



Брюксел, 26.6.2017 г.
COM(2017) 340 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

**относно оценката на рисковете от изпиране на пари и финансиране на тероризъм,
които засягат вътрешния пазар и са свързани с презгранични дейности**

{SWD(2017) 241 final}

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Изпирането на пари и финансирането на тероризма са значими и променящи се предизвикателства, за които трябва да бъде намерено решение на равнището на Европейския съюз (ЕС). След последните терористични нападения и неколкочкратните финансови скандали се изискват по-засилени действия в тази сфера.

В рамките на вътрешния пазар финансовите потоци по същество са интегрирани и презгранични, като паричните средства могат да преминават бързо и дори моментално от една държава членка в друга, което дава възможност на престъпниците и терористите да местят средства между държавите, като избягват разкриване от властите.

За справяне с тези презгранични явления в рамката на ЕС за борба с изпирането на пари и финансирането на тероризма (ИП/ФТ) бяха определени общи правила относно механизмите за контрол и задълженията за докладване на финансовите институции и други участници в икономиката и беше установена строга рамка, съгласно която звената за финансово разузнаване на ЕС (ЗФР) трябва да анализират съмнителните сделки и да си сътрудничат помежду си. Въпреки значителния и стабилен напредък в тази област са необходими нови усилия и допълнителни мерки за отстраняването на евентуални пропуски с цел провеждането на ефективна борба с изпирането на пари (ИП) и финансирането на тероризма (ФТ).

Настоящият доклад относно наднационалната оценка на риска (НОР) от ИП и ФТ, които засягат вътрешния пазар и са свързани с презгранични дейности, е първият доклад, който се изготвя на наднационално равнище в ЕС. В него се анализират потенциалните рискове от ИП и ФТ за ЕС и се предлага всеобхватен подход за преодоляването им.

Съгласно член 6 от Директива (ЕС) 2015/849 за предотвратяване използването на финансовата система за целите на изпирането на пари и финансирането на тероризма (Четвъртата директива относно борбата с изпирането на пари или 4ДБИП)¹ до 26 юни 2017 г. Комисията трябва да изготви доклад за установяване, анализ и оценка на рисковете от ИП и ФТ на равнището на Съюза. Настоящата НОР е и един от документите, които трябва да бъдат изготвени в рамките на Европейската програма за сигурност² и Плана за действие за борба с финансирането на тероризма³.

Ясното разбиране и анализ на рисковете от ИП и ФТ е предпоставка за ефективен и адекватен политически отговор. Оценка на риска е особено важна за вътрешния пазар, поради факта, че по своето същество финансовите потоци са интегрирани и презгранични.

¹ Срокът за транспониране на директивата в националното право е 26 юни 2017 г.

² COM (2015) 185 final, 28.4.2015 г.

³ COM(2016) 50 final, 2.2.2016 г.

В наднационалната оценка на риска се използва определена методология⁴ за осигуряването на систематичен анализ на рисковете от ИП и ФТ, свързани с начините на действие на извършителите на престъпления. Целта не е да се изготви становище за даден сектор като цяло, а да се определят обстоятелствата, при които може да се злоупотреби с предоставяните от него услуги и продукти за целите на финансирането на тероризма и изпирането на пари. Настоящата НОР се основава на Директива 2005/60/ЕО (ЗДБИП) — приложимото законодателство по време на изготвянето на анализа. В нея се описват сферите, в които към онзи момент правната рамка на ЕС не е била така хармонизирана или пълна, както ще бъде след влизането в сила на последващите прегледи на ЗДБИП.

Основният акцент на настоящата НОР са слабостите, установени на равнището на ЕС по отношение на правната рамка и ефективното прилагане. Тя не предопределя мерките за ограничаване на рисковете, които някои държави членки прилагат или може да решат да прилагат в отговор на рисковете във връзка с ИП и ТФ на национално ниво. Следователно е възможно те вече да прилагат някои от препоръките по-долу или да са приели по-строги от определените на равнището на ЕС минимални правила. Затова изведената в настоящия доклад оценка на мерките за ограничаване на слабостите следва да се смята за базово равнище, което може да се приспособява в зависимост от въведените национални мерки.

Съгласно член 6 от 4ДБИП, в случай че държавите членки решат да не приложат някоя от предложените препоръки в националните си уредби за борба с изпирането на пари и финансирането на тероризма, те следва да уведомяват Комисията за това и да представят основания за решението си („спазване или обяснение“).

В настоящия доклад се представят главните рискове за вътрешния пазар в редица сектори, както и хоризонталните слабости, които могат да ги засегнат. Въз основа на това в доклада се посочват мерките за ограничаване на рисковете, които следва да се прилагат на равнището на ЕС и на национално равнище с цел преодоляване на съответните рискове, и се отправят редица препоръки за различните участници в борбата с ИП и ФТ.

Въпреки че Комисията отчита рисковете, свързани с някои високорискови трети държави, в тази първа НОР не е включен анализ на рисковете по отношение на географското местоположение. Това се дължи на факта, че в момента анализът на свързаните с тези юрисдикции рискове се извършва като отделен процес, а именно делегираните актове на Комисията за идентифициране на трети държави, при които има стратегически слабости, представляващи значителни заплахи от ИП или ФТ за финансовата система на ЕС⁵.

⁴ За по-подробно описание на методологията вж. работния документ на службите на Комисията (2017) 241

⁵ Делегиран регламент (ЕС) 2016/1675 на Комисията от 14 юли 2016 година за допълване на Директива (ЕС) 2015/849 на Европейския парламент и на Съвета чрез идентифициране на високорискови трети държави със стратегически слабости. Освен това непрекъснато тече процесът на ЕС за допълване на списъка, така че да се идентифицират трети държави, които не спазват стандартите за добро управление в областта на данъчното облагане, и да се предприемат мерки спрямо тях (COM(2016) 24 final).

2. РЕЗУЛТАТИ ОТ НОР

Комисията идентифицира 40 продукта или услуги, които се смятат за потенциално уязвими за рискове от ИП или ФТ, засягащи вътрешния пазар. Те включват 11 професионални сектора, включително определените в 4ДБИП, наред с други, които не попадат в обхвата на директивата, но се смятат за значими за целите на НОР⁶. Това даде възможност на Комисията да определи сферите от вътрешния пазар, които са изложени на най-висок риск и са най-често използваните от престъпниците средства. В настоящата НОР се поставя акцент преди всичко върху рисковете, свързани с всеки от съответните сектори. В същото време при оценката на препоръчителните мерки за справяне с подобни рискове Комисията е разгледала най-често използваните от престъпниците средства.

2.1. Основни рискове за вътрешния пазар в секторите, обхванати от НОР⁷

2.1.1. Финансов сектор

Финансовият сектор е обхванат от рамката на ЕС за борба с изпирането на пари и финансирането на тероризма от 1991 г. насам., като участниците в него изглеждат добре запознати с рисковете. Независимо че терористите и престъпниците продължават опитите си да използват финансовия сектор за дейността си, оценките показват, че нивото на рисковете от ИП или ФТ за този сектор са умерени поради вече прилаганите мерки за ограничаване на рисковете.

Остава значим обаче рискът от изпиране на пари в определени сегменти на финансовия сектор, като например **частното банкиране и институционалните инвестиции** (особено чрез посредници). Това се дължи на цялостното по-голямо излагане на рискове, свързани с продукти и клиенти, натиска от страна на конкуренцията в сектора и ограниченото разбиране сред надзорните органи относно оперативните рискове, свързани с борбата с изпирането на пари и финансирането на тероризма. **Услугите за съхраняване в сейф** също се смятат за изложени на сериозни рискове от ИП поради ограничения във възможностите за контрол на задължените субекти – както и съществуването на нерегламентирани помещения за съхранение (напр. безплатните зони).

Електронните пари или услугите за парични преводи (т.е. налични парични преводи)⁸ се смятат за изложени на сериозни и дори изключително сериозни рискове от ИП или ФТ – първият сектор заради възможностите за запазване на анонимност, както са описани в 3ДБИП, а вторият – заради различния капацитет за контрол на различните задължени субекти. Що се отнася до **обменните бюра и**

⁶ Тези рискове са свързани с използването на пари в брой, виртуалните валути, колективното финансиране, застраховките, различни от животозастраховане и организациите с нестопанска цел, както и фондовете „хавала“ и други подобни доставчици на услуги за неформални парични преводи.

⁷ Приложеният работен документ на службите на Комисията съдържа подробен анализ на нивото на заплахата и рисковете от ИП и ФТ, пред които се изправя всеки от секторите при предоставянето на определени продукти или услуги.

⁸ В член 4, параграф 22 от Директива (ЕС) 2015/2366 „наличните парични преводи“ се определят като платежна услуга, при която средствата се получават от платеща, без да са открити платежни сметки на името на платеща или на получателя, с единствена цел прехвърляне на съответната сума на получателя или на друг доставчик на платежни услуги, действащ от името на получателя, и/или когато тези средства се получават от името на получателя и са му предоставени на разположение.

наличните парични преводи, прилагането на правила за борба с ИП и ФТ само за случайни сделки над 15 000 EUR изглежда проблематично, тъй като престъпниците могат да извършват по-малки на стойност преводи във времето. Това е проблем особено при липсата на всеобща дефиниция на операциите, които имат или са свързани с реален елемент на продължителност.

Изглежда новите продукти, като **платформи за колективно финансиране и виртуални валути**, са изложени на значителни рискове от ИП или ФТ. Някои държави членки са решили да разгледат тези финансови продукти в националното си законодателство, но като цяло правната рамка на ЕС, установена от ЗДБИП, остава недостатъчна. С **финансовите технологии**⁹ се цели въвеждането на нови технологични решения за по-бързи, по-сигурни и по-ефективни финансови продукти, но те също така могат да създадат възможности за престъпниците. С оглед адаптиране към постоянно развиващите се технологии ще бъде необходим допълнителен анализ за запознаване с евентуалните рискове, съпътстващи продуктите в този динамичен сектор, и за оползотворяване на възможностите на новите технологии в посока подобряване на усилията за борба с ИП и ФТ.

На последно място, оценката показва, че измамното използване на **потребителски кредити и малки заеми** е честа практика при последните случаи на тероризъм. Що се отнася до тези продукти на национално равнище, нивото на осведоменост за изискванията във връзка с борбата с ИП и ФТ е ниско и приложението им варира.

2.1.2. Сектор на хазартните игри

Съгласно ЗДБИП хазартният сектор не е обект на изискванията във връзка с борбата с ИП или ФТ, с изключение на казината. По силата на 4AMLD всички доставчици на хазартни услуги стават задължени субекти. Въпреки това държавите членки могат да решават напълно или частично да освобождават от тези задължения доставчиците на определени хазартни услуги въз основа на доказан нисък риск. Държавите членки следва да вземат предвид съответните констатации в настоящата НОР.

На този етап някои хазартни продукти се считат за изложени на сериозни рискове от ИП. В случая със **залаганията в реални казина и покера** това изглежда е предимно заради неефективните мерки за контрол. Това се дължи или на факта, че поради характера си тези дейности включват значителен обем бързи и анонимни сделки, често в брой, или на елемента на пряк обмен от едно лице на друго при липса на подходящ надзор. При **онлайн хазарта** има излагане на висок риск заради огромния обем сделки/финансови потоци и елемента на индиректен обмен. При онлайн хазарта се допускат анонимни разплащателни средства, но в същото време има важна функционалност за ограничаване на рисковете чрез проследяване на сделките. При **лотариите и игралните автомати** (извън казината) съществуват умерени рискове от ИП или ФТ. При лотариите са разработени известни механизми за контрол най-вече за справяне с рисковете, свързани с високите печалби. Въпреки че **казината** по същество са изложени на висок риск, включването им в рамката относно борбата с ИП или ФТ след 2005 г. доведе до

⁹ „Финансови технологии“ са финансови услуги, които са способствани или поддържани посредством нови технологии. Технологиите имат потенциала да улесняват достъпа до финансови услуги и да повишават ефективността на финансовата система. Под „регулаторни технологии“ се има предвид въвеждането на нови технологии с цел улеснено изпълнение на регулаторни изисквания.

ограничаване на рисковете от ИП или ФТ. **Бингото в реални казина** се смята за нискорисково по отношение на ИП или ФТ поради сравнително ниските залози и печалби.

2.1.3. *Определени нефинансови дейности и професии*

Като цяло се смята, че нефинансовият сектор е изложен на сериозни и дори много сериозни рискове от ИП или ФТ. Основна слабост на сектора изглежда е определянето на **действителния собственик** на клиента, най-вече при **доставчиците на услуги по доверително или дружествено управление, данъчните консултанти, одиторите, външните експерт-счетоводители, нотариусите и други лица, упражняващи юридическа дейност на свободна практика**. Анализът показва, че понякога понятието „действителен собственик“ или не се разбира правилно, или не се проверява точно при встъпването в делови взаимоотношения.

В случая с лицата, упражняващи дейност съгласно принципа за правно призната привилегия (данъчни консултанти, одитори, външни експерт-счетоводители, нотариуси и други лица, упражняващи юридическа дейност на свободна практика), изпълнението на правилата във връзка с борбата с ИП и ФТ изглежда трудно. Правно признатата привилегия е важен, установен принцип в ЕС. Той отразява крехкия баланс, произтичащ от съдебната практика на Съда на Европейския съюз във връзка с правото на справедлив процес¹⁰, което само по себе си отразява принципите на Европейския съд по правата на човека и Хартата на основните права на Европейския съюз (напр. член 47).

Съгласно рамката на ЕС относно борбата с изпирането на пари¹¹ упражняващите тези професии лица са освободени от задълженията да докладват при защитата на клиенти в съдебен процес (правно призната привилегия), което увеличава риска от злоупотреба. На практика има случаи, при които тези лица понякога извършват дейности, които безспорно са в духа на правно признатата привилегия (т.е. отстояване на правната позиция на клиента им или неговата защита или представляване при съдебни процеси) наред с дейности, които не са обхванати от този принцип, като например предоставяне на правна консултация при учредяване, работа или управление на дружества. Изглежда има случаи, в които такива лица може да смятат, че всички тези дейности попадат в обхвата на принципа на правно признатата привилегия. При част от дейностите това би могло да доведе до неспазване на задълженията във връзка с борбата с ИП и ФТ. Важно е да се подчертае, че спазването на правилата за борба с ИП и ФТ не засяга по какъвто и да било начин принципа на правно признатата привилегия. В същото време може да се подобри **тълкуването и приложението** му от страна на упражняващите съответните професии лица, които извършват дейности в обхвата му. По-доброто разбиране сред данъчните консултанти, одиторите, външните експерт-счетоводители, нотариусите и други лица, упражняващи юридическа дейност на свободна практика, също би било полезно, тъй като съгласно 4ДБИП те също се считат за задължени субекти.

Наред с това, въз основа на настоящата правна рамка на ЕС се определят саморегулиращи се органи за надзор на данъчните консултанти, одиторите, външните експерт-счетоводители, нотариусите и други лица, упражняващи

¹⁰ Вж. дело C-305/05.

¹¹ Вж. член 23, параграф 2 от Директива 2005/60/ЕО.

юридическа дейност на свободна практика, както и на посредниците за недвижими имоти¹². Държавите членки могат сами да решават дали тези саморегулиращи се органи са компетентни, така че да получават доклади за съмнителни сделки (ДСС) пряко от задължените субекти, след което да ги изпращат на звената за финансово разузнаване (ЗФР) незабавно и без филтриране. Консултациите показват, че задължените субекти и саморегулиращите се органи в този сектор не докладват на ЗФР за съмнителни сделки, особено в някои държави членки. Това може да е сигнал, че или съмнителните сделки не се откриват и докладват, или че саморегулиращият се орган не предава систематично докладите за съмнителни сделки (ДСС).

Секторът на недвижимите имоти също е изложен на сериозни рискове от ИП поради това, че в сделките за недвижими имоти участват лица, упражняващи различни професии (посредници за недвижими имоти, кредитни институции, нотариуси и адвокати). Други често използвани начини на изпиране на постъпления са завишаването на стойности във фактурите при търговията („изпиране на пари, основано на търговията“) или уреждането на фиктивни заеми. Извършителите използват такива методи като средство за оправдаване на придвижването на облаги от престъпна дейност по банкови канали, което често става чрез фалшиви документи за търговия със стоки и услуги. По подобен начин често се уреждат фиктивни заеми, за да се създаде фиктивна финансова сделка, така че да се оправдаят преводите на средства с незаконен произход. Правоприлагащите органи смятат тези рискове за сериозни.

2.1.4. Пари в брой и подобни на пари в брой активи¹³

Наднационалната оценка на риска показва, че **парите в брой** остават най-често използваното средство за извършване на ИП или ФТ, тъй като те дават възможност на престъпниците да скриват самоличността си. Затова това средство присъства в почти всяко разследване за борба с ИП или ТФ. При ЗДБИП сделките с пари в брой не се следяха адекватно на вътрешния пазар поради липсата на ясно регламентиране и изисквания за контрол. Някои държави членки са въвели докладването за сделки с пари в брой или ограничения за плащанията с пари в брой. При липсата на общи изисквания за всички държави членки обаче престъпниците лесно могат да се възползват от разликите в законодателствата. По подобен начин рамката на ЕС за куриерите, пренасящи пари в брой по външната граница на ЕС,¹⁴ не гарантира достатъчно ограничаване на рисковете, най-вече защото не обхваща подобните на пари в брой продукти, като високоликвидни стоки, включително злато, диаманти или анонимни предплатени карти за големи суми.

Освен това рисковете, създавани от **търговците на стоки с голяма стойност**, които приемат разплащания в брой на стойност над 15 000 EUR, се смятат за сериозни поради присъщото излагане на рискове и ниското ниво на контрол.

¹² В Директива 2015/849 (ЕС) „саморегулиращ се орган“ се определя като орган, който представлява членове на дадена професия и има роля за регулирането ѝ, като изпълнява определени надзорни функции или функции за наблюдение и осигурява спазването на отнасящите се до тях правила.

¹³ Не се засягат многоцелевите парични преводи в рамките на операции за хуманитарна помощ, финансирани от ЕС.

¹⁴ Регламент (ЕО) 1889/2005 от 26 октомври 2005 година относно контрола на пари в брой, които се внасят и изнасят от Общността.

Фактът, че тези търговци са обект на правилата за борба с ИП и ФТ само ако приемат плащания в брой с голяма стойност, изглежда води до неефективност при прилагането на тези правила. Това предизвикателство добива дори още по-голямо значение при **предприятията, чиито разплащания се извършват предимно в брой**. За тях не се прилагат правилата относно борбата с ИП и ТФ, освен ако не попадат в споменатата по-горе категория на търговците на скъпи стоки. Те обаче могат много удобно да служат за изпиране на облаги от престъпна дейност под формата на пари в брой.

В оценката също така се подчертава, че активите, които осигуряват подобен лесен достъп до пари в брой (**злато, диаманти**) или лесно търгуеми стоки с висока стойност, свързани със „стила на живот“ (напр. **културни ценности, автомобили, бижута, часовници**), също са високорискови заради слабите механизми за контрол. Особени притеснения будят кражбите и трафикът на антики и други ценности: откраднатите ценности могат да служат като източник за финансиране на терористи, а освен това ценностите са удобни за първоначалното влагане при изпирането на пари.

2.1.5. Организации с нестопанска цел

Организациите с нестопанска цел (ОНЦ) могат да бъдат изложени на рискове от злоупотреба с цел финансиране на тероризъм. Анализът на уязвимостта на сектора на ОНЦ по отношение на финансирането на тероризма бе много труден, тъй като този сектор обхваща различни структури и дейности, при които има различна степен на излагане на риск и осведоменост за рисковете. Това се дължи главно на разнородния характер на организациите и разликите в правните рамки и националните практики. При „ОНЦ в областта на изразителните дейности“¹⁵ има известни рискове, тъй като в тях е възможно да проникнат престъпни или терористични организации, които могат да прикриват действителните собственици и така да затрудняват проследимостта на събирането на средства, докато някои типове „ОНЦ в областта на услугите“¹⁶ са по-пряко уязвими поради характера на дейността им. Това се дължи на факта, те може да включват финансиране на и от конфликтни райони или трети държави, в чиито уредби за борба с изпирането на пари и финансирането на тероризма Комисията е установила стратегически слабости¹⁷. Въпреки това при анализа бе взето предвид, че тази разнородност на сектора на ОНЦ не пречи да бъдат определени общите характеристики на слабостите в сектора.

При тези обстоятелства анализът показват, че компетентните органи не винаги смятат съществуващите изисквания във връзка с борбата с ИП и ФТ за подходящи да отговорят специфичните нужди на сектора на ОНЦ, а съществуващите механизми за контрол се различават в съответните държави членки. Приема се, че тези механизми са най-ефективни, когато става дума за събиране на средства в рамките на ЕС, което намалява нивото на уязвимост в сравнение с прехвърлянето

¹⁵ „ОНЦ в областта на изразителните дейности“ са организации с нестопанска цел, които се занимават главно с изразителни дейности, включващи програми в областта на спорта и отдиха, изкуството и културата, представителството на интереси и застъпничеството.

¹⁶ „ОНЦ в областта на услугите“ се занимават с разнообразни дейности, като например програми в областта на жилищното настаняване, социалните услуги, образованието и здравеопазването.

¹⁷ Делегиран регламент (ЕС) 2016/1675 на Комисията от 14 юли 2016 година за допълване на Директива (ЕС) 2015/849 на Европейския парламент и на Съвета чрез идентифициране на високорискови трети държави със стратегически слабости

на средства или разходването извън Съюза, където все още има по-съществени слабости.

В по-общ план оценката на сектора на ОНЦ разкрива, че е възможно да е подложен на мерки за отстраняване на риска, т.е. някои финансови институции може да не желаят да предоставят на този тип организации финансови услуги, като например откриване на банкова сметка. Възможно е някои финансови сделки да бъдат отказвани в зависимост от държавата, за която са предназначени средствата. Освен това е възможно по-малките организации, които не могат да представят акредитация или доказателство за данъчна регистрация, да не могат да открият банкова сметка. Според представители на ОНЦ изключването от предоставяне на финансови услуги увеличава използването на пари в брой, което е изложено на по-голям риск от злоупотреба с цел ИП или ФТ.

Проблемът с отстраняването на риска или финансовото изключване трябва да се отчита при работата по политиката относно борбата с ИП и ФТ. Регулираните доставчици на финансови услуги не бива да отказват услуги на клиентите, които да бъдат принудени да използват подземно банкиране или подземни услуги за преводи. Борбата с ИП и ФТ обаче е само един от многото стимули за използване на мерки за отстраняване на риска. На равнището на ЕС приемането на Директивата относно платежните сметки¹⁸ ще подобри до голяма степен достъпа до основни финансови услуги, което вероятно ще ограничи разчитането на неофициални канали.

2.1.6. Хавала

Докато при услугите за парични преводи има известни рискове, хавала¹⁹ и останалите подобни неформални услуги за парични преводи представляват особена заплаха, най-вече що се отнася до финансирането на тероризъм. Обикновено всички оператори, извършващи платежни услуги, както са дефинирани в член 4, параграф 3 от Втората директива за платежните услуги (ДПУ2)²⁰, трябва да бъдат надлежно регистрирани и регулирани. Тези оператори следва да предприемат стъпки за получаване на статус на лицензирани платежни институции или, при определени условия – на регистрирани институции за платежни услуги. „Хавала“ и останалите подобни неформални услуги за парични преводи обикновено се определят като незаконни, тъй като обикновено не са регистрирани и не спазват изискванията на ДПУ2. Този проблем се усложнява от трудностите при установяването на съществуване на „хавала“ и други подобни услуги: сделките обикновено се извършват в пакет, обезщетенията се покриват чрез внос или износ на стоки и се оставят ограничени информационни следи. Мерките за отстраняване на рисковете също са важни в това отношение, тъй като клиентите, които са

¹⁸ Директива 2014/92/ЕС от 23 юли 2014 година относно съпоставимостта на таксите по платежните сметки, прехвърлянето на платежни сметки и достъпа до платежни сметки за основни операции.

¹⁹ „Хавала“ и останалите доставчици на подобни услуги извършват преводи и получаване на средства или тяхна равностойност и уреждането им чрез търговия, пари в брой и нетно уреждане, като сделките отнемат продължително време. Те се отличават от останалите дружества за трансфер на средства с това, че използват небанкови методи за уреждане.

²⁰ Директива (ЕС) 2015/2366 от 25 ноември 2015 година за платежните услуги във вътрешния пазар, за изменение на директиви 2002/65/ЕО, 2009/110/ЕО и 2013/36/ЕС и Регламент (ЕС) № 1093/2010 и за отмяна на Директива 2007/64/ЕО.

получили отказ от регулираните доставчици на финансови услуги, понякога прибягват до подобни незаконни услуги.

2.1.7. Подправяне на парични знаци

Подправянето на парични знаци е международна незаконна дейност с високо ниво на презгранични движения както на престъпници, така и на подправени парични знаци; освен това то често става с участието на организирани престъпни групи. Контрабандата на подправени парични знаци генерира облаги от престъпна дейност, които трябва да бъдат изпрани, за да могат да се включат в нормалния финансов поток. Освен това подправените парични знаци могат да се разпространяват чрез терористичните мрежи за финансиране на обучения, набиране на бойци, нападения и пропаганда, които изискват огромни средства. Облагите от подправяне на парични знаци могат да се инвестират за подобряване на помощната инфраструктура на терористите.

2.2. Хоризонтални слабости

Комисията установи редица слабости, които са общи за всички сектори.

2.2.1. Анонимност при финансовите сделки (пари в брой и други анонимни финансови продукти)

При извършването на незаконни дейности престъпните организации и терористичните групи се стараят да не оставят информационни следи и да не бъдат разкрити. Заради самия характер на сделките с пари в брой при тях се допуска пълна анонимност, което ги прави удобни за престъпниците начини на разплащане и превод. Секторите, в които се извършват най-много сделки с пари в брой, се смятат изложени на най-високи рискове. Това важи особено за предприятията, чиито разплащания се извършват предимно в брой, търговците на стоки и услуги, които приемат плащания в брой и икономическите оператори, които приемат плащания в големи деноминации, например в банкноти от 500 и 200 EUR.

Финансовите продукти, които предлагат подобни възможности за запазване на анонимност при определени обстоятелства (като например анонимните продукти за електронни пари, виртуалните валути и платформите за колективно финансиране), също са изложени на риск от изпиране на пари и финансиране на тероризма. В сравнение със сделките с пари в брой, тук нивата на риск са различни, тъй като се изисква по-сложно планиране, има по-малък брой сделки и може да има известно ниво на мониторинг. Въпреки това опциите за запазване на анонимност създават естествени ограничения за възможностите за мониторинг и идентификация. Същият анализ важи и за другите видове активи, като злато и диаманти, които са лесно търгуеми и могат да се съхраняват безопасно. Те се трансферират лесно и в същото време допускат анонимност.

2.2.2. Идентификация и достъп до информация за действителните собственици

Престъпниците също използват финансовата система, за да влягат облагите си от престъпна дейност във финансовите пазари, недвижимо имущество и законната икономика по по-структуриран начин в сравнение с парите в брой или анонимните финансови сделки. Първо, всички сектори са изложени на риск от проникване, интегриране или придобиване от организирани престъпни и терористични групи.

Второ, престъпниците често прибегват до създаването на дружества параван, тръстове или сложни корпоративни структури, за да прикриват самоличността си. В тези случаи макар че произходът на средствата може ясно да се определи, действителният собственик остава неизвестен. Според информация на правоприлагащите органи при най-големи случаи на ИП или ФТ неколнократно са използвани непрозрачни структури с цел прикриване на действителните собственици. Този чест проблем не е ограничен до определени юрисдикции или типове правни образувания или правни форми. Извършителите използват най-удобния, най-лесния и най-сигурния метод в зависимост от опита и местоположението си и практиките на пазар в юрисдикцията им.

ЗДБИП съдържа правила за определянето на действителните собственици при встъпването в делови взаимоотношения. Прагът от 25 % дялово участие за определянето на контролен елемент сочи като действителен собственик само „главния ръководител“ и се използва само в краен случай, когато след документирана задълбочена оценка не може да бъде установен друг действителен собственик (напр. при разделено дялово участие). На практика обаче е възможно определени задължени субекти да прилагат правилата механично. При такива обстоятелства не е ясно дали това води до установяване на реалния действителен собственик.

2.2.3. Надзор в рамките на вътрешния пазар на ЕС

Очевидни са известни рискове, свързани с ефективността на финансовия надзор при презгранични условия. Съгласно съвместното становище на Европейските надзорни органи (ЕНО)²¹ има значителни разлики в оценката на компетентните органи за спазването на правилата в сектора, за който извършват надзор. Най-предизвикателният аспект е свързан със случаи, в които за субекти, които са собственост на една и съща финансова група, се извършва надзор на компетентни органи от няколко държави членки. Тези случаи усложняват изключително много прилагането на правилата за борба с ИП и ФТ заради спъващите разлики в подхода на компетентните органи при надзора във връзка с ИП и ФТ и поради неясното разпределяне на отговорност между надзорните органи в държавата членка по произход и приемащата държава, най-вече що се касае за платежните институции и чуждестранните им представители. Това създава риск да се пропуснат нарушения или случаи на злоупотреба с цел извършване на финансови престъпления. Освен това изглежда, че понякога компетентните органи в областта на борбата с ИП и ФТ не споделят важна информация в достатъчна степен или навреме.

Причините за това са няколко:

- разлики в статуса на насрещния орган;
- неподходяща рамка за обмен на поверителна информация, свързана с борбата с ИП и ФТ;
- извънредно внимание по отношение на пруденциалния надзор; както и

²¹<http://www.eba.europa.eu/documents/10180/1759750/ESAS+Joint+Opinion+on+the+risks+of+money+launders+and+terrorist+financing+affecting+the+Union%E2%80%99s+financial+sector+%28JC-2017-07%29.pdf>

- липса на правна рамка/правни механизми за обмен на информация между органите, упражняващи пруденциален надзор, и финансовите надзорни органи в областта на борбата с ИП и ФТ²².

На последно място, в няколко ограничени случая надзорните органи не могат да установят кои са насрещните органи, тъй като в някои държави членки надзорът по отношение на борбата с ИП и ФТ е фрагментиран. В съвместното становище се отбелязва също така, че някои надзорни органи не установяват добре рисковете от ИП и ФТ, свързани със секторите, за които упражняват надзор, и/или не разполагат с достатъчни или специални рисково-базирани процедури за надзор, най-вече в областта на ФТ.

Що се отнася до нефинансовите сектори, държавите членки могат да разрешават на саморегулиращите се органи да изпълняват надзорни функции по отношение на данъчните консултанти, външните експерт-счетоводители, нотариусите и други лица, упражняващи юридическа дейност на свободна практика, както и посредниците за недвижими имоти. Независимо от прилагания модел на надзор в повечето държави членки в тази сфера има слабости по отношение на механизмите за контрол, управлението и нивото на докладване.

2.2.4. Сътрудничество между звената за финансово разузнаване (ЗФР)

ЗФР отговарят за получаването и анализа на информация относно съмнителни финансови дейности във връзка с ИП, ФТ и свързаните с тях първоначални престъпления, както и за разпространението на резултатите от анализа до компетентните органи. Този анализ е много важен, така че правоприлагащите органи да могат да дават ход на нови разследвания или да допълват текущите. Въпреки че сътрудничеството между ЗФР в ЕС се подобри значително през последните десет години, все още има определени слабости в това отношение.

В доклад за платформата на ЗФР²³ се констатира съществени пречки при достъпа, обмена и използването на информация, както и при оперативното сътрудничество между звената. Докладът бе завършен през декември 2016 г.²⁴ В него се открояват основните юридически, практически и оперативни проблеми. Въз основа на това и на собствения си анализ, в отделен работен документ на службите си Комисията определи възможностите за подобряване на сътрудничеството между ЗФР в ЕС²⁵.

2.2.5. Други слабости, общи за всички сектори

Наднационалната оценка на риска показва, че всички разгледани сектори са изложени на някои допълнителни рискове:

- **проникване от престъпници:** възможно е понякога престъпниците да станат собственици на задължени субекти или да търсят такива, които са склонни да им помогнат при дейностите им, свързани с ИП. Заради това тестовете за квалификация и надеждност са важни за всички анализирани сектори;

²² В момента например ЕЦБ не може да предостави на националните надзорни органи в областта на борбата с ИП и ФТ поверителна пруденциална информация, която е необходима за надзора във връзка с борбата с ИП и ФТ.

²³ Платформата на звената за финансово разузнаване е неформална група, създадена от Комисията през 2006 г., в която участват ЗФР на държавите — членки на ЕС.

²⁴ Платформа на ЗФР в ЕС (вж. E03251) <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/>

²⁵ Работен документ на службите на комисията, SWD(2017) 275.

- **подправяне на документи:** съвременните технологии улесняват подправянето на документи и всички сектори срещат трудности при въвеждането на строги механизми за откриване на такива документи;
- **недостатъчно споделяне на информация между публичния и частния сектор:** всички задължени субекти подчертават нуждата от адекватни механизми за обратна връзка от звената за финансово разузнаване и от споделяне на информация с компетентните органи. Докладването за съмнителни сделки от страна на задължените субекти, които извършват дейност в няколко национални юрисдикции, е друго очевидно затруднение;
- **недостатъчни ресурси, осведоменост за рисковете и познания за прилагане на правилата във връзка с борбата с ИП и ФТ:** докато някои задължени субекти инвестират в модерни инструменти за съответствие, много от тях не са така осведомени и не разполагат с достатъчно инструменти и капацитет в тази област; както и
- **възникващи рискове от финансовите технологии:** очаква се използването на онлайн услуги да обхване още повече цифровата икономика, с което да се увеличи нуждата от идентифициране в интернет; това същевременно създава допълнителни рискове, свързани с тези индиректни сделки. В това отношение изключително важно е използването на надеждни електронни системи за идентификация.

3. МЕРКИ ЗА ОГРАНИЧАВАНЕ НА УСТАНОВЕНИТЕ РИСКОВЕ

В този доклад се определят нивата на риск и се очертават мерките, за които Комисията смята, че трябва да бъдат прилагани на равнището на ЕС и в държавите членки. Тези мерки са резултат от оценка на възможностите за преодоляване на установените рискове. При балансирането Комисията взе предвид:

- нивото на рисковете от ИП или ФТ;
- дали има нужда и в каква степен да бъдат предприети действия или да се препоръча предприемане на действия от страна на държавите членки;
- дали има нужда и в каква степен да бъдат препоръчани регулаторни или нерегулаторни мерки; както и
- въздействието върху правото на неприкосновеността на личния живот и основните права.

Освен това Комисията разгледа нуждата от недопускане на потенциална злоупотреба или погрешно тълкуване на препоръките ѝ, което би довело до изключването на цели категории клиенти и прекратяване на взаимоотношенията с клиенти, без да бъде отчетено напълно нивото на риск в определен сектор.

При изготвянето на оценката Комисията установи и продукти, които създават само нисък (или умерен) риск, за които се смята, че на този етап не са необходими ограничаващи мерки. Затова представените в настоящия доклад мерки важат само за рисковете, за които Комисията смята, че изискват допълнително ограничаване. С този подход се цели да се даде възможност на държавите членки да определят приоритетни дейности, съответстващи на рисков-базирания подход. Въпреки че препоръките за държавите членки обхващат редица различни области, повечето са свързани с прилагането на законодателството на ЕС²⁶. Те имат за цел да помогнат на държавите членки да се съсредоточат върху ключовите рискови области при прилагането на задълженията им. Тази оценка не предопределя мерките за

²⁶ Това са например националните оценки на риска, регистрите на действителните собственици, надзорът, разпределението на ресурсите, обратната връзка за частния сектор и секторите в риск от ИП или ФТ, които се регулират от 4ДБИП.

ограничаване на рисковете, които някои държави членки прилагат или може да решат да прилагат в отговор на рисковете във връзка с борбата с ИП и ТФ на национално ниво. Затова е възможно държавите членки вече да прилагат някои от препоръките по-долу или да са приели по-строги правила от минималните, определени на равнището на ЕС.

Целта на наднационалната оценка на риска е да се представи обща картина на рисковете от ИП и ФТ към момента на публикуването ѝ. Изпълнението на тази задача започна и приключи, докато приложимата законодателна рамка бе Директива 2005/60/ЕО (3ДБИП). Въпреки че по това време вече бе приета 4ДБИП, крайният срок за транспонирането ѝ все още не бе изтекъл. Затова не бе възможно да се включи оценка на конкретното потенциално въздействие от приложението ѝ. Въпреки това при определянето на мерки за ограничаване на рисковете бяха взети предвид промените в рамката на ЕС относно борбата с изпирането на пари, въведени с 4ДБИП и предложените изменения към нея,²⁷ предвид на това, че тези два инструмента значително ще укрепят превантивната правна рамка и така ще ограничат някои от вече очертаните слабости и рискове.

3.1. Мерки за ограничаване на рисковете съгласно 4ДБИП

Съгласно 4ДБИП от 26 юни 2017 г. правната рамка на ЕС включва нови изисквания:

- попадащите в обхвата задължени субекти вече включват доставчиците на хазартни услуги, търговците, които получават плащания в брой в размер на 10 000 EUR или повече, както и случайните сделки, които представляват превод на средства (включително налични парични преводи), надхвърлящи 1 000 EUR;
- укрепва се рисково-базираният подход;
- създават се регистри с информация за собствеността с цел по-лесно установяване на действителните собственици на правни образувания или правни форми;
- анонимността при продуктите за електронни пари е намалена;
- новото ниво на санкции увеличава възпиращото въздействие;
- създава се нова уредба за сътрудничество между звената за финансово разузнаване в ЕС.

Очаква се новите мерки значително да намалят нивата на рисковете във всички сектори. Комисията ще преразгледа спазването на разпоредбите на 4ДБИП и до юни 2019 г. ще публикува доклад с оценка на изпълнението.

3.2. Мерки за ограничаване на рисковете, които вече са въведени или са в ход на равнището на ЕС

Наред с всичко останало, в НОР се потвърждава, че по някои проблеми е необходима още работа, която изисква законодателни мерки и други политически инициативи на равнището на ЕС.

²⁷ COM(2016) 450 final.

3.2.1. Законодателни мерки

- **Предложение на Комисията за изменение на 4ДБИП:** съгласно това предложение платформите за обмен на виртуални валути и доставчиците на портфейли следва да станат задължени субекти, за да се намали анонимността при сделките. Възможността за освобождаване на продуктите за електронни пари от изискванията, свързани с борбата с ИП и ФТ, ще бъде ограничена още повече. Ефективността на ЗФР ще бъде подсилена и ще бъдат създадени централизирани регистри на банковите сметки или системи за извличане на данни за по-точно отправяне на заявки. С цел ефективен обмен на информация ще бъдат въведени по-строги правила за сътрудничество между компетентните органи, включително надзорните органи. Характерът на подобрените мерки за комплексна проверка на клиента (КПК), които ще се прилагат по отношение на високорисковите трети държави, ще бъде описан по-подробно, за да се създаде по-хармонизиран подход в тази област. Обхватът на информацията в регистрите за действителните собственици и достъпът до тях ще бъдат разширени. Освен това чрез няколко разпоредби 4ДБИП се привежда в съответствие със задълженията за комплексна проверка на клиента съгласно Директива 2014/107/ЕС относно административното сътрудничество в областта на информацията за финансови сметки.
- **Преразглеждане на Регламента относно контрола на пари в брой²⁸:** Това предложение има за цел да даде възможност на органите да предприемат мерки при суми под сегашния праг за деклариране от 10 000 EUR, в случай че има съмнения за престъпна дейност, да се подобри обменът на информация между органите и да се въведе изискване за оповестяване на пари в брой, които се изпращат в непридружавани пратки, като пощенски колети или товарни пратки. Определението за „пари в брой“ също ще бъде разширено, така че да включва използването на ценни стоки за високоликвидни капиталовложения, като например злато, и предплатени карти.
- Комисията планира през лятото на 2017 г. да приеме предложение, чиято цел е борба с финансирането на тероризма посредством **незаконен трафик на паметници на културата** – независимо от държавата, от която идват – за да се преодолеят сегашните слабости в сектора на изкуствата²⁹. По подобен начин все по-често се признава ролята на незаконния трафик на **екземпляри от дивата флора и фауна** като нов източник на финансиране на тероризма и свързаните с него дейности³⁰. Комисията ще продължи да изпълнява плана за действие на ЕС за борба с незаконните финансови потоци, свързани с трафика на екземпляри от дивата флора и фауна³¹.
- В **Директивата относно борбата с тероризма³²** се включва определение на престъплението финансиране на тероризъм, приложимо за целия ЕС, и се предвиждат минимални правила за санкциите при това престъпление. Предложението за **директива за борба по наказателноправен ред с изпирането на пари³³** и **регламент в областта на взаимното признаване на**

²⁸ COM (2016) 825 final.

²⁹ http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/2017_taxud_004_cultural_goods_synthesis_en.pdf

³⁰ SWD(2016) 38 final.

³¹ COM (2016) 87 final.

³² COM(2015) 625 final.

³³ COM(2016) 826 final.

решения за обезпечаване и конфискация³⁴ също ще допринесе към превантивния подход на ЕС чрез гарантиране на адекватна реакция от правоприлагащите и съдебните органи при разкрити случаи на изпиране на пари и финансиране на тероризма.

3.2.2. Политически инициативи

- В момента Комисията планира да даде ход на инициатива, с която да се **увеличи прозрачността при плащанията с пари в брой**. Тя ще извърши оценка на въздействието, като вземе предвид резултатите от проучване и открита обществена консултация. Комисията ще разгледа възможностите, включително варианта да се въведе ограничение на плащанията с пари в брой. Това може да затрудни финансирането на тероризма, тъй като нуждата от използване на неанонимни разплащателни средства ще послужи като възпиращ фактор срещу извършването на тази дейност или ще улесни разкриването и разследването. Това би могло също така да благоприятства борбата с изпирането на пари, данъчните измами и организираната престъпност. Наред с това решението на Европейската централна банка да прекрати производството и издаването на банкноти от 500 EUR ще допринесе за допълнителното намаляване на риска, произтичащ от плащанията в брой.
- Въз основа на споменатия по-горе доклад от декември 2016 г. на платформата на ЗФР в ЕС, в който се **картографира правомощията на ЗФР и пречките при сътрудничеството**, както и въз основа на допълнителен анализ, Комисията очерта възможности за подобряване на сътрудничеството между ЗФР в ЕС в отделен работен документ на службите на Комисията, в който се посочват:
 - проблеми, които могат да бъдат разрешени чрез допълнителни насоки и подобряване на сътрудничеството на оперативен ниво, например чрез мерки като работа в платформата на ЗФР в ЕС (например по стандартизирането на докладите за съмнителни сделки);
 - проблеми, които се очаква да бъдат разрешени след транспонирането на 4ДБИП и наскоро предложените изменения; както и
 - други проблеми, произтичащи от различията в правната действителност в държавите членки, чието разрешение може да изисква предприемането на регулаторни действия³⁵.Работата на ЗФР може значително да се подобри чрез специални правила на ЕС за разрешаване на проблеми като сътрудничеството между звената за финансово разузнаване и правоприлагащите органи на национално равнище и на равнището на ЕС. В това отношение Комисията ще разгледа други потенциални възможности съгласно принципите за по-добро регулиране.
- Комисията е създала вътрешна **работна група по финансовите технологии**, която да оценява технологичните разработки, услугите, които се извършват с помощта на технологиите, и бизнес моделите, да определя дали съществуващите правила и политики са подходящи и да набелязва варианти и предложения за оползотворяване на възможностите или разглеждане на евентуалните рискове. Работата в тази сфера ще обхваща най-вече колективното финансиране, дигиталните валути (включително сделки между криптирани страни и използването на виртуални валути за закупуване на скъпи

³⁴ COM(2016) 819 final.

³⁵ Работен документ на службите на комисията, SWD(2017) 275.

стоки), технология за дистрибутиран регистър и автентификация или идентификация. Ще бъдат анализирани и използването на електронна идентификация и цифровата интеграция. Комисията ще извърши проучване, за да установи и анализира практиките за интеграция на банките в целия ЕС, и ще оцени евентуалните последващи стъпки.

3.2.3. Допълнителни помощни мерки за ограничаване на риска на равнището на ЕС

- **Подобряване на събирането на статистически данни:** благодарение на налични, надеждни и сравними количествени данни на равнището на ЕС ще се постигне по-добро разбиране относно рисковете. Затова Комисията ще работи за подобряване на процеса по събиране на статистически данни във връзка с борбата с ИП и ФТ чрез събиране, консолидиране и анализ на статистическите данни от държавите членки посредством задълженията им съгласно член 44 от 4ДБИП и чрез съвместната си работа с Евростат с цел повишаване на съпоставимостта на данните.
- **Допълнителни насоки за задължените субекти относно понятието „случайни сделки и операции, които изглеждат свързани“:** в момента съгласно 3ДБИП задължените субекти са длъжни да прилагат мерки за комплексна проверка на клиента при встъпването в делови взаимоотношения или при осъществяването на случайни сделки на стойност 15 000 EUR или повече. Понятието „случайни сделки“ затруднява ефективното прилагане на правилата, най-вече по отношение на услугите за налични парични преводи и валутен обмен, но и в сектора на хазарта. Допълнителните насоки от Комисията (съвместно с националните компетентни органи) биха помогнали за ограничаване на този риск.
- **Обучения за специалисти, извършващи дейности в обхвата на принципа за правно призната привилегия:** те следва да прилагат по-ефективно правилата за борба с изпирането на пари и финансирането на тероризъм, като същевременно защитават в пълна степен правото на справедлив процес и легитимността на „правно признатата привилегия“. С обученията трябва да се предоставят оперативни насоки и практическа информация, чрез които тези специалисти да установяват операциите, които може да са свързани с изпиране на пари или финансиране на тероризъм, както и съвети за процедиране в такива случаи. Комисията ще разгледа и различните налични възможности за подобряване на съответствието в сектора съгласно практиката на Съда на Европейския съюз³⁶.
- **По-нататъшен анализ на рисковете, създавани от „хавала“ и неформалните услуги за парични преводи:** необходим е допълнителен анализ на мащаба на проблема и на евентуалните решения за правоприлагане. Наред с надзорните органи, участието на правоприлагащите органи, най-вече на Европол и Евроюст, е необходимо за реализирането на възпиращи мерки срещу участниците, които отказват да сътрудничат, както и за оказване на помощ на операторите, които искат да извършват законни услуги при условия на спазване на закона.

³⁶ Дело C-305/05

- **Допълнителна работа за подобряване на надзора в ЕС:** задължените субекти трябва да прилагат текущите правила ефективно. Затова Комисията подчертава значението на работата на надзорните органи във връзка с борбата с изпирането на пари и финансирането на тероризъм. Необходима е работа по следните предизвикателства: големия брой задължени субекти в ЕС и разнородния им характер; обема сделки и клиенти; фрагментацията на надзора във връзка с борбата с изпирането на пари и финансирането на тероризма; както и ограниченията в осведомеността относно рисковете сред надзорните органи. Към ЕНО и националните компетентни органи, отговорни за надзора, ще бъдат отправени допълнителни препоръки, за да се гарантира, че надзорните органи в областта на борбата с изпирането на пари и финансирането на тероризма разбират добре ролята си при установяването на рисковете и при избора на ресурси за упражняване на надзор и избора на надзорни дейности, които следва да упражняват по отношение на задължените субекти, за които отговарят.

4. ПРЕПОРЪКИ

4.1. Препоръки за Европейските надзорни органи (ЕНО)

Във финансовия сектор ЕНО играят основна роля за повишаването на капацитета на ЕС за справяне с предизвикателствата в този сектор. Комисията отправя към ЕНО следните препоръки:

- да повишат осведомеността относно рисковете от изпиране на пари или финансиране на тероризма и да определят подходящи действия за допълнително изграждане на капацитета на надзорните органи при упражняването на надзор във връзка с борбата с ИП и ФТ³⁷. В този смисъл те следва да извършват реално партньорски проверки на рисково-базирания надзор и да определят подходящи мерки за повишаване на ефективността на надзора във връзка с борбата с ИП и ФТ;
- да предприемат допълнителни инициативи за подобряване на сътрудничеството между надзорните органи. В това отношение ЕНО неотдавна решиха да въведат специален работен процес с цел повишаване на ефективността на рамката за сътрудничество между органите за финансов надзор;
- да изработят допълнителни решения за надзорни оператори, които да работят съгласно процедурите за разрешаване. Съвместна работна група на Европейския банков орган за платежните услуги и борбата с изпирането на пари вече започна работа по този проблем. Нейни задачи са изясняване на случаите, в които представителите и дистрибуторите са действителни „предприятия“, както и разглеждане на различни възможности за справяне с рисковете;

³⁷ През ноември 2016 г. бяха публикувани рисково-базирани насоки за надзор (https://esas-joint-committee.europa.eu/Publications/Guidelines/Final_RBSGL_for_publication_20161115.pdf)

- да осигурят актуализирани насоки за вътрешното управление с цел допълнителна яснота относно очакванията, свързани с функциите на служителите по съответствие във финансовите институции;
- да предоставят допълнителни насоки за установяване на действителните собственици при доставчиците на услуги в областта на инвестиционните фондове, най-вече в случаи, създаващи по-висок риск от ИП или ФТ; както и
- на последно място, да анализират оперативните рискове във връзка с борбата с ИП и ФТ, свързани с дейността/модела на дейност в секторите корпоративно банкиране, частно банкиране и институционални инвестиции, от една страна, и при услугите за парични преводи и електронни пари, от друга. Този анализ трябва да се извърши в контекста на бъдещото съвместно становище относно рисковете, засягащи финансовия сектор, съгласно член 6, параграф 5 от 4ДБИП.

4.2. Препоръки за нефинансовите надзорни органи

Нефинансовият сектор не разполага с орган или агенция на равнището на ЕС, подобен на Европейския надзорен орган. Съгласно рамката на ЕС за борба с изпирането на пари държавите членки могат да разрешават на саморегулиращите се органи да изпълняват надзорни функции по отношение на данъчните консултанти, външните експерт-счетоводители, нотариусите и други лица, упражняващи юридическа дейност на свободна практика, както и посредниците за недвижими имоти. В повечето държави членки в надзора на тези сектори има слабости по отношение на механизмите за контрол, насоките и нивото на докладване от страна на лицата, упражняващи юридическа дейност, най-вече към ЗФР. Затова саморегулиращите се органи следва да полагат усилия за увеличаване на броя на тематичните проверки и докладите. Освен това те трябва да организират обучения с цел по-добро разбиране на рисковете и задълженията за спазване на изискванията относно борбата с изпирането на пари и финансирането на тероризъм.

4.3. Препоръки за държавите членки³⁸

Въз основа на нивото на установените рискове в различните сектори в обхвата на НОР Комисията препоръчва на държавите членки да предприемат посочените по-долу мерки за ограничаване на рисковете. Тези мерки трябва да се приемат за базови и могат да бъдат променени в зависимост от вече действащите национални мерки:

➤ Обхват на националната оценка на риска

В националните си оценки на риска държавите членки трябва да разглеждат надлежно рисковете, свързани с различните продукти, и да определят подходящи мерки за ограничаване на рисковете, най-вече относно:

- предприятията, чиито разплащания се извършват предимно в брой, и плащанията в брой: държавите членки трябва да определят подходящи мерки за ограничаване

³⁸ За повече подробности относно препоръките за отделните държави членки по продукти или услуги вж. Приложение 1 към Работния документ на службите на комисията (2017)241

на рисковете, като например въвеждане на ограничения за плащане в брой, системи за отчитане на сделките с пари в брой или други мерки, подходящи за справяне с този риск;

- културни ценности и антики: държавите членки трябва да отчитат риска в този сектор, да провеждат информационни кампании сред търговците с произведения на изкуството и да ги насърчават да прилагат мерки за борба с изпирането на пари и финансирането на тероризъм;

- организации с нестопанска цел: държавите членки трябва да обезпечат адекватното разглеждане на организациите с нестопанска цел в националните си оценки на риска; както и

- продукти за електронни пари: държавите членки трябва да отчитат рисковете, свързани с анонимните продукти за електронни пари, и да гарантират, че праговете за освобождаване от задължения са възможно най-ниски, така че да се избягва злоупотреба.

➤ Действителен собственик

Държавите членки трябва да гарантират, че информацията за действителните собственици на правни образувания и правни форми е подходяща, точна и актуална.

(1) Държавите членки трябва да разработят подходящи инструменти за надлежно установяване на действителния собственик по време на предприемането на мерки за комплексна проверка на клиента. При правните образувания, за които задължените субекти са посочили като действителен собственик само главния управител, това следва да се подчертава от задължените субекти (напр. чрез специален начин за вписване на тази информация). Препоръчително е да се отбелязват всички съмнения относно това дали посоченото лице е действителният собственик. Особено внимание трябва да се обръща при сложните структури, при които учредителят, доверителните собственици, пазителят, бенефициерите или всяко друго физическо лице, което в крайна сметка упражнява контрол над доверителната собственост, представлява едно или няколко правни образувания.

(2) Правилата относно прозрачността на информацията за действителния собственик, заложи в 4ДБИП, също трябва да започнат да се прилагат бързо, като бъдат създадени регистри на действителните собственици за всички типове правни образувания и правни форми. Информацията в тези регистри трябва да се проверява периодично, като това може да става от специално определен орган, за да се избягват разминавания в информацията, която се събира от задължените субекти в рамките на процедурите за комплексна проверка на клиента.

(3) Държавите членки трябва да гарантират ефективния мониторинг и надзор на секторите, изложени на най-голям риск от схеми за прикриване на действителните собственици. Това важи най-вече за посредниците каквито са данъчните консултанти, одиторите, външните експерт-счетоводители, нотариусите и други лица, упражняващи юридическа дейност на свободна практика, както и консултантите на предприятията във връзка със сливания или придобивания³⁹. В последния случай, независимо че тези услуги попадат в обхвата на рамката на ЕС за борба с изпирането на пари и финансирането на тероризъм, в наднационалната

³⁹ Предприятие, различно от кредитна институция, което извършва дейности, посочени в точка (9) от приложение I към Директива 2013/36/ЕС.

оценка на риска се подчертава неефективното приложение на правилата по отношение на тази конкретна категория предприятия.

➤ **Адекватни ресурси за надзор и ЗФР**

Съгласно 4ДБИП държавите членки трябва да осигурят „адекватни“ ресурси за компетентните си органи⁴⁰. От събраните на този етап данни обаче не може да бъде установена системна взаимосвързка между разпределените ресурси и мащаба на сектора, броя на задължените субекти и нивото на докладване. Държавите членки трябва да демонстрират, че за надзорните органи и ЗФР са осигурени достатъчно ресурси, така че да могат да изпълняват задачите си.

➤ **Увеличаване на броя на проверките на място от надзорни органи**

Във финансовия сектор надзорните органи трябва да въведат рисково-базиран модел на надзор съгласно съвместните насоки на ЕНО относно рисково-базиран надзор, публикувани през ноември 2016 г.⁴¹ Съгласно тези насоки надзорните органи следва да извършват преглед – периодично и на ad hoc основа – дали моделите им на рисково-базиран надзор във връзка с борбата с изпирането на пари и финансирането на тероризъм осигуряват предвидените резултати, и по-специално дали равнището на ресурсите за надзор е съизмеримо с установените рискове от ИП/ФТ. За тази цел е важно надзорните органи да извършват достатъчен брой проверки на място спрямо установените рискове от ИП/ФТ.

Държавите членки следва да гарантират, че обхватът на проверките на място акцентира върху конкретните оперативни рискове, свързани с борбата с ИП/ФТ, предвид конкретните слабости, присъщи на даден продукт или услуга. Това важи в най-голяма степен за институционалните инвестиции (най-вече чрез посредници), за частното банкиране, където надзорните органи трябва да оценяват прилагането на правила при определянето на действителните собственици, и за обменните бюра и услугите за парични преводи, където проверките на надзорните органи следва да включват и преглед на обученията на посредниците.

В нефинансовия сектор държавите членки следва да гарантират, че компетентните им органи провеждат достатъчен брой проверки на място и без предупреждение на търговците на скъпи стоки, най-вече на злато и диаманти, с цел установяване на евентуални пропуски в спазването на изискванията за комплексна проверка на клиентите. По подобен начин броят на проверките на място в сектора на професионалните услуги, обхванати от принципа на правно признатата привилегия, следва да бъде съизмерим с рисковете.

➤ **Извършване на тематични инспекции от надзорните органи**

Надзорните органи следва да подобрят разбирането на рисковете, свързани с борбата с ИП/ФТ, на които е изложен даден сегмент на икономиката. Тази препоръка следва да се прилага по отношение на институционалните инвестиции (най-вече чрез посредници) и частното банкиране, доставчиците на услуги по

⁴⁰ Член 32, параграф 3 (относно ЗФР) и член 48, параграф 2 (относно надзорните органи) от 4ДБИП.

⁴¹ Вж. https://esas-joint-committee.europa.eu/Publications/Guidelines/Joint%20Guidelines%20on%20risk-based%20supervision_BG%20%28ESAs%202016%2072%29.pdf

доверително или дружествено управление (ДУДДУ), данъчните консултанти, одиторите, външните експерт-счетоводители, нотариусите и други лица, упражняващи юридическа дейност на свободна практика, доставчици на услуги, свързани с консултиране на предприятия относно структурата на капитала, отрасловата стратегия и свързани с това въпроси и съвети, както и услуги във връзка със сливания и закупуване на предприятия. По отношение на тези сектори надзорните органи трябва да оценяват най-вече прилагането на правилата за определяне на действителните собственици. Това следва да се прилага и за услугите за парични преводи. В такива случаи държавите членки следва да гарантират, че надзорните органи извършват тематични проверки в рамките на 2 години след публикуването на доклада от НОР, освен в случаите, в които наскоро са извършвани такива проверки.

➤ **Съображения за разширяване на списъка със задължени субекти**

В момента някои услуги и продукти не попадат в обхвата на рамката на ЕС относно борбата с ИП/ФТ. Съгласно член 4 от 4ДБИП държавите членки следва да разширят обхвата на уредбата си за борба с ИП/ФТ, така че да обхваща лица, упражняващи професии, изложени на сериозен риск. При прилагането на тази разпоредба държавите членки следва да обмислят включването в уредбата за борба с ИП/ФТ поне на системите за колективно финансиране, виртуалните платформи за обмен на валута и доставчиците на портфейли⁴², аукционните къщи, търговците на произведения на изкуството и антики и определени търговци на скъпи стоки, тъй като те се определят като рискови съгласно НОР.

➤ **Адекватно ниво на комплексната проверка на клиента за случайни сделки**

Съгласно настоящата правна рамка на ЕС някои услуги и продукти могат да бъдат освободени от комплексна оценка на клиента за случайни сделки под определен праг (15 000 EUR). Има случаи обаче, при които това освобождаване може да се сметне за неоснователно и при които прагът от 15 000 EUR поражда безпокойство. Предвид това държавите членки могат да определят по-нисък праг, приложим за КПК за случайни сделки, за да гарантират съответствие с установените на национално ниво рискове, свързани с борбата с ИП/ФТ. Държавите членки следва да представят пред Комисията доклади относно националните прагове за случайни сделки. Праг, сходен с този за случайни сделки при превод на средства, може да се смята за съизмерим с рисковете (т.е. 1 000 EUR). Освен това държавите членки следва да дават насоки относно дефиницията за случайни сделки, като осигуряват критерии, които не позволяват заобикалянето на приложимите за деловите взаимоотношения правила за комплексна проверка на клиента по отношение на обменните бюра и, до влизането в сила на новите изисквания на 4ДБИП, по отношение на наличните парични преводи.

⁴² В зависимост от резултатите от преговорите по преразглеждането на 4ДБИП виртуалните платформи за обмен на валута и доставчиците на портфейли, които предлагат попечителски услуги, може да станат обект на изискванията във връзка с борбата с ИП/ФТ на равнището на ЕС.

➤ **Подходящо ниво на КПК при услугите за съхраняване в сейф и сходни услуги**

С цел адекватен мониторинг на услугите за съхраняване в сейф следва да бъдат въведени подходящи предпазни мерки. Тази препоръка следва да се прилага по отношение на следните сектори:

- услуги за съхраняване в сейф, предоставяни от финансови институции: Държавите членки следва да гарантират, че тези услуги се предлагат само на титуляри на банкови сметки в един и същ задължен субект и следва да положат подходящи усилия във връзка с рисковете от достъпа на трети страни до сейфове. Трябва да бъдат издадени насоки за кредитните и финансовите институции, с които да се разясняват начините за ефективен мониторинг на съдържанието на сейфовете в рамките на КПК или изискванията им за мониторинг; както и

- сходни услуги за съхранение, предоставяни от нефинансови доставчици: Държавите членки следва да определят мерки, съизмерими с рисковете при тези услуги, включително на свободните пристанища в зависимост от националните условия.

➤ **Редовно сътрудничество между компетентните органи и задължените субекти**

Целта на подобреното сътрудничество следва да бъде опростяване на установяването на съмнителни сделки и увеличаване на броя и качеството на докладите за такива сделки. Надзорните органи следва да предоставят ясни насоки относно рисковете, свързани с борбата с ИП/ФТ, КПК, изискванията за ДСС и начините за определяне на най-важните показатели за установяване на рискове, свързани с ИП/ФТ. Държавите членки следва да гарантират, че ЗФР предоставят на задължените субекти подходяща обратна връзка. Тази препоръка трябва да се прилага най-вече по отношение на следните сектори:

- сектора на хазартните игри: По отношение на игралните автомати надзорните органи следва да предоставят по-ясни насоки относно възникващия риск, свързан с видеолотариите. Що се отнася до онлайн хазарта, отговорните компетентни органи следва да провеждат сред операторите на онлайн хазартни игри информационни програми относно възникващите рискове, които могат да повлияят на уязвимостта на сектора. Такива са използването на анонимни електронни пари или виртуални валути и навлизането на неоторизирани оператори на онлайн хазартни игри. Необходима е допълнителна обратна връзка от ЗФР относно качеството на докладите за съмнителни сделки, начините за подобряването им и относно използването на предоставената информация, както и отчитане на особеностите на сектора на хазарта при разработването на стандарти за шаблоните за докладите за съмнителни сделки/докладите за съмнителна активност на равнището на ЕС.

- данъчни консултанти, одитори, външни експерт-счетоводители, нотариуси и други лица, упражняващи юридическа дейност на свободна практика: държавите членки следва да предоставят насоки относно рисковите фактори, произтичащи от сделките с участието на кредитни консултанти, одитори, външни експерт-счетоводители, нотариуси и други лица, упражняващи юридическа дейност на свободна практика. Освен това те следва да издават насоки за прилагане на правно признатата привилегия и начините за разграничаване на юридическите услуги, които се включват в тази привилегия, от други услуги, които не се включват в нея, когато се предлагат на един и същ клиент; както и

- услуги за парични преводи: Компетентните органи следва да предоставят на сектора на услугите за парични преводи допълнителна информация и показатели за риска във връзка с финансирането на тероризъм.

➤ **Специални и постоянни обучения за задължените субекти**

Обученията от компетентните органи следва да обхващат риска от проникване и придобиване от страна на групи от организираната престъпност. Тази препоръка следва да се прилага по отношение на следните сектори:

- сектора на хазартните игри: Що се отнася до залаганията, освен за персонала и служителите по съответствието, държавите членки следва да предвидят задължителни обучения за търговците на залагания с акцент върху подходяща оценка на риска, свързан с продуктите и бизнес моделите им.

- доставчици на услуги по доверително или дружествено управление, данъчни консултанти, одитори, външни експерт-счетоводители, нотариуси и други лица, упражняващи юридическа дейност на свободна практика, доставчици на услуги, свързани с консултиране на предприятия относно структурата на капитала, отрасловата стратегия и свързани с това въпроси и съвети, както и услуги във връзка със сливания и закупуване на предприятия: Обученията и насоките за рисковите фактори трябва да акцентират върху индиректните делови взаимоотношения, офшорните професионални посредници, клиенти или юрисдикции, както и върху сложните дружества/дружествата паравани.

- недвижими имоти: Специалните обучения следва да включват червени флакове за случаи, в които няколко специалисти участват в сделка с недвижимо имущество (агент на недвижими имоти, юрист, финансова институция); както и

- услуги за парични преводи: Задължените субекти следва да предоставят задължителни обучения на посредниците, за да ги запознаят с отговорностите им във връзка с борбата с ИП/ФТ и с начините за установяване на съмнителни сделки.

➤ **Годишни доклади от компетентните органи/саморегулиращите се органи относно дейностите на задължените субекти във връзка с борбата с ИП/ФТ, за които отговарят.**

Задължението за докладване ще улесни националните органи при извършването на оценка на риска за съответната държава и ще даде възможност за предприемане на активни действия за отстраняване на слабостите или пропуските с цел спазване на изискванията относно борбата с ИП/ФТ в следните сектори:

- недвижими имоти: В доклада следва да се включват броят на докладите, получени от саморегулиращия се орган, и на предадените на ЗФР, в случай че съответните специалисти докладват посредством саморегулиращия се орган; както и

- данъчни консултанти, одитори, външни експерт-счетоводители, нотариуси и други лица, упражняващи юридическа дейност на свободна практика: В доклада следва да се включва броят на проверките на място, извършени от саморегулиращите се органи за мониторинг на спазването на изискванията във връзка с борбата с ИП/ФТ, получените от саморегулиращия се орган доклади и на докладите, предадени на ЗФР, в случай че съответните специалисти докладват посредством саморегулиращия се орган.

5. ЗАКЛЮЧЕНИЯ

Настоящата наднационална оценка на риска показва, че вътрешният пазар на ЕС все още е уязвим на рискове от изпиране на пари и финансиране на тероризъм. Терористите използват широк спектър от способности за набиране и придвижване на средства, а престъпниците използват по-сложни схеми и се възползват от възможности за изпиране на пари, които новите услуги и продукти предоставят. Предотвратяването на злоупотребата с финансовата система е изключително важно, за да бъдат ограничени възможностите за действие на терористите и престъпниците, и за да се отнемат икономическите ползи за организираната престъпност, които са крайната цел на незаконните им дейности.

Извършената през последните две години задълбочена оценка подчертава нуждата от прецизиране на определени елементи в законодателната рамка и укрепване на капацитета на публичния и частния сектори за спазване на задълженията им.

Вече се прилагат известни мерки, като Комисията ще въведе посочените в настоящия доклад нови мерки за адекватно ограничаване на рисковете. Комисията приканва държавите членки своевременно да приложат препоръките в настоящия доклад. Съгласно член 6 от 4ДБИП, държавите членки, които решат да не прилагат някоя от препоръките в националните си уредби за борба с изпирането на пари и финансирането на тероризма, следва да уведомяват Комисията за това и да представят основанията за решението си („спазване или обяснение“). При липса на уведомяване от държавите членки от тях се очаква да прилагат съответните препоръки.

За да бъдат ефективни, политиките за борба с ИП/ФТ следва да се приспособяват към развитието на финансовите услуги, промените в заплахите и възникването на нови рискове. Поради това Комисията ще следи действията, които държавите членки предприемат въз основа на констатациите на НОР, и до юни 2019 г. ще изготви доклад за тези констатации. При този преглед ще бъде оценено въздействието на въведените на европейско и национално ниво мерки върху нивата на риск. Изправени пред променящо се предизвикателство, което се възползва от всеки нов пропуск, всички участници трябва да останат бдителни, да полагат повече усилия и да развиват сътрудничеството помежду си. Повече от всякога са нужни съвместни усилия за борба с изпирането на пари и финансирането на тероризма с цел укрепване на стабилността на вътрешния пазар и подобряване на сигурността на гражданите на Европейския съюз и обществото като цяло.