



Брюксел, 19.6.2019 г.
COM(2019) 282 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

**относно прилагането на глава IV от Регламент (ЕС) 2015/847 относно
информацията, придружаваща преводите на средства**

I. Въведение

Регламент (ЕС) 2015/847¹ относно информацията, придружаваща преводите на средства (наричан по-долу „Регламента“), заедно с Директива (ЕС) 2015/849² за предотвратяване използването на финансовата система за целите на изпирането на пари и финансирането на тероризма („Директивата относно борбата с изпирането на пари и финансирането на тероризма“), представляват осъвременена регулаторна рамка за борба срещу злоупотребите на финансовия пазар, гарантиране на неговата сигурност и цялост и насърчаване на най-високите стандарти за борба с изпирането на пари и финансирането на тероризма.

Основната цел на Регламента е постигането на по-голяма прозрачност при преводите на средства, което ще улесни предотвратяването, разкриването и разследването на изпирането на пари и финансирането на тероризма. За тази цел Регламентът налага набор от задължения за доставчиците на платежни услуги във връзка с информацията относно платеща и получателя, която трябва да придружава преводите на средства. На свой ред националните надзорни органи отговарят за мониторинга на спазването от страна на доставчиците на платежни услуги на съответните разпоредби на Регламента.

Това е уредено в глава IV от Регламента, в която се съдържа набор от разпоредби относно санкциите и мониторинга. В нея се изисква държавите членки да въведат режим от административни санкции и мерки, които се прилагат при нарушения на Регламента и които позволяват да се търси отговорност както от физически, така и от юридически лица. Освен това в тази глава се изброяват конкретни нарушения, по отношение на които трябва да бъдат наложени санкции. В нея националните надзорни органи се задължават също така да публикуват санкциите и мерките, които налагат, както и да предвидят съответните критерии за определяне на подходящи санкции. И накрая, в глава IV се изисква установяването на ефективна рамка за уведомяване за нарушения и мониторинг на спазването.

Съгласно член 22, параграф 2 от Регламента: *„След като държавите членки са уведомили Комисията и Съвместния комитет на ЕНО за правилата, посочени в параграф 1 от настоящия член, в съответствие с член 17, параграф 3, Комисията изпраща на Европейския парламент и на Съвета доклад относно прилагането на глава IV, особено по отношение на презграничните случаи“.*

¹ Регламент (ЕС) 2015/847 на Европейския парламент и на Съвета от 20 май 2015 г. относно информацията, придружаваща преводите на средства, и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1781/2006 (*ОВ L 141*, 5.6.2015 г., стр. 1—18).

² Директива (ЕС) 2015/849 на Европейския парламент и на Съвета от 20 май 2015 г. за предотвратяване използването на финансовата система за целите на изпирането на пари и финансирането на тероризма, за изменение на Регламент (ЕС) № 648/2012 на Европейския парламент и на Съвета и за отмяна на Директива 2005/60/ЕО на Европейския парламент и на Съвета и на Директива 2006/70/ЕО на Комисията (*ОВ L 141*, 5.6.2015 г., стр. 73—117).

Настоящият доклад е изготвен за целите на член 22, параграф 2. В първата част на доклада се посочва актуалното състояние на прилагането на глава IV от Регламента от страна на държавите членки, като се поставя акцент върху важни хоризонтални въпроси, свързани с прилагането, които са общи за няколко държави членки³. Във втората част на доклада се представя обзор на дейностите на различните национални надзорни органи, свързани с налагане на санкции. При изготвянето на настоящия доклад Европейската комисията („Комисията“) е използвала подадените до нея съгласно член 17, параграф 3 от Регламента уведомления от държавите членки, оценката на тези уведомления и устните и писмените становища, предоставени от държавите членки в рамките на експертната група за предотвратяване на изпирането на пари и финансирането на тероризма.

II. Прилагане на глава IV от Регламент 2015/847 относно санкциите и мониторинга

A. Общи положения

Регламентът е задължителен в своята цялост и се прилага пряко във всички държави членки. Във връзка с глава IV обаче в него се предвижда, че може да се наложи приемането на определени мерки за прилагане от страна на държавите членки. Ето защо от държавите членки се изискваше да уведомят Комисията до 26 юни 2017 г. за своите национални правила за административни санкции и мерки, приложими при нарушения на този регламент. Комисията оцени получените уведомления и стигна до заключението, че прилагането на съответните разпоредби от държавите членки като цяло е задоволително. Въпреки това при оценката бяха установени и редица недостатъци.

Б. Оценка на прилагането на отделни разпоредби от глава IV

а) Член 17 — Административни санкции и мерки

Съгласно член 17, параграф 1 от Регламента държавите членки трябва да приемат правила за ефективни, пропорционални и възпиращи⁴ административни санкции и мерки при нарушения на разпоредбите на Регламента и да гарантират тяхното прилагане. Подобни санкции и мерки трябва да са в съответствие със санкциите,

³ Това не засяга процедурите за нарушение, които вече са започнали или предстои да бъдат започнати от Комисията срещу държави членки по отношение на пълнотата и съответствието на националното законодателство за прилагане или по отношение на прилагането или изпълнението на техните задължения.

⁴ Оценката на ефективността, пропорционалността и възпиращия характер се взема предвид, ако санкциите са подходящи за гарантиране на спазването на правото на ЕС и постигане на желаната цел (ефективност), ако санкциите отразяват адекватно тежестта на нарушението и не надхвърлят необходимото за постигане на желаната цел (пропорционалност) и ако санкциите имат възпиращ ефект върху извършителя, който следва да бъде възпрепятстван да повтаря престъплението, както и върху други потенциални нарушители, които следва да бъдат възпрепятствани да извършат посоченото престъпление (възпиращ характер).

определени в Директивата относно борбата с изпирането на пари и финансирането на тероризма. Комисията счита, че почти всички държави членки са приложили правилно основната част от тази разпоредба. Въпреки това няколко държави членки не са приложили правилно член 17, параграф 1, второ изречение, като в националното им законодателство или не са предвидени една или повече от посочените в Директивата относно борбата с изпирането на пари и финансирането на тероризма санкции, или съществуващите имуществени санкции не са с достатъчен размер. По отношение на последните беше установено както несъответствие с Директивата относно борбата с изпирането на пари и финансирането на тероризма, така и липсата на възпиращ характер на тези санкции.

Съгласно член 17, параграф 1, втора алинея на държавите членки се разрешава да не установяват правила за административни санкции или мерки за нарушения на разпоредбите на Регламента, за които са предвидени наказателноправни санкции в тяхното национално право. Само няколко държави членки са се възползвали от тази възможност.

Съгласно член 17, параграф 2 държавите членки трябва да гарантират, че административни санкции или мерки могат да се налагат на членовете на управителния орган и всички други физически лица, които носят отговорност за нарушението на задължение, наложено съгласно Регламента на доставчик на платежни услуги. Почти всички държави членки са приложили правилно тази разпоредба.

Съгласно член 17, параграф 4 националните надзорни органи следва да разполагат при изпълнение на своите функции съгласно Регламента с всички необходими правомощия за упражняване на надзор и извършване на разследвания. Макар че в Регламента не се предоставя допълнителна информация, за да бъдат считани за ефективни, предоставените правомощия за упражняване на надзор и извършване на разследвания следва обикновено да включват правото да се изисква информация или да се представят документи от доставчиците на платежни услуги, да се започват разследвания, да се извършват посещения на място и други. Почти всички държави членки са приложили правилно тази разпоредба.

Съгласно член 17, параграф 4, второ изречение надзорните органи трябва да си сътрудничат при своите дейности по правоприлагане и да съгласуват действията си, което е от съществено значение с оглед на факта, че изпирането на пари и финансирането на тероризма често пъти са с презграничен характер. За съжаление няколко държави членки не са приложили правилно задължението за сътрудничество, а преобладаващата част от държавите членки са пренебрегнали наложеното от Регламента задължение за съгласуване на действията. Няколко държави членки изобщо не са приели свързани мерки за прилагане.

Параграфи 5 и 6 от член 17 се отнасят до задължението за подвеждане под отговорност на юридически лица за нарушенията, изброени в член 18 от Регламента⁵. По-специално съгласно член 17, параграф 5 държавите членки трябва да гарантират, че юридическо лице може да бъде подведено под отговорност за нарушения, извършени в негова полза от лице, което заема ръководна длъжност в това юридическо лице. Освен това в Регламента се предоставя списък на алтернативни критерии, позволяващи да се направи заключение за ръководната длъжност на дадено физическо лице⁶. По същия начин съгласно член 17, параграф 6 държавите членки следва да гарантират, че юридическо лице може да бъде подвеждано под отговорност в случаите, когато липсата на надзор или контрол от страна на лице, посочено в член 17, параграф 5, е направила възможно извършването на нарушение, посочено в член 18, от лице на негово подчинение в полза на същото юридическо лице. По отношение и на двата параграфа са установени редица случаи на неправилно прилагане. Докато няколко държави членки не са приложили изобщо тези членове, други не са ги приложили правилно.

Съгласно член 17, параграф 7 надзорните органи следва да упражняват правомощията си за налагане на санкции пряко, в сътрудничество с други органи, под тяхно ръководство, чрез делегиране на правомощия на тези органи или чрез отнасяне на въпросите пред компетентните съдебни органи. Посредством уведомленията Комисията установи, че надзорните органи на почти всички държави членки могат да упражняват правомощията си за налагане на санкции по пряк начин, а много от тях могат да си сътрудничат и с други органи.

б) Член 18 — Специални разпоредби

В член 18 са изброени четири конкретни нарушения на Регламента, които подлежат на санкции, а именно:

- а) неколkokратно и систематично непредоставяне от доставчик на платежни услуги на изискваната информация относно платеща и получателя;
- б) неколkokратно, систематично или грубо неспазване от доставчик на платежни услуги на задълженията за съхраняване на информация;
- в) неспазване от доставчик на платежни услуги на задължението за прилагане на ефективни стратегии и процедури, основани на анализ на риска;
- г) грубо неспазване от междинни доставчици на платежни услуги на разпоредбите на Регламента, отнасящи се до установяване на липсваща информация относно платеща или получателя, както и до преводи на средства с липсваща информация относно платеща или получателя.

⁵ Във връзка със списъка на нарушенията, които подлежат на налагане на санкции съгласно член 18, моля, разгледайте следващия раздел от доклада.

⁶ Съгласно член 17, параграф 5 заемането на ръководна длъжност в дадено юридическо лице може да е въз основа на което и да е от следните:

- а) правомощие да представлява юридическото лице;
- б) право да взема решения от името на юридическото лице; или
- в) право да упражнява контрол в рамките на юридическото лице.

Съгласно член 18, административните санкции и мерки приложими при тези нарушения, следва да включват най-малко тези, определени в член 59, параграфи 2 и 3 от Директивата относно борбата с изпирането на пари и финансирането на тероризма⁷.

При прилагането на тази разпоредба редица държави членки са надхвърлили изискванията по член 18, като санкционират не само нарушенията, посочени в този член, но и всички нарушения на Регламента. Въпреки това бяха установени няколко случая на неправилно прилагане, тъй като в националното законодателство на определени държави членки не са предвидени една или няколко от административните санкции и мерки, определени в съответния член на Директивата относно борбата с изпирането на пари и финансирането на тероризма, а размерът на наличните имуществени санкции в няколко национални законодателства не е достатъчно висок.

в) Член 21 — Уведомяване за нарушения

Съгласно член 21, параграф 1 от Регламента държавите членки трябва да създадат ефективни механизми, за да насърчават уведомяването на националните компетентни органи за нарушения на Регламента. Тези механизми следва да включват най-малко механизмите, посочени в член 61, параграф 2 от Директивата относно борбата с изпирането на пари и финансирането на тероризма, които се отнасят до уведомяването и защитата на служителите, както и на предполагаемите нарушители и на други съответни лица⁸. В оценката бе установено, че няколко държави членки не са

⁷ Съгласно член 59, параграфи 2 и 3 от Директива (ЕС) 2015/849 съществуващите административни санкции и мерки следва да включват най-малкото следното:

- а) изявление, което се отправя към обществеността и в което се посочва физическото или юридическото лице и естеството на нарушението;
- б) разпореждане, с което се изисква физическото или юридическото лице да прекрати въпросното поведение и да не извършва повторно нарушение;
- в) когато задълженият субект е под разрешителен режим — отнемане или суспендиране на разрешението;
- г) временна забрана за всяко лице, натоварено с управленски отговорности в задължения субект, или всяко друго физическо лице, което е отговорно за нарушението, да изпълнява управленски функции в задължени субекти;
- д) максимални административни имуществени санкции на стойност най-малко двойния размер на ползата, вследствие на нарушението, когато размерът на тази полза може да бъде определен, или най-малко 1 000 000 EUR.

Държавите членки предвиждат, че когато съответният задължен субект е кредитна институция или финансова институция, могат да се прилагат и следните санкции:

- а) по отношение на юридически лица: максимални административни имуществени санкции на стойност най-малко 5 000 000 EUR или 10 % от общия годишен оборот;
- б) по отношение на физически лица: максимални административни имуществени санкции на стойност най-малко 5 000 000 EUR.

⁸ Съгласно член 61, параграф 2 от Директива (ЕС) 2015/849 механизмите, с които се насърчава подаването на сигнали, следва да включват най-малко:

- а) специални процедури за приемането на сигнали за нарушения и за предприемане на последващи действия по тях;
- б) подходяща защита за служителите или лицата в сходно положение в задължените субекти, които подават сигнал за нарушения, извършени в рамките на задължения субект;
- в) подходяща защита за предполагаемия нарушител;
- г) защита в съответствие с принципите на Директива 95/46/ЕО на личните данни на лицето, което подава сигнал за нарушения, и на физическото лице, за което се предполага, че е отговорно за нарушението;

приложили както въпросната разпоредба от Регламента, така и съответния член от Директивата относно борбата с изпирането на пари и финансирането на тероризма. Освен това в националното законодателство на няколко държави членки не са въведени един или няколко от механизмите, предвидени в Директивата относно борбата с изпирането на пари и финансирането на тероризма.

С член 21, параграф 2 от Регламента доставчиците на платежни услуги се задължават да създадат в сътрудничество с националните надзорни органи подходящи вътрешни канали за уведомяване за нарушения. Тези вътрешни канали за уведомяване следва да бъдат сигурни, независими, специални и анонимни. Макар че мнозинството от държавите членки са приели специални разпоредби за прилагането на този член, бяха установени няколко случая на неправилно прилагане, свързани с липсата в националното законодателство на някои държави членки на една или няколко от тези предпазни мерки.

г) Член 22 — Мониторинг

И накрая, съгласно член 22, параграф 1 от Регламента държавите членки следва да изискват от националните надзорни органи да осъществяват мониторинг и да осигурят спазването на Регламента, както и да насърчават ефективното уведомяване за нарушения. Въпреки като цяло задоволителното прилагане на тази разпоредба осъществяването на мониторинг на спазването не е включено в законодателството на няколко държави членки като част от задълженията на техните национални надзорни органи. Почти всички органи осигуряват ефективно спазването на Регламента благодарение на своите правомощия за извършване на разследвания и налагане на санкции.

В. Установени хоризонтални въпроси, свързани с прилагането

При оценката на прилагането на глава IV от Регламента, Комисията установи някои хоризонтални въпроси, които са общи за няколко държави членки.

Първо, въпреки предвиденото в Регламента изрично изискване, в законодателството за прилагане на няколко държави членки не е установено ясно задължение за компетентните органи да си сътрудничат с техни партньори в други държави членки. Съгласно националното законодателство на определени държави членки на техните надзорни органи се предоставя единствено право да си сътрудничат, но не и задължение за това. Освен това изглежда, че няколко държави членки са изпълнили неправилно това задължение, като то се прилага по-скоро между различни органи на национално равнище, отколкото на презгранично равнище. Освен това няколко държави членки не са приложили част от разпоредбата, която е свързана със

д) ясни правила, които осигуряват гарантирането на поверителност във всички случаи за лицето, което докладва за нарушения, освен когато разкриването му се изисква съгласно националното право в контекста на по-нататъшно разследване или последващо съдебно производство.

задължението на компетентните органи да съгласуват действията си при презгранични случаи.

Бяха установени и редица недостатъци по отношение на режима на подвеждане под отговорност на юридически лица. Даден общ режим, който позволява подвеждането под отговорност на юридически лица, не може да се счита за правилно прилагане на член 17, параграфи 5 и 6 от Регламента. Съгласно Регламента юридическите лица трябва да се подвеждат под отговорност при два изрично посочени сценария: 1) когато нарушението е извършено от лице, което заема ръководна длъжност в дадено юридическо лице, и 2) когато липсата на надзор от лице, което заема ръководна длъжност, води до извършване на нарушение. Следователно правилното прилагане трябва да създаде ясна връзка между поведението на физическо лице, заемащо ръководна длъжност, и пораждането на отговорност за юридическо лице. Освен това съгласно съответните разпоредби за прилагане на някои държави членки пораждането на отговорност е приложимо към по-тесен кръг от лица от изисквания съгласно Регламента, например чрез посочване на „лица, принадлежащи към ръководството“.

Що се отнася до конкретни нарушения, които подлежат на санкциониране, в националните законодателства на някои държави членки се налагат санкции само за неколkokратни, систематични или груби нарушения. Такова прилагане обаче се счита за неправилно и частично, тъй като не включва член 18, буква в) относно „неспазване от доставчик на платежни услуги на задължението за прилагане на ефективни стратегии и процедури, основани на анализ на риска, в нарушение на член 8 или 12“.

Също така няколко държави членки не са въвели един или няколко от механизмите за насърчаване на уведомяването на националните надзорни органи за нарушения. Мнозинството от установените недостатъци засягат подходящата защита на предполагаемия нарушител, която се предоставя съгласно член 61, параграф 2, буква в) от Директивата относно борбата с изпирането на пари и финансирането на тероризма.

Що се отнася до предпазните мерки, свързани с вътрешните канали за уведомяване за нарушения, в националните законодателства на няколко държави членки липсва изрична гаранция за техния сигурен и независим характер. Освен това предвиждането единствено на поверителност на уведомяването не може да се счита за правилно прилагане на изискването за анонимност, тъй като предлаганата чрез поверителността защита не е равностойна на тази, предлагана чрез анонимността. Освен това, макар че съгласно член 21, параграф 2 вътрешните канали за уведомяване трябва да бъдат „съобразно естеството и големината на съответния доставчик на платежни услуги“, определени държави членки не са установили критерии, при които се вземат предвид както естеството, така и големината на доставчика.

И накрая, отделни разпоредби от Регламента изискват от националните надзорни органи да извършват от една страна мониторинг на спазването, а от друга страна да разполагат с правомощия за извършване на разследвания и налагане на санкции.

Задължението за спазване/мониторинг обхваща активното осъществяване на надзор дори и при липсата на каквито и да уведомления за потенциални нарушения. Следователно обхватът на това задължение се различава от задължението за разследване на предполагаеми нарушения и налагането на санкции за действителни нарушения. Ето защо, за да се счита че националните разпоредби за прилагане са правилни, в тях изрично следва да се разглеждат всички тези елементи.

III. Прилагане на глава IV от Регламента от страна на националните надзорни органи

В допълнение към извършването на оценка на прилагането на съответните разпоредби от глава IV Комисията анализира практическото прилагане на тези разпоредби чрез целеви въпросник, предназначен за държавите членки, и устно обсъждане със съответните експерти от тези държави в контекста на среща на експертната група за предотвратяване на изпирането на пари и финансирането на тероризма. На въпросника отговориха двадесет и шест държави членки.⁹

Що се отнася до налагането на административни санкции и мерки, деветнадесет надзорни органа докладваха, че не са приели решения за налагане на санкции за нарушения на Регламента. Три надзорни органа не разполагат с конкретни данни, свързани с предприети съгласно Регламента действия.

Според получените от Комисията данни само няколко надзорни органа, като например органите на Хърватия и Латвия, са приели до момента решения за налагане на санкции за нарушения на Регламента. Наложените от тези органи санкции се състоят, наред с другото, от писмени предупреждения и имуществени санкции.

Що се отнася до текущите разследвания и действия по осъществяване на надзор, няколко надзорни органа, например органите на Германия, Дания, Испания, Латвия, Полша, Хърватия и Чешката република, докладваха за текущи дейности.

Редица държави членки докладваха за изпълнението на задължението за публикуване, като някои от тях предоставиха данни във връзка с публикуването на решенията за налагане на санкции, свързани с правната рамка за борба с изпирането на пари/финансирането на тероризма. Малкият брой обаче на решенията за налагане на санкции, свързани с Регламента, повлиява на броя на съответните публикации.

Що се отнася до условията за публикуване, няколко надзорни органа докладваха, че публикуването се извършва „незабавно“, „в рамките на 24 часа“ или „своевременно“ след приемането на решение за налагане на санкции. Определени надзорни органи

⁹ Австрия, Белгия, България, Германия, Гърция, Дания, Ирландия, Испания, Италия, Кипър, Латвия, Литва, Люксембург, Малта, Нидерландия, Обединеното кралство, Полша, Португалия, Словакия република, Словения, Унгария, Финландия, Франция, Хърватия, Чешката република, Швеция.

посочиха окончателния характер на решенията като решаващ фактор за оказване на влияние върху забавянето. Всъщност само тринадесет надзорни органа са публикували решения за налагане на санкции, които подлежат на обжалване. Броят на надзорните органи, публикували решения за налагане на мерки с разследващ характер, е дори по-малък.

Що се отнася до сътрудничеството между компетентните органи на различни държави членки, мнозинството от надзорните органи заявиха, че ако докладваното нарушение има връзки с друга държава членка, те биха информирали съответния си партньор. Повечето от тези органи уточниха обаче, че не са се сблъскали с такъв случай във връзка с Регламента. Освен това нито един надзорен орган не е докладвал за получаването на каквито и да е искания за сътрудничество, които са свързани конкретно с Регламента. Също така нито един надзорен орган не е информирал Комисията за приемане на решение за налагане на санкции или работа по презгранични случаи съгласно Регламента.

По отношение на уведомяването за нарушения мнозинството от надзорните органи заявиха, че до момента не са били уведомени за потенциални нарушения на Регламента. Един орган, а именно Органът за контрол върху финансовата дейност в Обединеното кралство, информира Комисията за предаването на Европейския банков орган на всичките три потенциални нарушения на Регламента, за които е бил уведомен.

Като цяло с въпросника се установява по-скоро умереното практическо прилагане на глава IV от Регламента. Въпреки това, както основателно посочват надзорните органи на няколко държави членки, информативният характер и устойчивостта на събраните данни се повлияват от затруднението при анализирането на специфичните за Регламента статистически данни, както и от сравнително неотдавнашното влизане в сила на този акт.

IV. Заключение

Комисията счита че прилагането на глава IV от Регламента от страна на държавите членки като цяло е със задоволително качество. Въпреки това установените недостатъци, като например хоризонталният проблем, свързан с презграничното сътрудничество, не следва да бъдат пренебрегвани. Изключително важно е да се отстранят всички законови пропуски, тъй като ефективната политика за налагане на санкции е от решаващо значение за гарантиране на спазването на Регламента.

По отношение на прилагането на съответните разпоредби на Регламента не бяха установени сериозни недостатъци. Получените отговори на въпросника на Комисията показват участие на националните компетентни органи в дейностите по осъществяване на надзор както във връзка с Регламента, така и с Директивата относно борбата с изпирането на пари и финансирането на тероризма. Техните умерени дейности по налагане на санкции и извършване на разследвания съгласно Регламента могат да са

следствие от общо спазване от страна на доставчиците на платежни услуги на техните правни задължения, но ще бъде необходим по-дългосрочен мониторинг, за да се изключат всички потенциални слабости на рамката за упражняване на надзор.

Като се има предвид, че често пъти изпирането на пари и финансирането на тероризма са с презграничен характер, правилното и ефективно прилагане във всички държави членки на предвиденото в Регламента правно задължение за националните надзорни органи да си сътрудничат и да съгласуват действията си е от изключително значение.

Комисията ще продължи да подкрепя държавите членки в усилията им във връзка с прилагането и си запазва правото да предприеме бъдещи мерки, за да гарантира правилното прилагане на Регламента от всички държави членки. Също така от съществено значение е ефективното прилагане на Регламента от националните надзорни органи и засилването на техните дейности по правоприлагане.