европейския парламент и на Съвета от 24 ноември 2010 г. за създаване на Европейски надзорен орган (Европейски банков орган), за изменение на Решение № 716/2009/ЕО и за отмяна на Решение 2009/78/ЕО на Комисията, ОВ L 331, 15.12.2010 г., стр. 12—47, последно изменен с Регламент (ЕС) № 2019/2175 на Европейския парламент и на Съвета от 18 декември 2019 г.

³⁵ Съгласно член 17, параграф 2 от Регламента за ЕБО.

тях ЕСП провери четирите искания до ЕБО от Комисията относно нарушения на правото на Съюза във връзка с ИП/ФТ между 2016 г. и 2019 г., за да анализира координацията между двете институции.

Комисията е възприела *ad hoc* подход към исканията във връзка с нарушения на правото на Съюза

71 Комисията няма вътрешни насоки за подаване на искане за разследване до ЕБО. Комисията е отправяла искания във връзка с конкретни случаи и повечето пъти те са били изпращани в рамките на няколко дни от съобщения в медиите за проблем, свързан с БИП/БФТ, в дадена държава членка. Между различните служби на Комисията не е имало официални консултации.

72 В три от четирите проверени случая Комисията е поискала от ЕБО да се увери, че определена финансова институция изпълнява изискванията на член 1, параграф 2 от Регламента за ЕБО, и да разследва евентуално нарушение или неприлагане на правото на Съюза. Това е било направено въпреки факта, че действащите към онзи момент законови правомощия на ЕБО са били свързани с дейността на националните надзорни органи, а не пряко с дейността на финансовите институции.

73 Тази липса на вътрешни консултации и неправилното характеризиране на правомощията на ЕБО подсказват, че Комисията е възприела *ad hoc* подход.

В действията на ЕБО по предполагаеми нарушения на правото на Съюза е имало прекомерни забавяния

74 ЕБО е решил да не провежда разследвания по две от четирите искания на Комисията и то едва след значително забавяне. В един случай ЕБО е предприел действия за своевременно събиране на доказателства, но след това не е предприел никакви допълнителни действия в продължение на повече от година. В другия случай той изобщо не е предприел действия за събиране на доказателства. Официалният отговор на ЕБО до Комисията е бил писмо, получено след 13 месеца в единия случай и 26 месеца в другия случай. Заключениеето му е било, че няма съществени перспективи ЕБО да пристъпи към разследване на нарушение на правото на Съюза в светлината на решението по предходен случай (вж. точки [78—79](#)).

75 В документите на ЕБО, които ЕСП провери, нямаше ясна обосновка за това забавяне. Такова забавяне не е в съответствие с принципите на добра администрация или взаимно сътрудничество между органите и институциите на ЕС. Ефективността на процедурата във връзка с нарушенията на правото на Съюза също е ограничена, тъй като исканията не са дали резултат (разследване или решение да не се провежда разследване) прекомерно дълго време. Това означава, че през този период възможностите на Комисията да предприеме действия по тези случаи са били ограничени.

76 По другите два случая ЕБО е започнал разследване, което и в двата случая е довело до представяне на проект на препоръка относно нарушение на правото на Съюза до Съвета на надзорниците на ЕБО. И в двата случая ЕСП установи, че служителите на ЕБО са извършили задълбочено разследване на разглеждания въпрос, като са следвали вътрешните правила. В единия случай Съветът на надзорниците е решил, че има нарушение на правото на Съюза, а в другия — че такова няма.

Вземането на решения от ЕБО на високо равнище е било повлияно от национални интереси

77 В първия от двата случая, които са били разследвани, в рамките на двумесечния законен срок Съветът на надзорниците е установил, че е налице нарушение на правото на Съюза и е издал препоръка на съответния национален надзорен орган. Той е информирал незабавно ЕБО за предприетите стъпки. В съответствие със своите правомощия и след консултация с ЕБО Комисията е решила, че тези стъпки не са нито адекватни, нито подходящи, за да се гарантира съответствие с правото на Съюза. След това Комисията е издала становище до съответния национален надзорен орган за необходимите действия. Като цяло в този първи случай ЕСП откри доказателства за ефикасно и ефективно сътрудничество между ЕБО и Комисията при изпълнението на съответните им роли съгласно Регламента за ЕБО.

78 Във втория случай ЕБО е завършил разследването на нарушение на правото на Съюза в рамките на двумесечния законен срок. Разследването включва свикването на група, която се състои от председателя на ЕБО и шестима други членове на Съвета на надзорниците от държави членки, чиито органи не са засегнати от разследването. В конкретния случай групата е разгледала проект на препоръка във връзка с нарушение на правото на Съюза, който след това е бил изпратен на всички членове на Съвета на надзорниците за разглеждане. ЕСП

откри писмени доказателства за опити за лобирание пред членовете на групата през периода, когато тя е обсъждала евентуална препоръка до Съвета на надзорниците. В крайна сметка Съветът на надзорниците е отхвърлил проекта на препоръка.

79 По отношение на въведените стандарти относно този вид лобирание, всички членове на Съвета на надзорниците се подчиняват на разпоредбите на член 42 от Регламента за ЕБО, който предвижда, че те „нямат право да искат, нито да приемат указания от [...] правителства на държави членки или от друг публичен или частен орган“. В този член също така на държавите членки или други публични органи, като например национални надзорни органи, се забранява да се опитват „да въздействат върху членовете на Съвета на надзорниците при изпълнението на техните задачи“. Въпреки че ЕБО има подробен процедурен правилник за разследване на нарушения на правото на Съюза, той не съдържа конкретни насоки дали членовете на групата следва да приемат контакти от други членове на Съвета на надзорниците или дали тези други членове на Съвета на надзорниците могат да опитват да лобират пред членовете на групата.

80 Комисията не е присъствала на обсъждането на този въпрос поради статута си на член без право на глас и е била официално информирана за решението и обосновката му десет дни след заседанието на Съвета на надзорниците. По-късно през същата година Комисията е достигнала до заключението, че този случай повдига „въпроси във връзка с бъдещето, включително относно начина, по който ще се гарантира, че надзорните органи могат да бъдат подведени под отговорност за техните действия, за да се гарантира спазване на правото на Съюза от страна на кредитните институции, по-специално когато прилагат директивите относно минималното хармонизиране“³⁶.

81 Още през 2014 г. Комисията е достигнала до заключението, че управлението на ЕБО му позволява понякога да взема решения, които са насочени в по-голяма степен към националния, а не към по-широкия интерес на ЕС³⁷. В собствения доклад на ЕСП относно стрес тестовете на ЕБО (СД № 10/2019) се заключава, че доминиращата роля на националните органи означава, че общоевропейската

³⁶ Комисия, *Доклад до Европейския парламент и Съвета относно оценката на неотдавнашни случаи на предполагаемо изпиране на пари с участието на кредитни институции от ЕС*, 2019 г.

³⁷ Комисия, *Доклад до Европейския парламент и Съвета относно работата на Европейските надзорни органи (ЕНО) и Европейската система за финансов надзор (ЕСФН)*, 2014 г.

гледна точка не е взета предвид в достатъчна степен³⁸. Наличието на описаното по-горе лобирание е допълнително доказателство, че националните надзорни органи имат твърде доминираща роля в управленската рамка на ЕБО.

82 На 1 януари 2020 г. влезе в сила нов регламент за ЕБО, който предвижда известни промени в процедурата при нарушение на правото на Съюза като цяло и във връзка с БИП/БФТ. Въпреки това ключовите недостатъци в управлението на ЕБО, посочени в предходните точки, продължават да съществуват.

Споделянето на информация между Комисията и ЕБО не е разписано официално

83 Във всеки от двата случая на нарушение на правото на Съюза, разследвани от ЕБО, той е възприел различен подход за споделяне на документи с Комисията, която е член без право на глас на Съвета на надзорниците.

84 В първия случай (вж. точка 77) ЕБО е споделил проекта на препоръка с представителя на Комисията в Съвета на надзорниците. Във втория случай (вж. точки 78—79) ЕБО е отказал да сподели каквито и да било документи с Комисията преди заседанието на Съвета на надзорниците, като се е обосновал със съображенията за професионална тайна, включени в регламента за неговото създаване. В крайна сметка ЕБО е предоставил на Комисията проекта на препоръка месец след вземането на решението.

85 ЕСП също така установи, че липсва официално разписан обмен на информация между ЕБО и Комисията, след като Комисията изпрати на ЕБО искане за стартиране на процедура при потенциално нарушение на правото на Съюза, както и че между тях има по-скоро неформални контакти. Въпреки че приложимият към момента Регламент за ЕБО не е съдържал такова изискване, официалният редовен обмен между двете страни би подобрил яснотата и проследимостта на стъпките, които ЕБО възнамерява да предприеме след получаване на такива искания от Комисията, и би позволил на Комисията да изрази своите очаквания по отношение на крайните срокове и приоритетите, когато отправя до ЕБО едновременно няколко искания във връзка с нарушения на правото на ЕС.

³⁸ Специален доклад № 10/2019 на ЕСП *Стрес тестове на банките в ЕС — осигуряват най-големия обем досега информация за банките, но са необходими по-добра координация и повече внимание към рисковете*, точка 113.

86 Като цяло процедурата във връзка с нарушения на правото на Съюза не е ефективна. Комисията прилага *ad hoc* подход за отправянето на искания, а Съветът на надзорниците на ЕБО (въпреки ефикасната подготовка от страна на служителите) не е ориентиран към интереса на ЕС, когато осъществява своите правомощия във връзка с нарушения на правото на Съюза.

ЕЦБ е започнала да интегрира рисковете, свързани с ИП/ФТ, в пруденциалния надзор, но въпреки подобренията споделянето на информация не е изцяло ефективно

87 В края на 2014 г. ЕЦБ поема отговорността за пруденциалния надзор над кредитните институции (наричани по-нататък за удобство „банките“) в рамките на банковия съюз³⁹, което на практика означава упражняване на пряк надзор над около 120 банки или банкови групи в еврозоната.

88 За пруденциалния надзор и за надзора на БИП/БФТ се прилагат различни подходи и те имат различни цели. Рисковете, произтичащи от ИП/ФТ, и опасенията от гледна точка на пруденциалния надзор могат да се припокриват и между двата вида надзор има взаимно допълване. Например бизнес модел, който се основава на ИП/ФТ, може да увеличи риска от банков фалит, или пък наличието на ИП/ФТ може да е показателно за иначе лошо управление на риска, което е от значение за пруденциалния надзор.

89 Новите надзорни правомощия на ЕЦБ, възложени ѝ през 2013 г., специално изключват от нейните отговорности предотвратяването на използването на финансовата система за целите на ИП/ФТ⁴⁰; тези правомощия са възложени на националните органи, които отговарят за надзора на ИП/ФТ (наричани по-нататък за удобство „национални надзорни органи“). Съображенията на Регламента за ЕНМ посочват, че ЕЦБ следва да си сътрудничи изцяло с тези национални надзорни органи в областта на БИП/БФТ⁴¹. За да се премахне евентуална

³⁹ Съгласно изискванията по член 33, параграф 2 от Регламент (ЕС) № 1024/2013 на Съвета от 15 октомври 2013 г. за възлагане на Европейската централна банка на конкретни задачи относно политиките, свързани с пруденциалния надзор над кредитните институции („Регламента относно ЕНМ“ или „РЕНМ“).

⁴⁰ Вж. член 127, параграф 6 от ДФЕС и съображение 28 от Регламента за ЕНМ.

⁴¹ Съображение 29 от РЕНМ.

последваща правна несигурност⁴² във връзка с това сътрудничество, през 2018 г.⁴³ и 2019 г.⁴⁴ влиза в сила законодателство за улесняване на специфичното сътрудничество.

90 В държавите членки националните надзорни органи за ИП/ФТ обикновено са част от същия публичен орган, който осъществява пруденциален надзор над банките. Като цяло държавите членки, с които разговаряхме, посочиха потенциалните полезни взаимодействия от един такъв подход в съответните си национални рамки.

91 Единният надзорен механизъм (ЕНМ) е създаден през 2014 г., но акцентът на нашия одит беше поставен върху събитията от 2018 г. до юни 2020 г. ЕСП се съсредоточи върху проверката дали при своя пруденциален надзор ЕЦБ е използвала ефективно идентифицираните рискови фактори във връзка с ИП/ФТ.

92 Също така проверихме дали е била въведена подходяща рамка, която да улесни ефикасния обмен на информация между ЕЦБ и националните надзорни органи. Разгледахме дали е била въведена надеждна методология за ефективно интегриране на пруденциалните ефекти от рисковете, свързани с ИП/ФТ, в текущия пруденциален надзор на ЕЦБ, по-специално в контекста на процеса на надзорен преглед и оценка (ПНПО).

93 ЕСП провери приложимите насоки на ЕБО за ПНПО, надзорното ръководство на ЕЦБ, механизмите за вътрешен контрол в ЕЦБ и свързаната статистическа информация. Проверихме и тяхното прилагане, като използвахме извадка от

⁴² Законодателството не предвижда съответстващи изключения от изискванията за професионална тайна. В съображение 19 от ДБИП5 това се приема и се посочва, както следва: „обменът на поверителна информация и сътрудничеството между компетентните в областта на борбата с изпирането на пари и финансирането на тероризма органи, които упражняват надзор над кредитни и финансови институции, и органите за пруденциален надзор следва да не бъдат възпрепятствани поради правна несигурност, която може да произтича от липсата на изрични разпоредби в тази област. Изясняването на правната уредба е дори още по-важно, тъй като в редица случаи пруденциалният надзор е поверен на органи, които не упражняват надзор в областта на борбата с изпирането на пари и финансирането на тероризма, като Европейската централна банка (ЕЦБ).“

⁴³ ДБИП5 влиза в сила през юни 2018 г.

⁴⁴ ДКИ V влиза в сила през юни 2019 г.

12 банки⁴⁵, които са под прекия надзор на ЕЦБ. В рамките на този процес се съсредоточихме върху последните два завършени цикъла на ПНПО от 2018 г. и 2019 г. Формирахме извадката си въз основа на риска, като се съсредоточихме върху банките, където ЕЦБ е имала най-много контакти с националните надзорни органи, като същевременно гарантирахме географско покритие.

Въпреки подобренията, обменът на информация между националните надзорни органи и ЕЦБ не е напълно ефикасен

94 Според проведените разговори със служители на ЕЦБ, преди 2019 г. контактите между ЕЦБ и националните надзорни органи за БИП/БФТ са се осъществявали неформално чрез текущия надзор, макар и не непременно по последователен и структуриран начин. ЕСП не установи доказателства за това, тъй като проверяваните от нас цикли на ПНПО не обхващаха този период.

95 Освен това по-голямата част от националните надзорни органи за пруденциален надзор имат мандат и за надзор на БИП/БФТ (вж. *фигура 5*) и са известни като „интегрирани надзорни органи“. Степента на споделяне на информация в рамките на тези надзорни органи варира поради фактори като организационната структура и националното законодателство. В някои случаи информацията не е била споделяна вътрешно, което подчертава ролята, която ЕЦБ може да играе за улесняване на обмена на информация.

⁴⁵ По-специално кредитни институции от 12 значими поднадзорни групи.

Фигура 5 — Отговорности при пруденциалния надзор и при свързания с БИП/БФТ надзор над банките



Забележка: ЕЦБ си сътрудничи само с националните надзорни органи за кредитните и финансовите институции.

Източник: ЕСП въз основа на съответното законодателство; в съвсем малка част от държавите членки НКО за целите на пруденциалния надзор и борбата с ИП/ФТ са отделни публични органи.

96 В началото на 2019 г. ЕЦБ и националните надзорни органи са подписали споразумение относно практическите договорености за обмена на информация („Споразумението за БИП“)⁴⁶. В това Споразумение за БИП е определена най-общо информацията, която двете страни следва да обменят, включително процедурите, които трябва да се следват при искания за информация или при обмен „по собствена инициатива“. Вж. [приложение VII](#) за повече информация.

97 За да улесни използването на Споразумението за БИП, в края на 2018 г. ЕЦБ е създавала функция за хоризонтална координация в рамките на ЕНМ с шестима служители в еквивалент на пълно работно време, която да действа като централна точка за контакт между националните надзорни органи и ресорните надзорници в ЕЦБ.

98 От въвеждането в действие на Споразумението за БИП през януари 2019 г. до ноември 2019 г. в контекста на годишния редовен цикъл ЕЦБ не е получила информация за надзора на БИП/БФТ от националните надзорни органи за нито една значима институция. Освен това през този период не е имало обмен на информация между ЕЦБ и националните надзорни органи по Споразумението за

⁴⁶ ЕБО, *Multilateral Agreement on the practical modalities for exchange of information on AML/CFT between the ECB and CAs* (Многостранно споразумение за обмен на информация между Европейската централна банка и компетентните органи за борба с изпирането на пари/финансирането на тероризма (БИП/БФТ), 2019 г.

БИП по отношение на приблизително една трета от банките, които са под прекия надзор на ЕЦБ.

99 От друга страна, за периода от декември 2019 г. до юни 2020 г. в контекста на годишния редовен цикъл ЕЦБ е получила 152 сведения с информация във връзка със 110 банки. За повече подробности относно обмена на информация за 120-те големи банки, които са под прекия надзор на ЕЦБ, вж. [таблица 5](#).

Таблица 5 — Обобщение на обмена на информация между ЕЦБ и органите за БИП/БФТ съгласно Споразумението за БИП

Период	Поток от информация	Редовен обмен	Ad hoc обмен (по собствена инициатива)	Обмен въз основа на искане
януари 2019 г. — ноември 2019 г.	ЕЦБ > орган за БИП/БФТ	75 случая на обмен на информация за 65 значими институции	15 случая на обмен на информация за 14 значими институции	0
	Орган за БИП/БФТ > ЕЦБ	0	55 случая на обмен на информация за 32 значими институции	18 случая на обмен на информация (в отговор на 19 искания, подадени от ЕЦБ) във връзка с 15 значими институции
декември 2019 г. — юни 2020 г.	ЕЦБ > орган за БИП/БФТ	79 случая на обмен на информация за 69 значими институции	8 случая на обмен на информация за 8 значими институции	4 случая на обмен на информация (в отговор на 4 искания, подадени от орган за БИП/БФТ) във връзка с 4 значими институции
	Орган за БИП/БФТ > ЕЦБ	152 случая на обмен на информация за 110 значими институции	17 случая на обмен на информация за 13 значими институции	1 случай на обмен на информация (в отговор на 3 искания, подадени от ЕЦБ) във връзка с 3 значими институции

Източник: ЕСП въз основа на статистическа информация, предоставена от ЕЦБ.

100 Данните в [таблица 5](#) и нашата одитна дейност показват, че обменът на информация е станал по-чест и последователен след въвеждането на

Споразумението за БИП в началото на 2019 г., тъй като редовният обмен между ЕЦБ и органите за БИП/БФТ е зачестил от началото на 2020 г.

101 ЕЦБ е създавала стандартни образци за изпращането на искане и предаването на информация, свързана с БИП/БФТ, до националните надзорни органи както за редовния обмен, така и въз основа на *ad hoc* искания. ЕЦБ също така е въвела рамка за предоставяне на информация на органите за БИП/БФТ, като например надзорни мерки във връзка с недостатъци във вътрешното управление.

102 ЕСП откри забавяния с продължителност в някои случаи до шест месеца при предаването на информация от ЕЦБ на националните надзорни органи, например във връзка с извадките за БИП/БФТ от решенията по ПНПО, информация от дистанционния надзор на ЕЦБ и информация за съмнителни транзакции по необслужвани кредити. Въпреки че в Споразумението за БИП не са посочени ясни срокове, голяма част от забавянето произтича от множеството необходими нива на одобрение от ръководството в ЕЦБ⁴⁷. Нейните ръководители имат много малко делегирани правомощия да споделят информация. Това може да доведе до забавяне при предприемането на действия от страна на националните надзорни органи, когато това е необходимо.

103 Материалите, предоставени от националните надзорни органи (например докладите от проверки на място), варират по обхват и качество, като невинаги са били предоставяни своевременно. В някои случаи националните надзорни органи са предоставяли на ЕЦБ действителните извадки или дори пълните доклади от проверките на място. За други банки са били предоставени само обобщени материали.

104 ЕБО е в процес на изготвяне на насоки за сътрудничество и обмен на информация между органите за пруденциален надзор, органите за надзор на БИП/БФТ и ЗФР. Очаква се насоките да бъдат публикувани за обществена консултация през второто тримесечие на 2021 г.; те ще предоставят по-ясни указания.

⁴⁷ Този въпрос беше повдигнат и в Специален доклад № 29/2016 на ЕСП „*Единен надзорен механизъм — добър старт, но са необходими допълнителни подобрения*“, точка 185.

Националните надзорни органи използват различни методологии, а насоките на ЕБО относно надзорните оценки не са достатъчно конкретни

105 За нашата извадка от банки установихме също така, че националните надзорни органи използват твърде различни методологии за своите оценки на БИП/БФТ, например като използват различни скали и критерии за оценка на риска. Това се дължи основно на характера на правната рамка, която е насочена към минимална хармонизация. Това води до повишен риск ЕЦБ да не вземе предвид по последователен начин опасенията от гледна точка на пруденциалния надзор, свързани с рисковете от ИП/ТФ, като фактори при пруденциалния надзор на банки от различни юрисдикции, въпреки че ЕЦБ няма правомощията да оспорва тези оценки или методологиите относно риска. ЕБО понастоящем се консултира относно евентуални промени в съществуващите насоки за надзор в областта на БИП/БФТ, основан на риска.

106 Изрична препратка към изпирането на пари е била включена в преразгледаните насоки на ЕБО относно ПНПО⁴⁸ едва през юли 2018 г., макар и в най-общ смисъл. Собствените вътрешни насоки на ЕЦБ също са били от общ характер.

107 Изрична нормативна основа за интегриране на риска от ИП/ФТ в пруденциалния надзор влиза в сила едва през юни 2019 г. (вж. точка 89). Тя също е трябвало да бъде транспонирана на равнището на държавите членки.

108 След искане от Съвета за изготвяне на актуални насоки, ЕБО е публикувал две становища. При липсата на хармонизирана правна рамка и подробни насоки на ЕБО обаче, органите за пруденциален надзор като цяло, и по-конкретно ЕЦБ, не разполагат с пълна информация и набор от инструменти за систематично отразяване на пруденциалните ефекти от рисковете от ИП/ФТ по ПНПО.

109 ЕЦБ е актуализирала собственото си Надзорно ръководство в началото на 2020 г. в съответствие с въведените насоки на ЕБО. Надзорната практика е вътрешните ръководства да се актуализират, когато има въведени насоки на ЕБО,

⁴⁸ ЕБО, *Guidelines on the revised common procedures and methodologies for the supervisory review and evaluation process (SREP) and supervisory stress testing* (Насоки относно общите процедури и методологии за процеса на надзорен преглед и оценка (ПНПО) и надзорните стрес тестове), 2018 г.

например относно начина, по който свързаните с БИП/БФТ опасения и надзорните съображения могат да бъдат включени в общия резултат от ПНПО.

110 За циклите на ПНПО за 2018 г. и 2019 г. ЕЦБ не е извършила проверка за последователност, за да разбере как свързаните с ИП/ФТ опасения са били включени като фактор в оценките по ПНПО, но това е било направено за цикъла на ПНПО за 2020 г.⁴⁹ За банките от нашата извадка обаче открихме данни, че ЕЦБ е взела предвид свързаната с ИП/ФТ информация в своите решения за ПНПО през 2018 г. и 2019 г. За банките с идентифицирани слабости по отношение на ИП/ФТ ЕЦБ е дала препоръки за отстраняване на пруденциалните пропуски. В съвсем малка част от случаите служителите са взели предвид информацията, предоставена от националните надзорни органи, но са я оценили като несъществена за целите на пруденциалния надзор. Решенията по ПНПО (или съответните им части) са били изпратени както до банките, така и до националните надзорни органи. ЕЦБ не отговаря за проверката на действията на националните надзорни органи във връзка с техните основни дейности, а само за довеждането на тази информация до тяхно знание.

111 Като цяло ЕЦБ е дала добър старт на интегрирането на риска от ИП/ФТ в пруденциалния надзор. Процесът на вземане на решения от ЕЦБ трябва да е по-ефикасен, а предстоящите насоки на ЕБО ще трябва да бъдат интегрирани от ЕЦБ и националните надзорни органи.

⁴⁹ Това попада извън периода на нашата извадка.

Заклучения и препоръки

112 Като цяло ЕСП установи, че в действията на ниво ЕС за борба с ИП/ФТ има слабости. На равнището на ЕС се наблюдава институционална разпокъсаност и слаба координация, когато става въпрос за мерки за предотвратяване на ИП/ФТ и за предприемане на действия там, където е бил установен риск (вж. точки **50—66**). Одитираните от ЕСП органи на ЕС разполагат понастоящем с ограничени инструменти, за да гарантират достатъчно прилагане на уредбата за БИП/БФТ на национално равнище (вж. точки **67—86**; **87—111**). Няма единен надзорен орган на ЕС за ИП/ФТ, като правомощията на ЕС в тази област са разделени между няколко органа и координацията с държавите членки се осъществява поотделно.

113 Към момента основният подход на ЕС за защита на банковия сектор от използването му за ИП/ФТ е чрез прилагане на правни изисквания, които се въвеждат главно с директиви. Държавите членки са задължени да транспонират директивите и носят основната отговорност за действията срещу ИП/ФТ чрез своите национални рамки за надзор. Държавите членки носят отговорност и за налагането на изпълнение. На практика прилагането на правото на ЕС за БИП/БФТ е различно в отделните държави членки.

114 При създаването на списъка с трети държави от 2019 г. Комисията е използвала добре разузнавателни данни (включително от Европол) и е приложила добре своята методология (точки **31—37**). Първоначално ЕСВД не е предоставила на Комисията поисканата от нея информация за целите на създаването на списъка, а комуникацията с третите държави от списъка е била непоследователна (точка **28**). Въпреки опитите на Комисията да създаде автономен списък на ЕС, до момента тя все още не е успяла да излезе извън рамките на списъка на FATF поради липсата на одобрение от страна на Съвета (точки **35—36**).

115 Методологията на Комисията за оценка на риска не приоритизира ясно рисковете от ИП/ФТ в наднационалната оценка на риска, нито посочва ясно промените в различните сектори на оценката на риска (точка **44**). Комисията не е актуализирала бързо наднационалната оценка на риска в съответствие със своите правомощия и не разглежда географското измерение (точка **46**). Комисията все още не е публикувала статистически данни за ИП/ФТ в съответствие с новите си правни задължения, което затруднява оценяването на мащаба на ИП/ФТ в ЕС в момента (точка **48**).

Препоръка 1 — Комисията следва да подобри своите оценки на риска

Комисията следва:

- а) да приоритизира в по-голяма степен секторите въз основа на риска по време на цялата процедура за наднационална оценка на риска: от планирането до последващите действия, като посочи кога и защо приоритетите се променят, както и да извършва актуализации за бързо променящите се сектори, като добави и географско измерение, когато е приложимо;
- б) да въведе новата методология за съставяне на автономен списък на ЕС с трети държави, като работи съвместно с ЕСВД и държавите членки, за да осигури включването на разузнавателни данни, както и комуникацията на ранен етап с включените в списъка трети държави;
- в) да въведе инструменти за смекчаване на риска от ИП/ФТ, свързан с трети държави, на равнището на отделните субекти или сектори.

Срок за изпълнение — до края на 2021 г.

116 Транспонирането на Директивата относно борбата с изпирането на пари е сложно и в повечето държави членки е засегнато от закъснения. В много случаи държавите са изпращали непълни или закъснели уведомления за транспониране до Комисията (точки **60—62**). Наред с това ЕСП установи случаи, при които оценката на Комисията е била по-бавна, отколкото предвиждат собствените ѝ вътрешни насоки (точка **58**). Работата на Комисията по оценката на транспонирането не е била обезпечена с достатъчно персонал (вж. точка **65**), а използването на външен изпълнител е имало своите ограничения (точка **56**). Взети заедно, тези фактори са забавили Комисията в предприемането на мерки по отношение на липсата на транспониране.

117 Това бавно транспониране е допринесло за непоследователна правна уредба в държавите членки (точка **58**) и е увеличило риска слабите места да бъдат използвани от лицата, осъществяващи изпиране на пари. Семинарите на Комисията са били полезен инструмент за подпомагане на административния капацитет на държавите членки (точка **53**). Въпреки тези качествени насоки от страна на Комисията, на държавите членки е отнело много време да транспонират законодателството и те са докладвали по-висока степен на транспониране от действителната (вж. точка **54**). Като цяло това показва, че за сложна област като законодателството в областта на БИП/БФТ равнопоставени

условия могат да бъдат постигнати по-добре чрез използване на регламенти, а не на директиви.

Препоръка 2 — Комисията следва да осигури последователен и незабавен ефект от законодателството в областта на БИП/БФТ

Комисията следва да използва регламенти, а не директиви, доколкото това е възможно.

Срок за изпълнение — до края на 2021 г.

118 Що се отнася до координацията, Комисията не извършва задълбочен собствен анализ преди да изпраща искания до ЕБО във връзка с нарушения на правото на Съюза, а разчита главно на публично достъпни доклади (точка 71).

119 Като цяло служителите на ЕБО са извършвали разследвания на предполагаемите нарушения на правото на Съюза, свързани с ИП/ФТ, в срок и в съответствие с вътрешните насоки (точка 76). ЕБО обаче е имал нужда от неоснователно дълго време, за да реши дали да разследва определени случаи (точки 74 и 75), и не е извършил никакви разследвания, свързани с ИП/ФТ, по собствена инициатива (точка 70). По отношение на ЕБО открихме данни за лобиране пред членове на групата, докато тя е разглеждала потенциално нарушение на правото на Съюза, свързано с ИП/ФТ. ЕБО не е въвел специални правила за предотвратяване на лобиране от този вид (точки 78 и 79). По отношение на нарушенията на правото на Съюза процесът на вземане на решения на ЕБО не е достатъчно ориентиран към интересите на ЕС поради влиянието на националните надзорни органи в този процес, а приключването на случаи без разследване показва, че в момента ЕБО не е склонен да извършва свързани с ИП/ФТ разследвания на нарушения на правото на Съюза. В резултат на това ЕБО е представил само една положителна констатация за нарушение на правото на Съюза, свързано с ИП/ФТ, от влизането на правомощията му в сила през 2010 г.

120 Всичко това предполага, че механизмът при нарушение на правото на Съюза не допринася за еднаквото прилагане на правото в областта на БИП/БФТ в целия ЕС, като излага на риск интегритета на единния пазар.

Препоръка 3 — ЕБО и Комисията следва да използват по-добре своите правомощия при нарушение на правото на Съюза във връзка с ИП/ФТ

Комисията следва:

- а) да приеме вътрешни насоки на ниво генерална дирекция за подаването на искания при нарушение на правото на Съюза във връзка с ИП/ФТ;
- б) да използва информацията за случаите, когато изпълнява своите законови правомощия, за да осигури прилагането на правото на ЕС;
- в) да предложи законодателни изменения, за да осигури правна яснота относно това каква информация трябва да се споделя с Комисията от компетентния орган при разследване на жалби по време на процедурата при нарушение на правото на Съюза.

ЕБО следва:

- г) да гарантира, че при сезиране за нарушение на правото на Съюза решенията дали да се извърши разследване се вземат без неоснователни закъснения;
- д) да въведе правила, за да спре опитите за влияние върху членовете на комисиите по време на техните обсъждания от страна на другите членове на Съвета на надзорниците.

Срок за изпълнение — до края на 2021 г.

121 В съответствие с новите си задължения ЕЦБ е въвела рамка за интегриране на свързаната с ИП/ФТ информация в пруденциалния надзор и активно обменя информация за риска във връзка с ИП/ФТ с националните надзорни органи. Ефикасното подаване на информация от ЕЦБ обаче е възпрепятствано от тромавия процес на вземане на решения (точка **102**). ЕЦБ няма нито отговорност, нито правомощия да разследва как националните надзорни органи използват информацията, която тя изпраща. На равнището на ЕС няма надзорен орган за БИП/БФТ, така че националните надзорни органи носят крайната отговорност за наблюдението на съответствието и предприемането на действия (точка **07**).

122 Националните надзорни органи за БИП/БФТ са започнали да предоставят на ЕЦБ доклади за банките, които са от значение за пруденциалния надзор. Тези доклади обаче се различават по обхват поради националните практики, а актуализираните насоки на ЕБО за надзорните органи за БИП/БФТ все още се

разработват (точка [117](#)). Това намалява възможността ЕЦБ да включва ефективно информацията от докладите в своите надзорни оценки (точки [108](#) и [109](#)). Въз основа на нашата извадка можем да заключим, че понастоящем ЕЦБ интегрира риска във връзка с ИП/ФТ в пруденциалния надзор (точки [110](#) и [111](#)).

Препоръка 4 — ЕБО и ЕЦБ следва да работят за по-добро включване на риска от ИП/ФТ в пруденциалния надзор

ЕБО следва:

- а) да усъвършенства своите насоки за включване на риска от ИП/ФТ в пруденциалния надзор;

Срок за изпълнение — до края на първото тримесечие на 2022 г.

- б) да финализира насоките за надзор в областта на БИП/БФТ, основан на риска, за да се постигне по-голяма последователност на оценките във връзка с БИП на поднадзорните субекти;

Срок за изпълнение — до края на 2021 г.

- в) да конкретизира в своите насоки за сътрудничество и обмен на информация съдържанието на информацията, която следва да се споделя, както и сроковете за това

Срок за изпълнение — до края на 2021 г.

ЕЦБ следва:

- г) да въведе вътрешна политика за по-ефикасно споделяне на информация, свързана с ИП/ФТ, с националните надзорни органи;

Срок за изпълнение — до края на първото тримесечие на 2022 г.

- д) да актуализира своята методология за интегриране на риска от ИП/ФТ в пруденциалния надзор, след като бъдат публикувани актуализираните насоки на ЕБО.

Срок за изпълнение — до края на второто тримесечие на 2022 г.

123 Като се има предвид високото ниво на трансгранична интеграция в банковия сектор на ЕС, слабостите в настоящата структура и прилагане на уредбата на ЕС в областта на БИП/БФТ (вж. точка [112](#)) представляват рискове за

интегритета на финансовия пазар и за общественото доверие. Предстоящата законодателна реформа (вж. точки **13—15**) представлява възможност за Комисията, Европейския парламент и Съвета да се справят с установените слабости (вж. точки **36, 49, 66** и **86**) и да преодолеят разпокъсаността на уредбата на ЕС за БИП/БФТ.

Настоящият доклад беше приет от Одитен състав IV с ръководител Alex BRENNINKMEIJER — член на Европейската сметна палата, в Люксембург на заседанието му от 20 май 2021 г.

За Сметната палата

Klaus-Heiner LEHNE
Председател

Приложения

Приложение I — Нормативна рамка на ЕС

ЕС прие първата Директива относно БИП през 1991 г. Най-скорошната, пета версия на Директивата относно БИП, е Директива (ЕС) № 2018/843 на Европейския парламент и на Съвета от 30 май 2018 г. Държавите членки имат задължението да я приемат в националното си законодателство и да изпълнят нейните разпоредби в срок до 10 януари 2020 г. През годините обхватът на директивата се разширява непрекъснато, като за банковия сектор тя обхваща:

- а) съхраняване на информация от страна както на финансовите институции, така и на нефинансовите участници, като например юристи, нотариуси, счетоводители и агенции за недвижими имоти;
- б) пълни определения на редица престъпни дейности;
 - изисквания за идентифициране, проследяване, изземване и конфискуване на имущество и приходи от престъпления;
 - мерки за борба с финансирането на тероризма;
 - прозрачност при прехвърлянето на средства;
 - изисквания за споделяне на информация относно изпирането на пари между държавите членки.
 - разширяване на обхвата, така че да бъдат включени цифровите активи (криптовалути).

Освен това съществуват и други законодателни актове на ЕС, които допълват Директивата относно БИП:

- Регламентът за електронните преводи, който е съсредоточен върху това да подпомогне правоприлагащите органи да проследяват терористи и престъпници, като направи преводите по-прозрачни;
- Директивата относно борбата с изпирането на пари по наказателноправен ред, която осигурява сходни определения за свързаните с БИП/БФТ престъпления в целия ЕС и определя минималните санкции;

- технически стандарти, становища и насоки за националните органи, изготвени от някои или от всичките три европейски надзорни органа (ЕБО, ЕОЦКП⁵⁰ и ЕОЗППО⁵¹), които Комисията е приела и е превърнала в законодателни актове под формата на делегирани регламенти.

Приложение II — Сравнение между ДБИП4 и ДБИП5

4-та Директива относно БИП — Директива (ЕС) 2015/849	5-а Директива относно БИП — Директива (ЕС) 2018/843
<p>Публикувана: 20 май 2015 г.; Влязла в сила: 26 юни 2017 г.</p>	<p>Публикувана: 19 юни 2018 г.; Влязла в сила: 10 януари 2020 г.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Изисква се оценка на риска на равнището на ЕС (наднационална оценка на риска) и национална оценка на риска • Действителни собственици • Отговорности на държавата по произход и на приемащата държава за дружествата, които осъществяват дейност и в други държави членки • Засилени правомощия на ЗФР • Опростяване на проверката за дължима грижа • Хазарт: обхващане на всички хазартни услуги • Изменено и разширено определение на видните политически личности • Доклади за съмнителна дейност • Срокът на съхраняване на информация може да бъде удължен до 10 години • Прагът за плащанията в брой за задействане на проверки във връзка с БИП е намален на 10 000 евро 	<ul style="list-style-type: none"> • Подобряване на работата на ЗФР с по-добър достъп до информация чрез централизирани регистри на банковите сметки • Подобряване на сътрудничеството между надзорните органи за борба с изпирането на пари и ЕЦБ • Укрепване на надзорната роля на ЕБО • Разширяване на критериите за оценка на високорискови трети държави и осигуряване на общо високо ниво на предпазни мерки за финансовите потоци от такива държави • Премахване на анонимността на предплатените карти • Взаимно свързване на регистрите на действителни собственици на равнището на ЕС • Списък на видните политически личности • Повишаване на прозрачността относно собствениците на дружествата и на доверителната собственост • Нови правила за криптовалутите

⁵⁰ Европейски орган за ценни книжа и пазари (ЕОЦКП).

⁵¹ Европейски орган за застраховане и професионално пенсионно осигуряване (ЕОЗППО).

Приложение III — Различни процеси за включване в списъците на ЕС

	Юрисдикции, неказващи съдействие за данъчни цели	Ограничителни мерки (санкции)	Списък с трети държави за целите на БИП
Списък	<ul style="list-style-type: none"> Списък на юрисдикциите, неказващи съдействие за данъчни цели; 	<ul style="list-style-type: none"> Списък на автономните санкции на ЕС, включително мерки, съгласувани със Съвета за сигурност на ООН (за прилагане на резолюциите на Съвета за сигурност на ООН) 	<ul style="list-style-type: none"> Високорискови трети държави, чиято уредба за борбата с изпирането на пари и с финансирането на тероризма съдържа стратегически слабости
Цели на ЕС	<ul style="list-style-type: none"> Да подобри на световно равнище доброто управление в областта на данъчното облагане (обща цел). Да гарантира, че международните партньори на ЕС спазват същите стандарти, както държавите — членки на ЕС. Да насърчи положителна промяна на данъчното законодателство и практики посредством сътрудничество. Да се бори срещу данъчните измами, отклонението от данъчно облагане, избягването на данъци и изпирането на пари; инструмент за гарантиране на еднакви условия на конкуренция. Да оказва натиск върху данъчните убежища да прилагат правила и стандарти за постигане на прозрачност, лоялна данъчна конкуренция и прилагане на международните стандарти срещу свиването на данъчната основа/прехвърлянето на печалби. 	<ul style="list-style-type: none"> Инструмент на общата външна политика и политика на сигурност (ОВППС) на ЕС, чрез който ЕС може да се намесва, където е необходимо, за да предотврати конфликт или за да реагира на възникващи или текущи кризи. Да предизвика промени в политиката или дейността. Да прилага резолюциите на Съвета за сигурност на ООН или да подпомага целите на ОВППС, а именно насърчаване на международния мир/сигурност, предотвратяване на конфликти, подпомагане на демокрацията, принципите на правовата държава, правата на човека и защита на принципите на международното право. Да подкрепя борбата с тероризма и разпространението на оръжия за масово унищожение. 	<ul style="list-style-type: none"> Отбранителна политика, предназначена да защитава интегритета на вътрешния пазар от юрисдикции на трети държави, които представляват съществена заплаха за финансовата система на Съюза.

	Юрисдикции, неказващи съдействие за данъчни цели	Ограничителни мерки (санкции)	Списък с трети държави за целите на БИП
Съставяне на кратък списък	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Етап на подбор: държавите членки се подбират въз основа на неутрален набор от показатели. ➤ Етап на проверка: взема се предвид работата на Световния форум относно прозрачността и обмена на информация за данъчни цели и приобщаващата рамка на ОИСР за борба със свиването на данъчната основа и прехвърлянето на печалби. Общи критерии за оценка: спазване на няколко стандарта на ОИСР. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Някои от режимите на санкции са наложени от Съвета за сигурност на ООН, други са приети самостоятелно от ЕС въз основа на информация от ЕСВД, държавите членки, делегациите на ЕС и Европейската комисия. ➤ Ограничителните мерки трябва винаги да бъдат в съответствие с международното право, да зачитат правата на човека/основните свободи, по-специално правото на справедлив процес и правото на ефективна правна защита. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Комисията взема предвид информацията от Специалната група за финансови действия (FATF) и от други регионални органи от типа на FATF, разглежда друга подходяща информация в публичното пространство и взема под внимание поверителна информация, която е достъпна за други органи на ЕС (напр. Европол, ЕСВД).

	Юрисдикции, неоказващи съдействие за данъчни цели	Ограничителни мерки (санкции)	Списък с трети държави за целите на БИП
<p>Основна роля на институциите на ЕС</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Списъкът се основава на Съобщението на Комисията относно външна стратегия за ефективно данъчно облагане, представена в пакета от мерки за борба с избягването на данъци от 2016 г.; Европейската комисия отговаря за създаването на неутрален набор от показатели. ➤ Съвет на ЕС (група „Кодекс за поведение“ (Данъчно облагане на предприятия): трябва да извърши проверка и да състави списък на държавите; накрая приема/преразглежда списъка. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Съвет на ЕС: приемане (регламент), подновяване или отменяне на режими на санкции въз основа на предложения от върховния представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката на сигурност. ➤ Европейска комисия <ul style="list-style-type: none"> • подготвя за приемане от Съвета предложения за регламенти относно санкциите; • представлява Комисията в свързаните със санкциите обсъждания с държавите членки в рамките на Работната група на съветниците по външни отношения към Съвета; • транспонира определени санкции на ООН в правото на ЕС; • наблюдава изпълнението/прилагането на санкциите на ЕС във всички държави членки; • подпомага държавите членки в усилията им да прилагат санкциите; • засилва устойчивостта на ЕС към извънтериториални санкции, приети от трети държави. ➤ ЕСВД: отговаря за подготвянето и преразглеждането на режимите на санкции в сътрудничество с държавите членки, съответните делегации на ЕС и Европейската комисия. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Комисията е правно задължена да идентифицира държавите извън ЕС, които имат слабости в националната си уредба за БИП, представляващи риск за финансовата система на ЕС. Тя използва класирането в собствената си „Таблица с показатели в областта на данъчното облагане“ от 2016 г., в която държавите са класирани по икономическа свързаност с ЕС, относителен размер на финансовия сектор и корупция. ➤ Комисията приема списъка с високорискови трети държави чрез „делегиран акт“: задължение да се консултира с експертната група по въпросите на изпирането на пари и финансирането на тероризма (EGMLTF), а също и с Европейския парламент преди приемането му. ➤ Списъкът се предлага от Европейската комисия, а Парламентът или Съветът може да отхвърлят това предложение в рамките на 30 дни.

	Юрисдикции, неоказващи съдействие за данъчни цели	Ограничителни мерки (санкции)	Списък с трети държави за целите на БИП
Подновяване	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Най-малко веднъж годишно; от 2020 г. насам — два пъти годишно. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Автономните разпоредби на ЕС се преразглеждат поне веднъж на всеки 12 месеца. Съветът може по всяко време да реши да ги измени, да ги удължи или да ги прекрати временно. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Най-малко веднъж годишно, но може да бъде и по-често.
Цел	<ul style="list-style-type: none"> ➤ В списъка могат да бъдат включвани само юрисдикции извън ЕС; ➤ Юрисдикции, които са отвъдморски страни и територии на ЕС (но самите те не са част от ЕС) също могат да бъдат включвани в списъка. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Правителства на държави извън ЕС (поради провежданите от тях политики); ➤ Дружества (които осигуряват средствата за провеждането на въпросните политики); ➤ Групи или организации (например терористични групи); ➤ Лица (които подкрепят съответните политики, участват в терористични дейности и т.н.); ➤ Санкциите имат ефект в държавите извън ЕС, но мерките се прилагат само в рамките на юрисдикцията на ЕС; задълженията, които те налагат, са обвързващи за гражданите на ЕС или за лица, намиращи се в ЕС или извършващи стопанска дейност в него. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Държави и територии извън ЕИП. По принцип те могат да включват отвъдморски страни и територии на ЕС, които не са част от ЕС сами по себе си.

	Юрисдикции, неоказващи съдействие за данъчни цели	Ограничителни мерки (санкции)	Списък с трети държави за целите на БИП
Въздействие	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Защитни мерки на ЕС в неданъчната сфера: <ul style="list-style-type: none"> • Институциите/държавите — членки на ЕС, трябва да вземат предвид списъка на ЕС във: външната политика, сътрудничеството за развитие и икономическите отношения с трети държави; • Европейската комисия следва да взема предвид списъка при изпълнението на операциите на ЕС за финансиране и инвестиции, наред с другото, по ЕФСИ и ЕФУР. ➤ Защитни мерки на ЕС в данъчната сфера: 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ ЕС е въвел над четиридесет различни режима на санкции. В зависимост от схемата на санкции, тя може да води до оръжейно ембарго, ограничения за достъп (забрани за пътуване), замразяване на активи или други икономически мерки като ограничения върху вноса и износа. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Това оказва въздействие върху дружествата в ЕС, които извършват стопанска дейност с лица или дружества от държава, включена в списъка. Задължените субекти в рамките на ЕС (например банките) трябва да извършват разширена комплексна проверка на клиента, когато работят с трета държава, включена в списъка. Тя е една стъпка по-високо от обичайната комплексна проверка и може да включва засилени проверки на идентификацията на клиента, на действителния собственик и/или на източника на средства.

Приложение IV — ЕС и САЩ

Препоръка на FATF		Начин на работа в ЕС	Равнище	Начин на работа в САЩ	Равнище
1	Оценка на рисковете и прилагане на подход, основан на риска	ЕС публикува наднационална оценка на риска на всеки две години. Понякога ЕБО също публикува секторни оценки на риска. Държавите членки също трябва да публикуват собствени оценки на риска. Очаква се надзорните органи и задължените субекти да ги вземат предвид при извършването на своята дейност.	Равнище на ЕС и на държавите членки	Многоведомствено сътрудничество за оценка на рисковете с актуализация всяка година или на всеки две години: САЩ поддържа значителен брой допълващи се процеси за установяване и оценка на рисковете от ИП/ФТ, които водят до голямо разнообразие от крайни продукти. Оценките на риска в подкрепа на стратегиите за национална сигурност на президента се изготвят от съответните правителствени агенции с участието на разузнавателни, правоприлагащи и политически агенции, участващи в БИП/БФТ, включително Мрежата за противодействие на финансовите престъпления (FinCEN), която допринася за това рисковете и тенденциите в областта на ИП/ФТ да бъдат идентифицирани при режима на докладване.	Федерално равнище
9	Законодателство за поверителността на финансовите институции	Държавите членки трябва да въведат закони, за да гарантират, че информацията може да бъде споделяна с органите по приходите и правоприлагащите органи. Съгласно ДБИП надзорните органи трябва да имат правомощието да изискат принудително всяка информация, която е от значение за наблюдение на съответствието.	Равнище на държавите членки	Законът за правото на финансова поверителност (RFPA) (12 USC 3401-22.) урежда как федералните агенции на САЩ получават информация от финансовите институции и при какви обстоятелства могат да я разкриват. Той въвежда определени предпазни мерки, преди банките да могат да разкрият информация за клиента на правоприлагащите или надзорните органи.	Федерално равнище

Препоръка на FATF		Начин на работа в ЕС	Равнище	Начин на работа в САЩ	Равнище
10—11	Комплексна проверка на клиента и съхраняване на информация	Банките в ЕС не могат да поддържат анонимни сметки и са задължени да извършват комплексна проверка на клиента на нови и съществуващи предприятия. Те са задължени да съхраняват информация за определен период от време и да я предоставят на надзорните органи (при поискване).	Равнище на държавите членки	Поддържането на анонимни сметки или сметки под очевидно фиктивни имена не е изрично забранено. От банките обаче се изисква да извършват основани на риска процедури за проверка на идентичността на всеки клиент, за да може банката да си създаде разумна увереност, че има информация за истинската идентичност на клиента. Към банките няма изрично изискване да установяват и проверяват идентичността на лицата, които са упълномощени да действат от името на клиентите. Като цяло банките са задължени да съхраняват информация най-малко пет години.	Щатско равнище
12—16	Допълнителни мерки за конкретни клиенти и дейности	Мерките, свързани с видни политически личности, и кореспондентското банкиране се уреждат на равнището на държавите членки. По отношение на преводите на пари и електронните преводи има някои задължения въз основа на пряко приложимо законодателство на ЕС, като например Регламента за електронните преводи (Регламент № 2015/847).	Равнище на ЕС и на държавите членки	По отношение на кореспондентското банкиране всяка участваща банка е длъжна да установи подходящи специфични политики, процедури и механизми за контрол, които са адекватно разработени за откриване и докладване на случаи на изпиране на пари чрез тези сметки. По отношение на доставчиците на услуги за преводи на пари и за електронни преводи, както официалните, така и неофициалните са предмет на изискванията на Закона за банковата тайна, включително регистрация в Мрежата за противодействие на финансовите престъпления FinCEN.	

Препоръка на FATF		Начин на работа в ЕС	Равнище	Начин на работа в САЩ	Равнище
17—19	Разчитане на трети страни, механизми за контрол и финансови групи	Държавите членки може да разрешат на задължените субекти да разчитат на трети страни за извършването на комплексна проверка при спазване на определени стандарти. Съществуват стандарти за механизмите за контрол във връзка с БИП за трансграничните банки, като се очаква националните надзорни органи да си сътрудничат в колегиуми. За високорисковите трети държави ЕС приема списък, като поднадзорните субекти се очаква да въведат разширена комплексна проверка за работата си с тези високорискови трети държави.	Равнище на ЕС и на държавите членки	Обхванатите финансови институции трябва да създадат програми за БИП, които да включват най-малко: а) разработване на вътрешни политики, процедури и механизми за контрол; б) назначаване на служител, отговорен за съответствието, който да е на достатъчно висока длъжност, за да гарантира спазването на всички задължения съгласно Закона за банковата тайна; в) наличие на текуща програма за обучение на служителите; и г) наличие на независима функция във връзка със съответствието за тестването на програмите. Що се отнася до високорисковите държави, финансовите институции трябва да прилагат разширена комплексна проверка за кореспондентските сметки, открити или поддържани в САЩ, за определени категории чуждестранни банки. Този списък се приема от Мрежата за противодействие на финансовите престъпления (FinCEN) на федерално равнище.	Щатско равнище
20—21	Докладване на съмнителни операции	Задължените субекти в държавите — членки на ЕС, са задължени да докладват за съмнителни дейности или операции на националното звено за финансово разузнаване (ЗФР). Звената за финансово разузнаване имат платформа за споделяне на разузнавателни данни на равнището на ЕС (FIU.net). Европол — полицейската агенция на ЕС, също събира и разпространява разузнавателни данни	Равнище на ЕС и на държавите членки	САЩ изискват от обхванатите финансови институции да докладват за съмнителни операции. Финансовите институции имат указания незабавно да докладват на правоприлагащите органи за нарушения, които изискват незабавно внимание, като например действащи схеми за изпиране на пари и терористична дейност. Освен ако не се изисква да бъдат изпращани незабавно, докладите за съмнителни операции трябва да се подават в Мрежата за противодействие на финансовите престъпления (FinCEN).	Щатско равнище

Препоръка на FATF		Начин на работа в ЕС	Равнище	Начин на работа в САЩ	Равнище
		относно моделите на дейностите по изпирането на пари.			
24—25	Прозрачност и действителни собственици на юридически лица и правила	Законодателството на ЕС в областта на БИП задължава държавите членки да поддържат информация за действителните собственици в централни регистри, които трябва да бъдат свързани. За тези, които не изпълняват това задължение, се въвеждат санкции. На равнище ЕС обаче няма общ регистър за действителните собственици и за информация.	Равнище на държавите членки	Учредяването на юридически лица в САЩ се регулира от щатското законодателство. Всеки от 56 -те щата, териториите и окръг Колумбия имат собствени закони за учредяването и управлението на юридическите лица. След като веднъж бъдат учредени, за тях е приложимо и федералното законодателство в определени области (напр. наказателно право, законодателство за ценните книжа, данъчно облагане). През 2016 г. оценката на Специалната група за финансови действия (FATF) за САЩ е, че те имат слабости в координацията в тази област, по-специално защото адекватната, точна и навременна информация относно действителните собственици и контрола на юридическите лица невинаги може да бъде получена или достигната своевременно от компетентните органи.	Щатско равнище

Препоръка на FATF		Начин на работа в ЕС	Равнище	Начин на работа в САЩ	Равнище
26—28	Регулиране и надзор	<p>Нормативната уредба е установена на равнище ЕС и е основно под формата на директиви. В нея са очертани задълженията на определени органи на ЕС като Комисията и ЕБО. Държавите членки също така трябва да транспонират определени изисквания в националното си законодателство. Всяка държава членка трябва да има надзорен орган или надзорни органи в областта на изпирането на пари за задължените субекти в рамките на нейната юрисдикция.</p> <p>На практика на равнището на ЕС са установени регулаторни технически стандарти и се очаква банките и националните надзорни органи да ги спазват. Контролът на равнището на ЕС е под формата на правомощия на Комисията да открива процедури за установяване на нарушение, когато дадена държава членка не въведе съответното законодателство. Също така ЕБО може да разследва и да дава препоръки при установяване на потенциално нарушение на законодателството на Съюза в областта на изпирането на пари.</p>	Равнище на ЕС и на държавите членки	<p>Поради международния характер както на финансовата система, така и на сериозните престъпления и тероризма, федералното правителство е поело главната роля за създаването и прилагането на законодателството в областите на изпирането на пари (ИП) и финансирането на тероризма (ФТ). Други разпоредби могат да имат предимство пред щатските закони могат да бъдат, когато Конгресът изрично предвиди клауза за предимство, когато даден щатски закон противоречи на федерален закон и когато щатите нямат правомощия да регулират дадена област, за която Конгресът е определил, че трябва да бъде регулирана изключително от федералните органи.</p> <p>Федералните регулаторни органи (Управлението за контрол на паричното обращение (ОСС), Федералният резерв, Федералната корпорация за застраховане на влоговете (FDIC), Администрацията на Националния кредитен съюз (NCUA) и др.) имат делегирани правомощия за проверка и правоприлагане от Мрежата за противодействие на финансовите престъпления (FinCen).</p> <p>Правното основание е Законът за банковата тайна от 1970 г. и Наредбата за прилагане на Закона за банковата тайна, подсилено със Закона за обединяване и укрепване на САЩ (USA Patriot Act) от 2001 г. В системата на САЩ за БИП/БФТ се поставя силен акцент върху правоприлагането. Всички правоприлагащи агенции (федерални, щатски, местни) имат пряк достъп до докладите относно съмнителни</p>	Федерално и щатско

Препоръка на FATF		Начин на работа в ЕС	Равнище	Начин на работа в САЩ	Равнище
				<p>действия, подавани в Мрежата за противодействие на финансовите престъпления (FinCEN). Особено силна характеристика е подходът с използване на междуведомствена работна група, която обединява органи от всички равнища (федерално, щатско, местно). Този подход се използва широко за провеждането на разследвания на ИП/ФТ и предикатни престъпления и се е доказал като много успешен при значими, мащабни и сложни случаи.</p>	

Препоръка на FATF		Начин на работа в ЕС	Равнище	Начин на работа в САЩ	Равнище
33	Статистически данни	Правната уредба на ЕС задължава държавите членки да събират статистически данни относно изпирането на пари и да ги представят на Евростат — статистическата служба на ЕС. След това Евростат има задължението да докладва тези статистически данни, но правното задължение за това тъкмо сега влиза в сила. Междувременно има много малко систематични количествени данни относно обемите на изпирането на пари и финансирането на тероризма.	Равнище на ЕС и на държавите членки	САЩ поддържат изчерпателни статистически данни освен за разследванията, съдебните производства и присъдите, свързани с щатски престъпления за изпиране на пари, и за замразената, иззетата или конфискуваната собственост на щатско равнище.	Федерално и щатско
35	Санкции	Държавите членки са задължени да осигурят правомощия и ресурси на надзорните органи в областта на изпирането на пари, така че те да могат да налагат санкции при установяване на нарушения на надзорните правила. На практика естеството и строгостта на санкциите са различни в отделните юрисдикции.	Равнище на държавите членки	Налице са редица пропорционални и възпиращи наказателни, граждански и административни санкции, вариращи от дисциплинарни писма до глоби и лишаване от свобода. Мрежата за противодействие на финансовите престъпления (FinCEN) може да предприеме мярка за правоприлагане при нарушение на Закона за банковата тайна. Единствено тя има федерални правомощия за правоприлагане по отношение на финансовите институции и обхванатите определени нефинансови дружества и професии. Освен затворени материални процедури Мрежата за противодействие на финансовите престъпления (FinCEN) може да предприема други официални и неофициални административни действия. Други агенции (като например SEC) също са оправомощени съгласно техния приложим закон да извършват редица надзорни действия.	Федерално равнище

Източник: Обобщение на ЕСП въз основа на различни документи на FATF, FinCEN, Комисията и ЕБО.

Приложение V — Етапи на процедурата при нарушение на правото на Съюза

Етап	Процес	Заинтересована страна	График
Искане	<p>Член 17 от Регламент № 1093/2010 (Регламента за създаване на ЕБО)</p> <p>Член 17 предвижда възможност ЕБО да разследва предполагаемо нарушение или неприлагане на правото на Съюза по собствена инициатива или по искане на определени органи, да извършва разследване на определени органи при нарушение на правото на Съюза.</p> <p>Регламентът за ЕБО не определя как и кога, т.е. никой от тези органи (включително Комисията) няма никакво правно задължение относно това как и кога трябва да отправи искане до ЕБО.</p>	<p>Искането до ЕБО трябва да бъде подадено от един или повече компетентни органи, Европейския парламент, Съвета, Комисията или Групата на участниците от банковия сектор.</p>	<p>Искането може да бъде отправено по всяко време, но ЕБО няма конкретно правно задължение да отговори в някакъв срок.</p>
Предварително проучване	<p>Предварителна оценка на предполагаемото нарушение на правото на Съюза.</p>	<p>ЕБО извършва предварително проучване, включително осъществява контакт с компетентните органи, за да установи фактите относно предполагаемото нарушение на правото на Съюза.</p>	<p>Няма конкретен законов срок за този период.</p>
Разследване	<p>Официалният процес на вземане на решение дали е възникнало нарушение на правото на Съюза.</p>	<p>Председателят на ЕБО решава дали да започне разследване по нарушение на правото на Съюза</p>	<p>ЕБО може да отправи препоръка до засегнатия компетентен орган, в която се</p>

Етап	Процес	Заинтересована страна	График
		<p>или не. Процедурният правилник на ЕБО предвижда свикване на група, състояща се от председателя и шест членове на Съвета на надзорниците, които не са засегнати от разследването. Групата решава:</p> <ul style="list-style-type: none"> — да приключи разследването без да приеме препоръка; — или ако има установено нарушение на правото на Съюза, да даде препоръка до Съвета на надзорниците във връзка с нарушение на правото на Съюза. 	<p>посочват необходимите действия за спазване на правото на Съюза не по-късно от два месеца от започването на разследването.</p>
Препоръка	<p>Съветът на надзорниците заключава, че има нарушение на правото на Съюза, и отправя препоръка до съответния компетентен орган.</p>	<p>Решението за приемане на препоръка се взема от Съвета на надзорниците на ЕБО, състоящ се от надзорници от 27 компетентни органа.</p>	<p>Решението относно приемането на препоръка трябва да бъде взето в рамките на два месеца от започването на разследването (вж. предишната точка).</p>
Съобщение	<p>Изпращане на препоръката до националния компетентен орган (НКО)</p>	<p>В препоръката се посочват необходимите действия за спазване на правото на Съюза.</p>	<p>НКО трябва да отговори в рамките на десет дни.</p>

Етап	Процес	Заинтересована страна	График
Становище	Когато компетентният орган не изпълни препоръката, Комисията може да изпрати до НКО официално становище.	Комисията може да предприеме действия, след като е била информирана от ЕБО или по собствена инициатива.	Комисията може да издаде такава официално становище не по-късно от три месеца след приемането на препоръката, като може да удължи този срок с един месец.

Източник: Регламент за ЕБО, Процедурен правилник на ЕБО.

Приложение VI — Проверка на транспонирането

Краен срок за транспониране	26 юни 2017 г.
Уведомления от държавите членки, подадени в определения срок или преди започването на производства за установяване на нарушение във връзка с липса на уведомяване	6
Брой държави членки, които не са съобщили за пълно транспониране към момента на настоящия одит (юли 2020 г.)	8
Брой образувани производства за установяване на нарушение във връзка с липса на уведомяване и непълнота	28
Обща продължителност на производствата за установяване на нарушение (в месеци) ⁵²	Над 36 (продължава) ⁵³

Източник: Анализ на ЕСП на анализ на Комисията.

⁵² Към септември 2020 г.

⁵³ Продължителност на най-дългото производство за установяване на нарушение.

Приложение VII — Видове обмен на информация в ЕЦБ

Категории	Обмен на информация в контекста на годишния редовен обмен на информация (изпратена и получена)	Ad hoc обмен на информация по собствена инициатива (изпратена и получена)	Обмен на информация въз основа на <i>ad hoc</i> искания (изпратена и получена)
Споделяна информация	<p>Годишно споделяне на извадки от решенията по ПНПО от ЕЦБ с органите за БИП/БФТ (споделяне по собствена инициатива)</p> <p>Резултати и оценки на риска от ИП/ФТ; свързани с проверки на място доклади и санкции (годишни искания, изпращани от ЕЦБ до органите за БИП/БФТ)</p>	Друга важна информация, произтичаща от надзора на двете функции	Друга важна информация, произтичаща от надзора на двете функции

Източник: ЕСП въз основа на информация, предоставена от ЕЦБ.

Акроними и съкращения

БВП: Брутен вътрешен продукт

БИП: Борба с изпирането на пари

БФТ: Борба с финансирането на тероризма

ДБИП: Директива относно борбата с изпирането на пари

ДКИ: Директива за капиталовите изисквания

ЕБО: Европейски банков орган

ЕНМ: Единен надзорен механизъм

ЕОЗППО: Европейски орган за застраховане и професионално пенсионно осигуряване

ЕОЦКП: Европейски орган за ценни книжа и пазари

ЕПРВ: Еквивалент на пълно работно време

ЕСВД: Европейска служба за външна дейност

ЕЦБ: Европейска централна банка

ЗФР: Звено за финансово разузнаване

ИП/ФТ: Изпиране на пари и финансиране на тероризма

НОР: Наднационална оценка на риска

ОУП: Официално уведомително писмо

ВСBS: Базелски комитет по банков надзор

ВОС: Съвет на надзорниците

ВУЛ: Нарушение на правото на Съюза

EGMLTF: Експертна група по въпросите на изпирането на пари и финансирането на тероризма

FATF: Специална група за финансови действия

FINCen: Мрежа за противодействие на финансовите престъпления

MER: Доклад за взаимна оценка

Речник на термините

Базелски комитет за банков надзор (BCBS): Основната инстанция, определяща стандартите в световен мащаб по отношение на пруденциалния режим за банките, и форум за сътрудничество по въпросите на банковия надзор.

Борба с финансирането на тероризма (БФТ): Ефективните режими за борба с изпирането на пари и финансирането на тероризма са от съществено значение за защитата на интегритета на пазарите и на глобалната финансова рамка, тъй като спомагат за смекчаване на факторите, които улесняват финансовите злоупотреби.

ГД „Финансова стабилност, финансови услуги и съюз на капиталовите пазари“ (FISMA): Генерална дирекция „Финансова стабилност, финансови услуги и съюз на капиталовите пазари“ на Европейската комисия; координираща ГД в Комисията по отношение на БИП.

Делегиран акт: Правно обвързващ акт, който Комисията използва, ако Парламентът и Съветът нямат възражения, за да допълни или измени части от законодателството на ЕС, които не са от първостепенно значение, например като дава подробности за изпълнението на мерки.

Директива относно борбата с изпирането на пари: Законодателен акт на ЕС и основен правен инструмент за предотвратяване на използването на финансовата система на Съюза за целите на изпирането на пари и финансирането на тероризма. Първата директива е въведена през 1990 г., с последващи редакции до Петата директива от 2018 г.

Европейска служба за външна дейност (ЕСВД): ЕСВД е дипломатическата служба на ЕС. Целта ѝ е да направи външната политика на ЕС по-съгласувана и ефективна, като по този начин увеличи световното влияние на Европа. Тя управлява дипломатическите отношения на ЕС с другите държави извън блока и провежда външната политика и политиката на сигурност на ЕС.

Европейска централна банка (ЕЦБ): Европейска институция, създадена с Договора от Амстердам през 1998 г. ЕЦБ осъществява пряк пруденциален надзор над големите банки в еврозоната чрез Единния надзорен механизъм от 2014 г. насам.

Европейски банков орган (ЕБО): Агенция на ЕС, създадена през 2011 г. Един от трите европейски надзорни органа и основният регулаторен орган в областта на банковото регулиране и надзор. ЕБО изготвя регулаторни технически стандарти,

които се одобряват от Комисията и има правомощия за прилагане на стандартите за БИП.

Европейски надзорни органи (ЕНО): ЕНО са Европейският банков орган (ЕБО), Европейският орган за застраховане и професионално пенсионно осигуряване (ЕОЗППО) и Европейският орган за ценни книжа и пазари (ЕОЦКП). ЕНО работят по хармонизирането на финансовия надзор в ЕС и спомагат да се осигури последователното прилагане на нормативната уредба с цел създаване на еднакви условия на конкуренция. Те също така са упълномощени да оценяват рисковете и уязвимостите във финансовия сектор.

Европол: Правоприлагащата агенция на Европейския съюз, която, наред с другото, подкрепя държавите членки в борбата им с изпирането на пари и тероризма.

Звено за финансово разузнаване (ЗФР): Национален компетентен орган, отговорен за прилагането на законодателството в областта на борбата с изпирането на пари в съответната държава членка. Отговаря за събирането, анализа и разпространението на докладите, представени от задължените субекти, включително в други държави — членки на ЕС, и трети държави, и за поддържането на връзка с правоприлагащите органи при необходимост.

Кредитна институция: Предприятие, чийто предмет на дейност е да получава от обществото депозити или други възстановими средства и да предоставя кредити.

Мотивирано становище: Ако дадена държава от ЕС не изпрати уведомление за мерки, с които се транспонират изцяло разпоредбите на директивите, или не отстрани предполагаемо нарушение на правото на ЕС, Комисията може да започне официално производство за установяване на нарушение. След стъпката на изпращане на ОУП и след като Комисията стигне до заключението, че държавата не изпълнява задълженията си съгласно правото на ЕС, като втора стъпка в производството тя може да изпрати мотивирано становище: официално искане за спазване на правото на ЕС.

Надзорен орган за БИП: Публичен орган в държавата членка, натоварен с надзора на уредбата за БИП/БФТ, проверката на задължените субекти за спазването на режима за БИП на съответната юрисдикция, налагането на глоби за неспазване.

Официално уведомително писмо (ОУП): Ако дадена държава от ЕС не уведоми Комисията за мерките, с които се транспонират изцяло разпоредбите на директивите, или не отстрани предполагаемо нарушение на правото на ЕС, Комисията може да започне официално производство за установяване на

нарушение. Производството за установяване на нарушение започва с официално уведомително писмо, с което Европейската комисия дава възможност на държавата членка да представи становището си относно констатираното нарушение.

Проверка за съответствие: Проверка дали съответните разпоредби на дадена директива на ЕС са правилно отразени в националните мерки за прилагане.

Проверка на транспонирането: Оценка на съвместимостта на националните мерки за прилагане с разпоредбите на директивата.

Производство за установяване на нарушение: Съгласно членове 258—260 от Договора за функционирането на Европейския съюз това е основният механизъм за налагане на изпълнение на задълженията, прилаган от Комисията срещу определена държава членка, когато тя счита, че държавата членка нарушава задълженията си, произтичащи от правото на ЕС.

Процес на надзорен преглед и оценка (ПНПО): Годишният надзорен процес за големите банки в еврозоната, които са под прекия надзор на ЕЦБ. Чрез него на надзорните органи се предоставя хармонизиран набор от инструменти за проверка на рисковия профил на банката от четири различни ъгъла — бизнес модел, управление и риск, капитал, ликвидност.

Пруденциален надзор: Пряк надзор над финансовите институции (включително банките), за да се гарантира, че те не просто спазват разпоредбите от формална правна гледна точка, но и работят стабилно и благоразумно в духа на регулаторната рамка.

Специална група за финансови действия (FATF): Междуправителствен орган, създаден през 1989 г. от министрите на съответните юрисдикции на неговите членове. Групата има 39 члена, включително Европейската комисия и 14 държави членки. Тя определя стандарти и насърчава ефективното прилагане на правни, регулаторни и оперативни мерки за борба с изпирането на пари, финансирането на тероризма и други свързани заплахи за интегритета на международната финансова система. Групата представлява „орган за разработване на политики“, който работи за създаването на необходимата политическа воля за осъществяване на национални законодателни и регулаторни реформи в тези области.

Съд на Европейския съюз (Съд на ЕС): Съдът на Европейския съюз тълкува правото на ЕС, за да гарантира, че то се прилага по един и същ начин във всички държави от ЕС, и урежда правни спорове между националните правителства и институциите на ЕС.

Транспониране на правото на ЕС: Процедурата, чрез която държавите — членки на ЕС, включват директивите на ЕС в националното си право, за да направят техните цели, изисквания и срокове пряко приложими.

Трета държава: Трета държава означава държава или територия извън рамките на Европейската общност.

ОТГОВОРИ НА ЕВРОПЕЙСКАТА КОМИСИЯ И НА ЕСВД ПО СПЕЦИАЛНИЯ ДОКЛАД НА ЕВРОПЕЙСКАТА СМЕТНА ПАЛАТА „УСИЛИЯТА НА ЕС ЗА БОРБА С ИЗПИРАНЕТО НА ПАРИ В БАНКОВИЯ СЕКТОР СА РАЗПОКЪСАНИ И ПРИЛАГАНЕТО ИМ Е НЕДОСТАТЪЧНО“

КРАТКО ИЗЛОЖЕНИЕ

Отговори на Комисията и на ЕСВД по краткото изложение (точки I—XI):

Комисията е твърдо решена да се бори с изпирането на пари и с финансирането на тероризма както в ЕС, така и в световен мащаб. Въпреки че през годините ЕС разработи солидна регулаторна рамка, все по-голям е консенсусът, че тя трябва да бъде подобрена, за да се постигне цялостна политика на Съюза. За тази цел на 7 май 2020 г. Комисията прие план за действие, като обяви амбициозен набор от мерки за всеобхватна политика на Съюза за предотвратяване на изпирането на пари и финансирането на тероризма. В плана за действие са очертани реформите, необходими за укрепване на защитата на Съюза, за преодоляване на настоящата разпокъсаност и за осигуряване на единна нормативна уредба и надзорен орган на равнище ЕС, разполагащ с преки правомощия за надзор над ограничен брой от най-рискските финансови институции. В плана за действие се предвижда и механизъм за подпомагане и координация на звената за финансово разузнаване.

Предстоящият законодателен пакет ще осигури по-голяма хармонизация под формата на Регламент относно борбата с изпирането на пари (БИП), придружаващ изменена Директива относно БИП.

На 7 май 2020 г. заедно с приемането на плана за действие Комисията публикува преразгледана методика за определяне на високорисковите трети държави за целите на Директивата относно БИП, която методика осигурява по-голямо полезно взаимодействие с работата на Специалната група за финансови действия (FATF) и по-голямо сътрудничество със съответните трети държави.

Комисията припомня, че през февруари 2019 г. прие първия си автономен списък на високорисковите трети държави, които представляват заплаха, свързана с изпирането на пари, за финансовата система на Съюза и за правилното функциониране на вътрешния пазар. Този автономен списък бе отхвърлен от Съвета в рамките на правото му на контрол. Вследствие на това отхвърляне Комисията преразгледа методиката си и започна засилено сътрудничество със съответните трети държави.

Що се отнася до транспонирането на директивите от държавите членки в миналото, веднага след като държавите членки я уведомиха за всички мерки за транспониране, Комисията направи всичко възможно, за да завърши оценката си. Тя обаче признава предизвикателствата пред цялостното транспониране на директивите относно БИП, което често изисква не само да се приеме централен правен инструмент за БИП, но и да се въведат изменения в няколко други правни инструмента в съответния национален правен ред.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ

24. Що се отнася до източника на средства, посочен в приложение III, Комисията би искала да припомни, че съгласно член 155, параграф 2 от Финансовия регламент 2018/1046 политиката по отношение на третите държави се използва и за защита на бюджета на Съюза. На лицата и субектите, изпълняващи средства на Съюза (финансови инструменти и бюджетни гаранции), е забранено да предприемат нови или подновени операции със субекти, учредени или установени в юрисдикции, които са определени като високорискови.

Общ отговор по точки 27 и 28

Що се отнася до метода за събиране на информация за съставянето на списъка с трети държави, новостта на процеса възпрепятства бързото му прилагане. Комисията работи с ЕСВД за установяване на работни методи, които да позволят своевременен обмен на информация. Подобрената методика, приета през май 2020 г., също дава възможност за засилено сътрудничество с третите държави. През лятото на 2020 г. Европейската комисия, заедно с ЕСВД, започна процеса на сътрудничество с третите държави.

32. Комисията е член на FATF и участва активно в нейната работа. Вследствие на това Комисията взема под внимание докладите за взаимна оценка на съответната трета държава, наред с други източници. Когато докладът за взаимна оценка не е бил актуален, е вземана предвид наличната актуализирана информация, така че да се отрази текущото състояние в съответната трета държава.

36. Комисията обмисля възможността за преразглеждане на политиката по отношение на третите държави в рамките на предстоящия законодателен пакет за БИП.

44. Според Комисията актуализирането на наднационалната оценка на риска (НОР) на всеки две години позволява да се отчетат най-новите рискове, включително промените във времето. Както е посочено в отговора по точка 46 по-долу, всички фишове за секторите и продуктите бяха актуализирани през 2019 г. и бяха добавени нови сектори и продукти (47 през 2019 г. спрямо 40 през 2017 г.). Що се отнася до актуалната статистическа информация за паричните обеми на ИП/ФТ, вж. отговора по точка 48.

46. (2-ро тире) Промяната в оценката се основаваше на доказателства, получени от заинтересованите страни и от независими източници. Освен това оценките бяха потвърдени първо от основните заинтересовани страни (например Европол), а също и от всички съответни служби на Комисията в рамките на специална междуведомствена група.

Комисията обаче е съгласна, че е необходима допълнителна работа за по-добро аргументиране на промените в тази област.

(3-то тире) По принцип наднационалната оценка на риска не може да има географски фокус. Комисията обаче е съгласна, че за някои сектори това може да е приложимо.

(4-то тире) Приети са само две наднационални оценки на риска (през 2017 г. и 2019 г.), а актуализирането им на всеки две години вече е често според международните стандарти, предоставени от FATF, и като се има предвид, че националните оценки на риска се приемат от държавите членки на всеки 4—5 години.

Общ отговор по точки 48 и 49

Комисията би искала да отбележи, че разпоредбата, съгласно която Евростат трябва да представя оценка на количествените обеми във връзка с изпирането на пари, бе въведена наскоро и не е задължителна. Освен това за оценките са необходими качествени данни от държавите членки и комплексна статистическа методика, които на този етап не са налични.

Общ отговор по точки 57—59

Държавите членки се нуждаят от време, за да приемат мерките за транспониране на сложна директива и да уведомят за тях. За транспонирането често са необходими изменения на няколко законодателни акта във вътрешния правен ред. Например държава членка започна да уведомява за своите мерки за транспониране през август 2017 г. и представи последното уведомление през октомври 2020 г. Едва след последното уведомление беше възможно Комисията да направи заключение относно пълното и правилно транспониране.

За да се започне производство за установяване на нарушение, независимо дали държавата членка е декларирала пълно или частично транспониране, националното законодателство трябва да бъде преведено и оценено. Както е описано по-горе, този процес отнема време. В производствата за установяване на нарушение е важна точността, а не бързината.

Комисията би искала да поясни, че за контрола на транспонирането на правни инструменти на ЕС в националното право съществуват институционални насоки. Поради това не беше сметено за необходимо да се разработват допълнителни специфични насоки.

85. Комисията е на мнение, че след като е било отправено официално искане до ЕБО да разследва възможно нарушение на правото на Съюза, в хода на провежданото от ЕБО разследване не е било възможно да се извършва официално разписан редовен обмен на информация.

ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

112. В предстоящия пакет за БИП ще бъде предвидено създаването на надзорен орган на ЕС в областта на БИП/БФТ, както вече бе обявено в плана за действие, приет през май 2020 г.

113. Предстоящият пакет за БИП ще осигури по-голяма хармонизация под формата на първия регламент относно БИП.

Препоръка 1 — Комисията следва да подобри своите оценки на риска

- а) Комисията приема тази препоръка.
- б) Комисията приема тази препоръка.
- в) Комисията приема тази препоръка.

116. Вж. отговорите на Комисията по точки 56, 58 и 60—62.

Препоръка 2 — Комисията следва да осигури последователен и незабавен ефект от законодателството в областта на БИП/БФТ

Комисията приема тази препоръка.

118. За всички разследвания на нарушения на правото на Съюза официалните искания до ЕБО бяха отправяни след оценка от Комисията на наличната информация в подкрепа на искането.

Препоръка 3 — ЕБО и Комисията следва да използват по-добре своите правомощия при нарушение на правото на Съюза във връзка с ИП/ФТ

- а) Комисията приема тази препоръка.
- б) Комисията приема тази препоръка.
- в) Комисията приема тази препоръка.

На този етап Комисията не може да поема ангажименти относно съдържанието на бъдещи законодателни предложения. Освен това според нея, по-конкретно по отношение на защитата/обработката на данни, препоръката изисква анализ на действащото административно право на ЕС и право на ЕС в областта на защитата на данните и трябва да бъде съгласувана със съществуващите разпоредби на Директивата относно БИП във връзка с обмена на информация. Освен това бъдещото развитие на правната и институционалната рамка за БИП, обявено в плана за действие от май 2020 г., ще осигури решение чрез планираното създаване на орган на ЕС за БИП.

123. С предстоящия пакет за БИП/БФТ ще бъдат преодолени настоящите слабости във връзка с политиката по отношение на третите държави (точка 36), по-доброто определяне на рисковете (точка 49), по-навременния контрол на транспонирането (точка 66) и своевременното предприемане на действия при нарушения на правото на Съюза (точка 86).



ОТГОВОРИ НА ЕЦБ НА СПЕЦИАЛНИЯ ДОКЛАД НА ЕВРОПЕЙСКАТА СМЕТНА ПАЛАТА „УСИЛИЯТА НА ЕС ЗА БОРБА С ИЗПИРАНЕТО НА ПАРИ В БАНКОВИЯ СЕКТОР СА РАЗПОКЪСАНИ И ПРИЛАГАНЕТО ИМ Е НЕДОСТАТЪЧНО“

Параграф 89

Европейската централна банка (ЕЦБ) би желала да поясни, че причината, поради която не може да извършва надзор, свързан с борба срещу изпирането на пари и финансирането на терористична дейност, се съдържа в Договора за функционирането на ЕС (ДФЕС), а не в приетия през 2013 г. Регламент за единния надзорен механизъм.

Съображение № 28 от този регламент само отразява член 127, параграф 6 от ДФЕС, който гласи следното (получерният шрифт е добавен допълнително):

*„Съветът, като действа чрез регламенти, в съответствие със специална законодателна процедура, с единодушие и след консултация с Европейския парламент и Европейската централна банка, може да възложи на Европейската централна банка специфични задачи по политиките, свързани с **надзора за благоразумие** на кредитните институции и на други финансови институции, с изключение на застрахователните предприятия.“*

Параграф 90

Следва да се отбележи, че надзорът за борба с изпирането на пари и финансирането на тероризъм обхваща не само банките, а много широк спектър от лица. Така например, той включва също платежни институции, застрахователни предприятия, фирми, предоставящи потребителски кредити, доставчици на виртуални услуги за активи и т.н. Националните органи често изпълняват надзорни задачи, различни от пруденциалния надзор, включително по отношение на такива други лица. Това може да повлияе върху заключенията на държавите членки за синергиите, постигнати чрез съсредоточаване на различни задачи в един и същи обществен орган, както е посочено в параграф 90.

Ако разгледаме по-специално кредитните институции, има отделни процедури, по които се определя кои от тях са значими за целите на пруденциалния надзор и кои са значими за целите на

надзора за борба с изпирането на пари и финансирането на тероризъм. Така по принцип се получават две групи поднадзорни лица, които се припокриват само частично.

Параграф 95

Вижте отговора на ЕЦБ на параграфи 89 и 90.

Параграф 98

През 2019 г. ЕЦБ подписа многостранното споразумение, в което се определяха параметрите за обмен на информация с националните органи, извършващи надзор над кредитните и финансовите институции в Европейското икономическо пространство за целите на борбата с изпирането на пари и финансирането на тероризъм, в съответствие с мандата, посочен в петата Директива за борбата с изпирането на пари. Впоследствие Споразумението за борбата с изпирането на пари влезе в действие и бе постепенно приложено в хода на 2019 г., когато органите за надзор над борбата с изпирането на пари и финансирането на тероризъм го подписаха и постепенно започна редовен обмен на информация с тях. В този контекст между януари и ноември 2019 г. ЕЦБ предостави информация във връзка с поднадзорните лица от две трети от значимите поднадзорни групи.

Редовният годишен обмен на информация бе разширен в началото на 2020 г. и вече обхваща наред с годишното изпращане от ЕЦБ на извадки от писмата по ПНПО и искане към органите, отговарящи за борбата с изпирането на пари и финансирането на тероризъм, за информация, например за оценките и рейтинга на риска за изпиране на пари и финансиране на тероризъм. От 2020 г. насам ЕЦБ обменя информация за поднадзорните лица от всички значими поднадзорни групи (вижте също параграф 99 в доклада).

Параграф 102

Както е посочено в отговора на ЕЦБ на параграф 98, Споразумението за борбата с изпирането на пари бе подписано в началото на 2019 г. и бе въведено в действие в хода на същата година.

ЕЦБ би желала да отбележи също, че някои категории информация, като например релевантните извадки от решенията по ПНПО, вече се предоставят съгласно по-оптимизирана процедура, отколкото е процесът на одобрение, описан в параграф 102.

Въз основа на опита от последните две години ЕЦБ вече започна да усъвършенства вътрешните си политики и процеси за безпрепятствено споделяне на информация.

- Вътрешните процеси, разработени за улесняване на обмена на информация с колегиите за борба с изпирането на пари и финансирането на тероризъм (каквито би следвало да са създадени за около половината от значимите институции и групи), включват опростена процедура за вземане на решения, така че да се подобри своевременността и

ефективността на обмена на информация между ЕЦБ и надзорните органи за борба с изпирането на пари и финансирането на тероризъм в тези колегии.

- ЕЦБ възнамерява да приложи до края на 2021 г. опростена процедура за обмен на информация съгласно Споразумението за борба с изпирането на пари.

Параграф 106

ЕЦБ би искала да отбележи, че предприема инициативи и от 2019 г. насам вече е актуализирала и въвела в действие своя Надзорен наръчник и вътрешни методологии за включване на пруденциални съображения, свързани с рисковете от изпиране на пари и финансиране на тероризъм, в дистанционния надзор и надзора на място, както и в процедурите по издаване на лицензи.

Актуализираният Надзорен наръчник бе приложен в цикъла на ПНПО през 2020 г. Всички СНЕ анализираха в оценките си по ПНПО пруденциалното въздействие на различните предупредителни сигнали за изпиране на пари и финансиране на тероризъм (вижте също параграф 110 в доклада).

Параграф 108

Вижте отговора на ЕЦБ на параграф 106.

Параграф 109

Вижте отговора на ЕЦБ на параграф 106.

Параграф 121

Вижте отговора на ЕЦБ на параграф 102.

Параграф 122

Вижте отговора на ЕЦБ на параграф 106.

Препоръка 4 – ЕЦБ

ЕЦБ приема препоръката.

Във връзка с точка а) молим да обърнете внимание на отговора на ЕЦБ на параграф 102. В него се съдържа повече информация за текущото и планирането разработване на вътрешни процедури.

Що се отнася до точка б), ЕЦБ ще актуализира методологията си за ПНПО след публикуването на изменените насоки на ЕБО за ПНПО.

Отговори на ЕБО във връзка със специалния доклад на ЕСП относно усилията на ЕС за борба с изпирането на пари в банковия сектор

Подробни коментари

Кратко изложение

III.

Законовият мандат и правомощия на ЕБО в областта на борбата с изпирането на пари и финансирането на тероризма бяха разширени през 2020 г. с цел справяне с риска от ИП/ФТ във всички области на финансовия надзор и във всички сектори. Акцентът на нашата работа беше и продължава да бъде укрепването на надзора върху борбата с изпирането на пари и финансирането на тероризма в ЕС чрез определяне на правилните стандарти и конструктивно сътрудничество с компетентните органи за постигане на сближаване в областта на надзора. Разследванията за нарушения на правото на Съюза (НПС) са един от инструментите, които ЕБО е използвал наред с други инструменти, но те не са основният двигател на дейността на ЕБО в областта на борбата с изпирането на пари и финансирането на тероризма.

V.

Реформите, които влязоха в сила на 1 януари 2020 г., намалиха институционалната разпокъсаност, като възложиха на ЕБО водещата, координираща и наблюдаваща роля в областта на борбата с изпирането на пари и финансирането на тероризма. Въпреки това надзорът върху борба с изпирането на пари и финансирането на тероризма остава в правомощията на националните надзорни органи, които действат съгласно законодателна рамка на Съюза, която осъществява хармонизация в минимална степен на високо равнище, както и предоставя само две правомощия в областта на техническите стандарти, нито едно от които не засяга основните надзорни практики, и е транспонирана по различен начин от държавите членки. Следователно има ограничения за това, което ЕБО може да постигне чрез хармонизиране и сближаване съгласно настоящата рамка за борба с изпирането на пари и финансирането на тероризма.

VII.

Приветстваме констатацията, че служителите на ЕБО са извършили задълбочени разследвания във връзка с НПС.

Тъй като прегледът на европейските надзорни органи (ЕНО) въведе нови изисквания за конфликт на интереси от 1 януари 2020 г., които изискват членовете на съвета да се въздържат от участие и гласуване по точки от дневния ред на съвета, по които са в конфликт. При прилагането на тези разпоредби ЕБО е разширил изискванията за конфликт на интереси, така че да обхванат и членовете на състава за НПС. ЕБО ще разгледа преразгледаните процедури, за да определи какви допълнителни изменения могат да бъдат внесени, за да се гарантира допълнително, че процесът на обсъждане не е засегнат от конфликти на интереси.

До момента ЕБО е издал насоки за надзорните органи под формата на два технически стандарта, четири насоки и осем становища по въпроси, свързани с борбата с изпирането на пари и финансирането на тероризма, самостоятелно или съвместно с ESMA и EIOPA. Тези правни инструменти включват насоки за основан на риска надзор върху борба с изпирането на пари и финансирането на тероризма и оценката на рисковете от ИП/ФТ.

Минималната хармонизация на съответните разпоредби в Директивата за борба с изпирането на пари доведе до различия в подходите в държавите членки; насоките на ЕБО не могат да наложат ограничения върху националното право и различните национални законодателства ограничават степента на сближаване, която нашите насоки могат да постигнат.

IX.

(1)

ЕБО приема препоръката. Служителите на ЕБО ще направят преглед на процедурите, прилагани след прегледа на ЕНО през януари 2020 г., за да се засили независимостта на членовете на състава.

(2)

ЕБО приема необходимостта насоките на ЕНО за сътрудничество в областта на борбата с изпирането на пари и финансирането на тероризма от 2019 г., насочени към надзорните органи в областта на борбата с изпирането на пари и финансирането на тероризма, да бъдат допълнени с насоки за сътрудничество в областта на борбата с изпирането на пари и финансирането на тероризма, насочени към органите за пруденциален надзор. Сега тя разполага с правното основание за това вследствие на измененията на Директива 2013/36/ЕС (изменена с Директива (ЕС) 2019/878 (CRDV).

Въведение

10.

Работата на ЕБО включваше издаването на два регулаторни технически стандарта – четири насоки и осем становища до момента, например насоки за основан на риска надзор върху БИП/БФТ, относно рисковите фактори за ИП/ФТ и относно сътрудничеството в областта на надзора (колегии за борба с изпирането на пари и финансирането на тероризма) и три становища относно рисковете от ИП/ФТ, засягащи финансовия сектор на ЕС. Това е в допълнение към докладите по широк кръг въпроси, например оценката на ЕБО на подходите на надзорния орган към надзора върху БИП/БФТ, функционирането на колегиите за борба с изпирането на пари и финансирането на тероризма и бъдещата правна и регулаторна рамка за БИП/БФТ.

Констатации и оценки

74-75.

ЕБО приключи първото искане, получено от Комисията, с приемането на препоръка за НПС. След като получи допълнителни искания, ЕБО информира Комисията за своите приоритети и напредък.

Беше необходимо време за приключване на случаите поради множество искания за сложни разследвания, включващи пруденциален надзор и надзор на ИП/ФТ на отделни банки от няколко надзорни органа в продължение на няколко години и при променящи се законодателни режими, както и поради това, че ЕБО ги приоритизира в съответствие с наличните ресурси. Беше необходимо допълнително време, за да се разгледат последиците от приключването на един от тези случаи за останалите случаи, които са били отменени, и ЕБО приема, че по-ранното официално съобщение е можело да бъде полезно.

Правомощието на ЕБО за разследване на НПС обаче не засяга правомощието на Комисията да предприема действия по член 258 от ДФЕС, когато счита, че дадена държава членка не е изпълнила задължение, произтичащо от Договорите.

76.

ЕБО приветства констатацията, че ЕБО е извършил цялостни разследвания в двата посочени случая.

79.

На 1 януари 2020 г. с прегледа на ЕНО бяха въведени допълнителни изисквания относно конфликтите на интереси. ЕБО разшири обхвата на тези изисквания, така че да включва и членовете на състава за НПС.

Към момента на въпросния процес на обсъждане политиките и процедурите на ЕБО относно конфликтите на интереси и разследванията на НПС не предвиждат контакти с членовете на състава за НПС. Въпреки това, когато беше необходимо, членовете на състава бяха посъветвани да не допускат опити за оказване на влияние върху тях в ролята им на членове на състава.

80.

Представителят на Комисията беше уведомен за решението на Съвета веднага след приключване на точката от дневния ред с ограничен достъп. ЕБО публикува съобщение за медиите, в което обявява приключването на разследването и отхвърлянето на предложение за препоръка по повод нарушение на правото на Съюза в деня след гласуването.

82.

ЕБО отбелязва, че е приел препоръки по повод нарушение на правото на Съюза дори преди последните корекции в своето управление, включително във връзка с надзора върху ИП/ФТ.

Управлението на ЕБО е въпрос от компетентността на съзаконодателите. ЕБО приложи изцяло корекциите от прегледа на ЕНО в управлението на ЕБО, които изключват членове на Съвета на надзорниците, намиращи се в конфликт, от участие в обсъждането и гласуването по съответните точки от дневния ред. ЕБО разшири обхвата на тези разпоредби до органи, които подготвят решения за Съвета на надзорниците, включително новия Постоянен комитет за борба с изпирането на пари и работните групи за НПС.

84.

ЕБО предпочита да има възможно най-пълен принос към обсъжданията в неговия съвет. Тя преценява във всеки отделен случай дали чувствителността и поверителният характер на съответната информация и свързаните с това правила за опазване на професионалната тайна изискват Комисията и другите членове без право на глас да бъдат изключени.

ЕБО предостави проектопрепоръката след кореспонденция с Комисията, за да установи подходящото правно основание.

85.

От 1 януари 2020 г. Регламентът за ЕБО официално изисква ЕБО да очертае начина, по който възнамерява да процедира по случая. Преди тази дата обаче ЕБО предостави такава схема чрез неофициални обмени, като информира служителите на Комисията как е приоритизирал случаите, за които е сезиран, и дава възможност на служителите на Комисията да изразяват евентуални очаквания.

86.

Ролята и отговорността на Съвета на надзорниците е да обсъжда и взема решения по предложенията, направени от състава за НПС. Неспазването от страна на ЕБО на препоръката

на Съюза от юли 2018 г. показва, че механизмът НПС може да бъде ефективен и в интерес на ЕС, когато съществуват явни нарушения на правото на Съюза и могат да бъдат отправени препоръки за коригиране на ситуацията.

105.

ЕБО отбелязва, че настоящата минимална хармонизация, правната рамка и произтичащите от това различия в националните подходи ограничават степента на сближаване, която неговите насоки могат да постигнат.

Въз основа на собствените си констатации ЕБО е съгласен, че подходите на националните компетентни органи за оценка на риска от ИП/ФТ, свързан с отделни финансови институции под техен надзор, невинаги са ефективни.

ЕБО предприе стъпки за справяне с този проблем в актуализациите на своите насоки за основан на риска надзор върху БИП/БФТ, които в момента са предмет на консултации.

106.

ЕБО би желал да уточни, че съгласно първоначалните насоки за процеса на надзорен преглед и оценка (ПНПО) органите за пруденциален надзор все пак биха могли да включат в оценката рисковете, свързани с борбата с изпирането на пари, доколкото те засягат някой от елементите на ПНПО.

Измененията на насоките за ПНПО от 2018 г. предхождаха законодателните промени в пруденциалната законодателна рамка за изрично включване на риска от ИП/ФТ. ЕБО е разработил още по-хармонизирани надзорни практики, както е видно от последващите становища в тази област, след като правното основание беше определено от CRDV.

108.

ЕБО отбелязва, че настоящата минимална хармонизация, правната рамка и произтичащите от това различия в националните подходи ограничават степента на сближаване, която неговите насоки могат да постигнат.

Въпреки това, в съответствие с плана за действие на Съвета и CRDV, ЕБО издаде две още по-подробни становища относно включването на рисковете от ИП/ФТ в ПНПО. ЕБО скоро ще се консултира относно преработените си Насоки относно ПНПО, които включват хармонизиран, по-интегриран набор от разпоредби, които ще позволят на органите за пруденциален надзор да отразяват по последователен начин пруденциалните последици от рисковете от ИП/ФТ в рамките на ПНПО.

Заклучения и препоръки

Препоръка 2 – Комисията следва да гарантира последователното и незабавно въздействие на законодателството в областта на борбата с изпирането на пари и финансирането на тероризма

119.

В параграф 119 са обобщени някои твърдения в предходните параграфи. В съответствие с това ЕБО препраща към коментарите си в отговор на всяко от тези изявления, направени по-горе.

120.

Както е отбелязано в параграф 86, неспазването от страна на ЕБО на препоръката на Съюза от юли 2018 г. показва, че механизмът НПС може да бъде ефективен.

ЕБО използва и други инструменти за преодоляване на сближаването на надзорните практики, например прегледите на надзора за БИП/БФТ, а от 2020 г. насам отправя искане към компетентните органи да извършват разследвания в областта на борбата с изпирането на пари и финансирането на тероризма.

ЕБО споделя общото мнение, че единното прилагане на правото на ЕС във връзка със задълженията за БИП/БФТ ще бъде подобро чрез по-нататъшно използване на регламенти по отношение на директивите и предоставяне на мандати за технически стандарти, за да се сведат до минимум трудностите, причинени от различните национални транспонирания.

Препоръка 3 – ЕБО и Комисията следва да използват по-добре своите правомощия за ИП/ФТ

(г)

ЕБО приема препоръката. Признаваме ползите от формализирането на избора за определяне на приоритети, който ЕБО е съобщил на Комисията, включително когато могат да възникнат забавяния, тъй като ограничените ресурси не позволяват случаите да бъдат разследвани незабавно, но прекратяването на случая без разследване също би било нежелателно.

(д)

ЕБО приема препоръката. Служителите на ЕБО ще направят преглед на процедурите, прилагани след прегледа на ЕНО през януари 2020 г., за да се засили независимостта на членовете на състава.

Препоръка 4 – ЕБО и ЕЦБ следва да работят за по-добро включване на риска от ИП/ФТ в пруденциалния надзор

(а)

ЕБО приема препоръката. ЕБО разработва преработени Насоки за ПНПО, за да предостави по-подробни насоки. ЕБО има за цел да публикува преработени насоки за консултация до юли 2021 г.

(б)

ЕБО приема препоръката. Понастоящем се провеждат консултации с актуализираните насоки, които ще бъдат финализирани след приключването на обществената консултация на 17 юни 2021 г. Насоките ще осигурят по-голяма последователност в оценките на БИП/БФТ на поднадзорните субекти чрез преодоляване на предизвикателствата при прилагането на основания на риска подход към надзора върху БИП/БФТ, установени по време на прегледите на ЕБО на компетентните органи, извършени през 2019 г.

(в)

ЕБО приема препоръката. В скоро време ЕБО ще проведе консултации относно насоките, в които ще бъдат подробно описани видовете информация, която трябва да се обменя между органите, ще подчертае значението на навременното предоставяне на информация и ще установи механизми за гарантиране на нейното постигане.

Одитен екип

Специалните доклади на ЕСП представят резултатите от нейните одити на политиките и програмите на ЕС или теми, свързани с управлението, в конкретни бюджетни области. ЕСП подбира и разработва одитните си задачи така, че те да окажат максимално въздействие, като отчита рисковете за изпълнението или съответствието, проверявания обем приходи или разходи, предстоящите промени, както и политическия и обществения интерес.

Настоящият одит на изпълнението беше извършен от Одитен състав IV, специализиран в областта на пазарната регулация и конкурентоспособната икономика, с ръководител Alex Brenninkmeijer – член на ЕСП. Одитът беше ръководен от члена на ЕСП Mihails Kozlovs, със съдействието на Edīte Dzalbe — ръководител на неговия кабинет, и Laura Graudīņa — аташе в кабинета; Zacharias Kolias — главен ръководител; Shane Enright — ръководител на задача; Giorgos Tsikkos, Helmut Kern, Marc Hertgen, Marion Schiefele, Katja Mravlak и Nadiya Sultan — одитори; Andreea-Maria Feipel-Cosciug — адвокат. Michael Pyper предостави езикова подкрепа.



Mihails Kozlovs



Edite Dzalbe



Laura Graudina



Zacharias Kolias



Shane Enright



Giorgos Tsikkos



Helmut Kern



Marion Schiefele



Katja Mravlak



Nadiya Sultan



Andreea-Maria
Feipel-Cosciug



Michael Pyper

Хронология

Събитие	Дата
Приемане на Меморандума за планиране на одита (МПО) / Начало на одита	3.3.2020 г.
Официално изпращане на проектодоклада до Комисията (или до друга одитирана организация)	26.3.2021 г.
Приемане на окончателния доклад след съгласувателна процедура	20.5.2021 г.
Получаване на официалните отговори на Комисията и ЕСВД на всички езици	24.6.2021 г.
Получаване на официалните отговори на ЕЦБ на всички езици	12.5.2021 г.
Получаване на официалните отговори на ЕБО на всички езици	19.5.2021 г.

АВТОРСКО ПРАВО

© European Union, 2021 г.

Политиката на ЕСП относно повторната употреба се изпълнява в съответствие с [Решение № 6-2019 на Европейската сметна палата](#) относно политиката за свободно достъпни данни и повторната употреба на документи.

Освен ако не е посочено друго (напр. в отделни известия за авторските права), съдържанието на информацията на ЕСП, притежавана от ЕС, е лицензирано в рамките на [лиценза по програма „Creative Commons Attribution 4.0 International“ \(CC BY 4.0\)](#). Това означава, че повторното използване е позволено, при условие че са посочени първоначалните източници и извършените промени. Лицето, което използва информацията повторно, следва да не изменя първоначалния смисъл или послание на документа. ЕСП не носи отговорност за последствия, възникнали в резултат на повторното използване.

Уреждането на допълнителни права в случаите, когато дадено съдържание изобразява разпознаваеми частни лица, например на снимки на персонала на ЕСП или фотографии, включващи трети страни, е Ваша отговорност. В случаите, когато е получено разрешение, то отменя и заменя горепосоченото общо разрешение и ясно посочва всички ограничения при употребата.

За да използвате или възпроизведете съдържание, което не е собственост на ЕС, е възможно да е необходимо да поискате разрешение директно от носителите на авторските права.

Софтуер или документи, обхванати от правата на индустриална собственост, като патенти, търговски марки, регистрирани дизайни, лого и наименования, са изключени от политиката на ЕСП за повторна употреба и не са Ви преотстъпени.

Всички уебсайтове на институциите на Европейския съюз, включени в домейна europa.eu, съдържат връзки към уебсайтове на трети страни. Тъй като ЕСП не контролира съдържанието им, моля, запознайте се с тяхната политика за поверителност на данните и с политиката за авторските права.

Използване на логото на Европейската сметна палата

Логото на Европейска сметна палата не може да бъде използвано без предварително разрешение от нейна страна.

PDF	ISBN 978-92-847-6223-1	ISSN 1977-5814	doi:10.2865/883209	QJ-AB-21-013-BG-N
HTML	ISBN 978-92-847-6202-6	ISSN 1977-5814	doi:10.2865/297938	QJ-AB-21-013-BG-Q

Изпирането на пари е практиката на „узаконяване“ на приходите от престъпления чрез вливането им в официалната икономика, за да се прикрие незаконният им произход. Предвид важното значение на политиката на ЕС за борба с изпирането на пари и ролята на банковия сектор, Европейската сметна палата (ЕСП) разгледа дали действията на ЕС в тази област се изпълняват ефективно.

Установихме институционална разпокъсаност и слаба координация на равнището на ЕС, когато става въпрос за мерки за предотвратяване на изпирането на пари и за предприемане на действия там, където е бил установен риск. Органите на ЕС разполагат с ограничени инструменти, за да гарантират достатъчно прилагане на уредбата за БИП/БФТ на национално равнище. Няма единен надзорен орган на ЕС, правомощията на ЕС са разделени между няколко органа и координацията с държавите членки се осъществява поотделно.

ЕСП отправя препоръки за преодоляване на тези проблеми.

Специален доклад на ЕСП съгласно член 287, параграф 4, втора алинея от ДФЕС.



ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА
ПАЛАТА



Служба за публикации
на Европейския съюз

ЕВРОПЕЙСКА СМЕТНА ПАЛАТА
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Тел. +352 4398-1

За запитвания: eca.europa.eu/bg/Pages/ContactForm.aspx

Уебсайт: eca.europa.eu

Туйтър: @EUAuditors