



Съвет на
Европейския съюз

Брюксел, 5 ноември 2020 г.
(OR. en)

12608/20

EF 273
ECOFIN 993
DROIPEN 91
CRIMORG 85
CT 92
FISC 206
COTER 98
FSC 29

РЕЗУЛТАТИ ОТ РАБОТАТА

От:	Генералния секретариат на Съвета
До:	Делегациите
№ предх. док.:	12249/20
Относно:	Заклучения на Съвета относно борбата с изпирането на пари и с финансирането на тероризма

Приложено се изпращат на делегациите заключенията на Съвета относно борбата с изпирането на пари и с финансирането на тероризма, които Съветът одобри с писмена процедура, приключила на 5 ноември 2020 г.

ЗАКЛЮЧЕНИЯ НА СЪВЕТА

относно борбата с изпирането на пари и с финансирането на тероризма

СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,

1. КАТО ПРИПОМНЯ Стратегическата програма на ЕС за периода 2019—2024 г.¹ и заключенията на Европейския съвет от юни 2016 г.², и след заключенията на Съвета от февруари 2016 г.³, октомври 2016 г.⁴ и юни 2020 г.⁵, и по-специално заключенията, посветени изключително на борбата с изпирането на пари и финансирането на тероризма, приети от Съвета през декември 2018 г.⁶ и декември 2019 г.⁷ след последното изменение на Директивата за борба с изпирането на пари (ДБИП), Директива (ЕС) 2018/843,
2. КАТО ИЗТЪКВА факта, че предотвратяването на изпирането на пари и финансирането на тероризма и борбата с тях продължават да бъдат сред водещите приоритети за Европейския съюз,
3. КАТО ОТЧИТА постигнатия в последно време напредък в тази област, включително неотдашните промени в правната рамка и работата, извършена по линия на Плана за действие на ЕС от 2018 г.⁸, и по-специално като изразява задоволство от доклада на Комисията от юли 2019 г.⁹ относно оценката на неотдашните случаи на предполагаемо изпиране на пари с участието на кредитни институции от ЕС,

¹ Стратегическа програма на ЕС за периода 2019—2024 г. (EUCO 9/19) относно подобряването на сътрудничеството и обмена на информация за борба с тероризма и трансграничната престъпност.

² Европейски съвет от 28 юни 2016 г. (ST 26/16).

³ Заключения на Съвета относно борбата срещу финансирането на тероризма от 12 февруари 2016 г. (ST 6068/16).

⁴ Заключения на Съвета относно съобщението на Комисията относно по-нататъшни мерки за увеличаване на прозрачността и за борба с отклонението от данъчно облагане и избягването на данъци (ST 13139/16).

⁵ Заключения на Съвета относно засилването на финансовите разследвания за борба с тежката и организираната престъпност (ST 8927/20).

⁶ Заключения на Съвета относно план за действие за борба с изпирането на пари (ST 15164/18).

⁷ Заключения на Съвета относно стратегическите приоритети в борбата с изпирането на пари и с финансирането на тероризма (ST 14823/19).

⁸ Заключения на Съвета относно план за действие за борба с изпирането на пари (ST 15164/18).

⁹ Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно оценката на неотдашните случаи на предполагаемо изпиране на пари с участието на кредитни институции от ЕС (COM (2019) 373 final).

4. КАТО ОТЧИТА усилията на държавите членки да укрепят своите рамки за борба с изпирането на пари и финансирането на тероризма (БИП/БФТ),

5. КАТО ИЗРАЗЯВА ЗАДОВОЛСТВО от Съобщението на Комисията от 7 май 2020 г. относно план за действие за всеобхватна политика на Съюза за предотвратяване на изпирането на пари и финансирането на тероризма¹⁰,
който да включва единен наръчник на ЕС за БИП/БФТ и осъществяване на надзор върху БИП/БФТ на равнището на ЕС, както и създаване на механизъм за сътрудничество и подкрепа за звената за финансово разузнаване (ЗФР). КАТО ИЗРАЗЯВА ЗАДОВОЛСТВО и от публикуваната в същия ден методология за идентифициране на високорискови трети държави, така че да се гарантира съгласуваност с процеса на Специалната група за финансови действия (FATF), пълна прозрачност спрямо държавите членки, засилен ангажимент по отношение на трети държави, както и прилагането на политика спрямо тях,

6. КАТО ОТЧИТА подетата от Комисията работа в областта на инвестиционната миграция, а именно във връзка с националните политики за предоставяне на разрешения за дългосрочно пребиваване и гражданство на граждани на държави извън ЕС в замяна на инвестиции, насочена към справяне с проблема с изпирането на пари,

7. КАТО ОТЧИТА значението на провежданата в междуправителствените органи работа, по-специално дейността на Специалната група за финансови действия (FATF), която определя международните стандарти в областта на борбата с изпирането на пари и финансирането на тероризма и разпространението на оръжия за масово унищожение,

8. КАТО ОТЧИТА, че е важно да се поддържа отговарящо на реалностите разбиране за рисковете и заплахите, пред които е изправен Съюзът, и ролята на двугодишната наднационална оценка на риска в това отношение,

9. КАТО ПРИПОМНЯ ангажиментите, поети в рамките на Г-20, по-специално по отношение на прилагането на принципите на високо равнище за прозрачност и ефективна собственост, които продължават да бъдат ключов приоритет в предотвратяването и борбата с изпирането на пари и с финансирането на тероризма,

¹⁰ Съобщение на Комисията относно план за действие за всеобхватна политика на Съюза за предотвратяване на изпирането на пари и финансирането на тероризма (ST 7870/20).

СЪВЕТЪТ:

10. **НАСТОЯТЕЛНО ПРИКАНВА** всички държави членки бързо да приключат транспонирането на цялото съответно законодателство на Съюза в тази област — по-специално Директива (ЕС) 2018/843 за изменение на Директива (ЕС) 2015/849 (Четвъртата директива относно борбата с изпирането на пари), и Директива (ЕС) 2019/1153 — и да засилят ефективното прилагане и изпълнение на законодателството си във възможно най-кратък срок.
11. **ПРИВЕТСТВА** ангажимента на Комисията да наблюдава непрекъснато транспонирането, както и ефективното прилагане на горепосочените директиви, и във връзка с това **ВЗЕМА ПОД ВНИМАНИЕ** текущия процес на оценка на изпълнението и ефективното прилагане на Директивата относно борбата с изпирането на пари, който понастоящем се извършва от Съвета на Европа от името на Комисията.
12. **ИЗРАЗЯВА ЗАДОВОЛСТВО** от вече постигнатия напредък в изпълнението на значителна част от плана за действие на Съвета от 2018 г. и **ПРИЗОВАВА** всички заинтересовани страни да приключат възможно най-скоро неизпълнените действия, описани в него.
13. **ПРИВЕТСТВА** целта на Комисията да представи законодателни предложения в началото на 2021 г. и **ИЗТЪКВА**, че потенциалните реформи следва да се изготвят по всеобхватен начин въз основа на задълбочена оценка на въздействието, като се вземат предвид всички елементи на правната уредба, както и незаконодателните мерки в плана за действие на Съвета от 2018 г., като същевременно се гарантира, че законодателството е в съответствие с конституционните и правните системи на всички държави членки, включително с тези, които се основават на традицията на обичайното право.
14. **ПРИКАНВА** Комисията да даде приоритет на работата по единния наръчник на ЕС и, въз основа на него, на установяването на надзор на равнище ЕС върху БИП/БФТ и на механизма за координация и подкрепа за ЗФР, и **ПРИКАНВА** Комисията едновременно с това да представи предложение за единен наръчник и за структурата и задачите на надзорния орган на ЕС в областта на БИП/БФТ, както и механизма за координация и подкрепа за ЗФР, за да се даде възможност за паралелното им изготвяне предвид връзките между тяхната тематика.

Относно единния наръчник на ЕС за БИП/БФТ:

15. **ИЗРАЗЯЗА ЗАДОВОЛСТВО** от плана на Комисията за прехвърляне на части от Директивата относно борбата с изпирането на пари към пряко приложим регламент, който да даде възможност за еднакви условия на конкуренция в рамките на общия пазар и за еднакво прилагане на разпоредбите в целия Съюз, там, където е необходимо да се намалят националните различия в транспонирането, които подкопават ефективното прилагане на рамката за БИП/БФТ, като същевременно следва да се гарантира, че високите стандарти, постигнати от държавите членки при тяхното национално транспониране, се запазват като цяло.

16. **ОТБЕЛЯЗВА**, че прецизирането и хармонизирането на правната рамка за БИП/БФТ не води непременно до налагането на допълнителни задължения за задължените субекти.

17. **ПРИКАНВА** Комисията да представи законодателно предложение за регламент въз основа на оценката на значимите рискове и на въздействието с оглед на по-нататъшното хармонизиране на материалното право, като взема предвид следните области: видове задължени субекти; изисквания за комплексна проверка на клиента, включително подходящи решения за комплексна проверка от разстояние, както и електронна идентификация и верификация; разпоредби относно комплексната проверка на местни и чуждестранни видни политически личности; съхраняване на информация; вътрешен контрол; съответствие в рамките на цялата група; разпоредби за използване на трети страни и възлагане на дейности на външни изпълнители в съответствие със секторното законодателство; задължения за докладване, включително сигнализиране за съмнителни сделки; разпоредби относно определянето на действителните собственици; разпоредби относно сътрудничеството и обмена на информация; надзорни мерки и санкции, като същевременно се зачитат особеностите на националните системи и механизмите за правоприлагане; съответните отговорности, общи задачи и надзорни правомощия на надзорните органи на европейско и национално равнище. **ПОДЧЕРТАВА**, че може да се наложи тези области да бъдат адаптирани, ако оценката на въздействието на Комисията установи други области за хармонизация или, обратно, области, които са не така подходящи за хармонизиране.

- а. **НАСТОЙЧИВО ПРИКАНВА** Комисията да разшири списъка на задължените субекти извън настоящата рамка на ЕС по отношение на доставчиците на услуги за виртуални активи в съответствие с препоръка 15 на FATF и ПРИПОМНЯ, че изискванията на FATF трябва да бъдат изцяло отразени в правото на Съюза, по-специално прилагането на препоръка 16 относно електронните трансфери към доставчиците на услуги за виртуални активи („правило за пътуване“).
 - б. **ПРИЗОВАВА** Комисията да направи преглед на видовете задължени субекти, като обърне специално внимание на риска от ИП/ФТ, произтичащ от субекти, предоставящи фактически финансови услуги или части от тях, или услуги, пряко свързани, интегрирани или основани на финансови услуги, например технически финансови услуги и решения, които обаче не са класифицирани като финансови институции съгласно действащото законодателство.
 - в. **ПРИЗОВАВА** Комисията да включи в своето законодателно предложение всички изисквания по същество, като остави дефинирането на елементи в делегирани актове само когато това е оправдано от техническото естество на предмета.
18. **ПРИЗОВАВА** Комисията да съсредоточи работата си по-специално върху постигането на единен и висок стандарт на комплексна проверка на клиента, особено по отношение на идентифицирането на клиента и проверката на неговата самоличност, естеството и целта на деловите взаимоотношения, проверката на действителния собственик на клиента и текущото наблюдение на деловите взаимоотношения. Тези разпоредби са от решаващо значение, тъй като предотвратяват навлизането на незаконни парични средства на вътрешния пазар през най-слабото звено във веригата от предпазни мерки срещу ИП/ФТ и предотвратяват нелоялната конкуренция.
19. **ПРИЗОВАВА** Комисията, по отношение на идентификацията на клиентите и в съответствие с основания на риска подход, да разгледа необходимостта от определяне на стандартизирани набори от данни за идентифициране на клиентите, независимо дали става въпрос за физически или юридически лица — поне определяйки минималната изисквана информация, както и процесите на (дистанционна) идентификация — и да гарантира технологично неутрално решение.

20. ПРИКАНВА Комисията да разшири обхвата за използване на данните в границите, определени от разпоредбите за защита на данните, включително чрез по-добро използване на цифровизацията. ПРИКАНВА Комисията да разгледа, без да нарушава забраната за нерегламентирано разкриване на информация („tipping-off ban“) и като предостави достатъчни гаранции за защита на информацията, начини за разширяване на възможностите за обмен на информация в рамките на групи от дружества, както и между други задължени субекти, които не принадлежат към същата група или към същия сектор, така че да се създадат условия за по-добър мониторинг и спазване.
21. НАСТОЯТЕЛНО ПРИКАНВА Комисията и Европейския комитет по защита на данните да предоставят разяснения относно това как да се съгласува рамката за БИП/БФТ с приложимото законодателство в областта на защитата на данните, по-специално с Общия регламент относно защитата на данните, за да се осигури повече яснота относно данните, които могат да бъдат споделяни между задължените субекти, както и между задължените субекти и компетентните органи, и да се гарантира високо равнище на защита на данните, както и да се отстранят например несъответствията между разпоредбите за защита на данните и забраната за нерегламентирано разкриване на информация („tipping-off ban“). Наред с това следва да се имат предвид всички възможни полезни взаимодействия с други законодателни актове на ЕС.
22. ПРИКАНВА Комисията да направи оценка на необходимостта от изменения и на друго законодателство от значение, по-специално във финансовия сектор, с цел да се осигури съгласуваност в правната рамка, да се засилят сътрудничеството и обменът на информация между органите и да се представят съответни предложения в това отношение.

Относно въвеждането на надзор върху БИП/БФТ на равнище ЕС:

23. ПРИЗНАВА и ВИСОКО ОЦЕНЯВА експертния опит на националните компетентни надзорни органи и техните надзорни дейности, които значително допринасят за предотвратяването и борбата с изпирането на пари и финансирането на тероризма в Европейския съюз.
24. ПОСОЧВА, че от извършения от Комисията последващ анализ стана ясно, че инцидентите, свързани с ИП/ФТ в ЕС, биха могли да произтичат от организационната и управленска неефективност на задължените субекти, както и от организационните и надзорните недостатъци на националните органи, и в този смисъл ОТЧИТА добавената стойност, която би имал един надзорен орган на ЕС за БИП/БФТ.

25. ПОДКРЕПЯ намерението на Комисията да внесе предложение за надзорен орган на ЕС с ясен мандат и точно очертаване на неговите задачи и отговорности, при отчитане на принципа на субсидиарност посредством гаранции, че обхватът на дейност на надзорния орган на ЕС за БИП/БФТ следва да бъде съобразен с неговата добавена стойност спрямо националните надзорни органи за БИП/БФТ. ЗАЯВЯВА, че последните продължават да играят важна роля в системата за европейски надзор, основана на тясно сътрудничество между надзора на национално равнище и на равнище ЕС.
26. ОТПРАВЯ ИСКАНЕ към Комисията да предостави на надзорния орган на ЕС за БИП/БФТ компетентности, които да се задействат единствено на база отчитане на риска, както следва: отговорност за надзора над определен брой задължени субекти, които имат висок присъщ риск от ИП/ФТ и които са избрани въз основа на подходящи критерии за риск, както е посочено по-долу; както и правомощието да се намесва *ad hoc* и да поема надзора от национален надзорен орган в ясно определени и изключителни ситуации въз основа на обективни и прозрачни критерии, в случаите, когато националният надзорен орган не е в състояние да наложи спазването на изискванията или не може да гарантира адекватен надзор. Освен това националните компетентни органи следва да имат право да поискат подкрепа или намеса от страна на надзорния орган на ЕС за субекти, попадащи в обхвата на техните надзорни правомощия.
27. ПРИЗОВАВА Комисията на този етап да се съсредоточи върху следния обхват на надзора на надзорния орган на ЕС за БИП/БФТ: кредитни институции, платежни институции, обменни бюра, институции за електронни пари, доставчици на услуги за виртуални активи, обхванати от препоръките на FATF, наред с другото, с възможност да се направи оценка на евентуално разширяване на надзора и включването в него на други рискови задължени субекти в бъдеще, но и като се има предвид по-хомогенният характер на финансовия сектор и високата степен на хармонизация по отношение на пруденциалните изисквания в сравнение с нефинансовия сектор. ПРИЗОВАВА Комисията да разгледа възможността за координираща, консултативна или поддържаща роля на надзорния орган на ЕС по отношение на всички видове задължени субекти с цел подпомагане на националните надзорни органи и насърчаване на сближаването на надзорните практики, за да се повиши ефективността на прилагането на мерките за БИП/БФТ също и в нефинансовия сектор.

28. ПРИЗОВАВА Комисията да обмисли и по-нататъшно подобряване на рамката за надзор на БИП в нефинансовия сектор, като същевременно се има предвид, че нефинансовият сектор се състои от широк кръг професии, чийто обхват, професионални правни изисквания и критерии за лицензиране не са хармонизирани.
29. ПРИЗОВАВА Комисията да предложи поетапен подход в рамките на обхвата на надзора, като най-напред се започне от сравнително малка група високорискови задължени субекти от финансовия сектор и постепенно се увеличава броят на задължените субекти, попадащи в обхвата на надзора. Целта ще бъде да се гарантира, че надзорният орган на ЕС за БИП/БФТ няма да бъде прекомерно обременен, и да се запази основаният на риска подход на рамката за БИП/БФТ.
30. ПРИКАНВА Комисията да предостави на потенциалния надзорен орган на ЕС за БИП/БФТ следните правомощия, в съответствие с които той ще има право да упражнява пряк надзор съгласно посоченото в точка 26, в съвместни надзорни екипи, когато това е целесъобразно. Отговорностите на надзорния орган на ЕС за БИП/БФТ следва да включват правото на проверки от общ характер — включително изискване на информация, преглеждане на документация и извършване на надзор на място в обектите и извън тях — както и право на налагане на надзорни мерки и административни санкции, при зачитане на особеностите на националните системи и механизми за правоприлагане, включително правото да се възложат правомощия на отговорник по съответствието, да се въведе изискване за редовно докладване и да се дават преки указания по отношение на засилена комплексна проверка или високорискови сделки. В същото време трябва да се гарантира отчетността на надзорния орган на ЕС за БИП/БФТ и да се осигури процес на съдебен контрол на действията на надзорния орган на ЕС за БИП/БФТ. Освен това ПРИКАНВА Комисията да предостави на надзорния орган на ЕС за БИП/БФТ нужните правомощия за определяне на случаите, в които е необходимо да се предприемат действия.

31. ПРИКАНВА Комисията да разгледа критериите (съгласно посоченото по-долу) за оценката на присъщите рискове, която трябва да се извършва при определянето дали основан на риска надзор може да се извърши по-ефективно от страна на ЕС, отколкото на национално равнище. При това трябва да се вземе предвид фактът, че рисковете от ИП/ФТ не са пропорционални на размера на поднадзорните субекти. Критериите: риск, произтичащ от естеството на стопанската дейност на задължения субект — по-специално неговата клиентска база, продукти, канали за доставка, географска експозиция, и отчитане на трансграничните аспекти; нововъзникващите рискове, свързани с променящите се методи на разпространение, особено предизвикателствата пред БИП/БФТ, породени от цифровизацията на финансовите услуги, както и последиците, ако тези рискове се материализират. Поради променящия се характер на рисковете задължените субекти, които попадат в обхвата на надзорния орган на ЕС за БИП/БФТ, следва да подлежат на редовен преглед или когато възникнат извънредни и сериозни събития, също така с цел да се прецени дали е необходимо прехвърляне на надзора обратно на национално равнище или на равнище ЕС с оглед на съответното ниво на риска.
32. ПРИЗОВАВА Комисията да гарантира, че надзорният орган на ЕС за БИП/БФТ, като нов компетентен орган, ще бъде напълно интегриран в структурите за сътрудничество между всички съответни институции на равнище ЕС и на национално равнище, например националните компетентни органи, ЗФР и техния механизъм за координация и подкрепа, правоприлагащите органи, други съответни публични органи в целия ЕС, както и институциите на ЕС, включително ЕЦБ като пруденциален надзорен орган в съответните случаи и други органи и агенции като европейските надзорни органи (ЕНО), Европейската прокуратура и Европол. Надзорният орган на ЕС следва да играе посредническа роля при конфликти, особено във връзка с потока от информация между надзорните органи на държавата по произход и на приемащата държава.
33. ПРИЗОВАВА Комисията да осигури независима структура на органа, на който ще бъде възложен надзорът на ЕС за БИП/БФТ в съответствие със заключенията на Съвета от 2019 г. ПРИЗОВАВА Комисията при всички случаи да гарантира създаването на автономна управленска структура за надзор на БИП/БФТ.

34. **НАСТОЯТЕЛНО ПРИКАНВА** Комисията да гарантира, че при прехвърляне на горепосочените задачи на нов орган всички правомощия, свързани с надзора на БИП/БФТ на равнище ЕС, ще бъдат обединени в рамките на този орган.
35. **ПРИЗОВАВА** Комисията да представи цялостна оценка на въздействието със специален акцент върху осъществимостта, ефикасността, ефективността, субсидиарността и пропорционалността, както и последиците от прехвърлянето на надзорни задачи към съществуващ орган или към новосъздаден и автономен надзорен орган на ЕС, включително бюджетни аспекти, ефективност на разходите и тясно сътрудничество с националните надзорни органи за БИП/БФТ.

Относно други аспекти на сътрудничеството между органите за БИП/БФТ:

36. **ПРИКАНВА** Комисията да представи предложение за механизъм за координация и подкрепа на ЗФР и ОТБЕЛЯЗВА, че формата на механизма следва да зависи от неговите функции и да се основава на дейностите, които понастоящем се извършват от платформата на ЗФР в ЕС в съответствие с предоставения ѝ мандат съгласно член 51 от Директивата относно борбата с изпирането на пари. Приканва Комисията да осигури постоянен персонал и бюджет за бъдещия механизъм.
37. **ПРИЗОВАВА** Комисията да изведе характеристиките и правомощията на този механизъм от основните му функции, включително и по-специално централната му роля за укрепване и улесняване на съвместния анализ между ЗФР, като подкрепя, в съответствие с член 32 от Директивата относно борбата с изпирането на пари, оперативните и стратегическите анализи, извършвани от ЗФР, както и идентифицирането на рисковете и явленията от значение за ЕС, насърчаването на обмена и изграждането на капацитет между ЗФР и подобряването на сътрудничеството с други компетентни органи. **НАСТОЯТЕЛНО ПРИКАНВА** Комисията да гарантира, че механизмът за координация и подкрепа се основава на управление, което изцяло приобщава ЗФР и зачита основните роли и отговорности на ЗФР по отношение на оперативната независимост и автономност, както и сигурността и поверителността на финансовото разузнаване.

38. ОТБЕЛЯВА решението на Европейския надзорен орган по защита на данните (ЕНОЗД) за налагане на забрана на дейностите на Европол по обработка на лични данни (въз основа на опасения по отношение на лица, които не се считат за заподозрени) за целите на техническото управление на FIU.net и ИЗРАЗЯВА ЗАДОВОЛСТВО от факта, че Комисията временно ще бъде домакин на FIU.net. **НАСТОЯТЕЛНО ПРИКАНВА** Комисията да установи дългосрочно решение за FIU.net, за да се гарантира ефективно сътрудничество между ЗФР.
39. **НАСТОЯТЕЛНО ПРИКАНВА** Комисията да предостави на механизма за координация и подкрепа правомощието да задава насоки и процедури, както и да приема задължителни технически формати и образци, когато е необходимо, в тясно сътрудничество с всички европейски ЗФР.
40. ПРИЗОВАВА Комисията да предостави разяснения относно подходящите разпоредби за защита на данните, за да се гарантира високо равнище на защита на данните при обмена на данни между ЗФР от Съюза и тези на трети държави, като се спазват препоръките на FATF и принципите на Групата Егмонт.
41. **НАСТОЯТЕЛНО ПРИКАНВА** Комисията, в контекста на тясното сътрудничество в рамките на FATF, да наблегне на наднационалния характер на правната рамка на Европейския съюз в областта на БИП/БФТ, като същевременно зачита индивидуалното членство на държавите — членки на ЕС, и ролята на техните делегации във FATF. **НАСТОЯТЕЛНО ПРИКАНВА** Комисията да проведе процеса на оценка на високорисковите юрисдикции по начин, който да гарантира високо качество, прозрачност и право на изслушване, като се вземат предвид работните потоци на FATF и се избягва дублирането на процеси.
42. ПРИВЕТСТВА намерението на Комисията да предостави своевременни насоки, с оглед на продължаващите усилия за реформи в държавите членки и особено по отношение на конкретното прилагане на правилата за защита на данните и тяхното интегриране в рамката за БИП/БФТ, във връзка с обмена на информация и споделянето на данни в рамките на публично-частните партньорства, установени между задължените субекти, националните надзорни органи и правоприлагащите агенции, както и ЗФР в някои държави членки.