



Брюксел, 8 март 2022 г.
(OR. en)

6988/22

LIMITE

JUR 149
ECOFIN 203
DROIPEN 28
CRIMORG 28
COTER 66
CODEC 251
IA 23
FISC 64

Междуинституционално досие:
2016/0239 (COD)

СТАНОВИЩЕ НА ПРАВНАТА СЛУЖБА¹

Относно: Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за предотвратяване на използването на финансовата система за целите на изпирането на пари и финансирането на тероризма:

- съвместимост на предложените ограничения върху големите парични плащания с основните свободи и със статута на евробанкните като законно платежно средство в рамките на Съюза

I. ВЪВЕДЕНИЕ

1. На 20 юли 2021 г. Комисията представи предложение за регламент за предотвратяване на използването на финансовата система за целите на изпирането на пари и финансирането на тероризма („предложението“)².

¹ Настоящият документ съдържа правно становище, защитено по силата на член 4, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 1049/2001 на Европейския парламент и на Съвета от 30 май 2001 година относно публичния достъп до документи на Европейския парламент, на Съвета и на Комисията, и до което Съветът на Европейския съюз не предоставя публичен достъп. Съветът си запазва всички законни права по отношение на неразрешено публикуване.

² COM(2021) 420 final.

2. Предложението има за цел, наред с другото, да се въведат ограничения за големите плащания в брой. По-специално, в член 59 се изисква лицата, търгуващи със стоки или предоставящи услуги, да могат да приемат или извършват парично плащане само в размер до 10 000 EUR или в равностоен размер в национална или чуждестранна валута, докато държавите членки могат да приемат или да продължат да прилагат по-нисък праг.
3. По време на обсъжданията в подготвителните органи на Съвета бяха повдигнати въпроси относно съвместимостта на това ограничение със статута на евробанкнотите и евромонетите като законно платежно средство в рамките на Съюза и с Хартата на основните права на ЕС („Хартата“).
4. Настоящото становище е изготвено вследствие на отправеното на 26 ноември 2021 г. искане на Работната група на аташетата по финансовите въпроси и дава отговор на тези въпроси.

II. ПРАВЕН И ФАКТОЛОГИЧЕН КОНТЕКСТ

a) Предложението

5. Предложението се основава на член 114 от ДФЕС и има за цел създаването на единна нормативна уредба на ЕС за мерки за борба с изпирането на пари и финансирането на тероризма (член 1).
6. Следователно то е част от по-широк пакет, който включва и предложение за директива относно механизмите, които да бъдат въведени от държавите членки за предотвратяване на използването на финансовата система за целите на изпирането на пари и финансирането на тероризма, и за отмяна на Директива (ЕС) 2015/849³, предложение за регламент за създаване на Орган на ЕС за борба с изпирането на пари и финансирането на тероризма⁴ и предложение за преработване на Регламент (ЕС) 2015/847, с което изискванията за проследимост се разширяват по отношение на криптоактивите⁵.

³ COM(2021) 423 final.

⁴ COM(2021) 421 final.

⁵ COM(2021) 422 final.

7. Този пакет е продължение на дългогодишната политика на Съюза за предотвратяване и борба с изпирането на пари и финансирането на тероризма, започнала с първата директива на ЕС за борба с изпирането на пари, приета през 1991 г. През последните тридесет години тя постепенно се разшири по обхват и съдържание, успоредно с променящите се международни стандарти и нарасналата сложност на финансовите престъпления.
8. В процеса на разработване на тази политика през 2015 г. законодателят на ЕС отбеляза, че *„плащанията в брой на големи суми се характеризират с висок риск от изпиране на пари и финансиране на тероризма“*⁶, и съответно подложи лицата, търгуващи със стоки, на изисквания за борба с изпирането на пари/финансиране на тероризма, когато извършват или получават плащания в брой в размер на 10 000 EUR или повече, включително чрез свързани плащания. Тези изисквания обаче не включваха пълна забрана за използване на пари в брой за плащания над този праг.
9. Комисията счете, че последвалите събития оправдават възприемането на по-строг подход. Например в оценката на въздействието, придружаваща предложението, се посочва, че *„рисковете, свързани с паричните средства, се отразяват във факта, че използването на парични средства все още е основната причина за подаване на сигнали за съмнителни сделки във финансовата система. Въпреки това, когато става въпрос за наказателно преследване, е трудно да се докаже връзката между паричните средства и престъпни дейности“* (неофициален превод)⁷.

⁶ Съображение (6) от Директива (ЕС) 2015/849 от 20 май 2015 г. за предотвратяване използването на финансовата система за целите на изпирането на пари и финансирането на тероризма, за изменение на Регламент (ЕС) № 648/2012 на Европейския парламент и на Съвета и за отмяна на Директива 2005/60/ЕО на Европейския парламент и на Съвета и на Директива 2006/70/ЕО на Комисията (4-та ДБИП) (ОВ L 141, 5.6.2015 г., стр. 73).

⁷ Работен документ на службите на Комисията, Оценка на въздействието, придружаваща пакета за борба с изпирането на пари, SWD (2021) 190 final („Оценка на въздействието“), стр. 114.

10. Понастоящем 19 държави членки са въвели или въвеждат ограничения по отношение на плащанията в брой, вариращи от 500 EUR в Гърция до 10 300 EUR в Чехия, като средната стойност е около 4 500 EUR⁸.
11. Същевременно Комисията отбелязва, че различаващите се национални ограничения отслабват ефективността на националните прагове на паричните средства, като изместват незаконните дейности от държава членка с ограничения върху плащанията в брой към съседни държави с по-леки или без никакви ограничения, което оказва въздействие върху съгласуваността при прилагането на ДБИП и нарушава конкуренцията на вътрешния пазар⁹.
12. Въз основа на това и след като направи оценка на няколко варианта за справяне с този проблем, Комисията представи, в рамките на настоящото предложение, текст, съгласно който:
- се забранява на лицата, търгуващи със стоки или предоставящи услуги, да приемат или извършват парично плащане (плащане в парични средства) в размер над 10 000 EUR или в равностоен размер в национална или чуждестранна валута, независимо дали сделката се извършва с една или с няколко операции, които изглеждат свързани.
 - се позволява на държавите членки да приемат по-ниски ограничения, след като се консултират с Европейската централна банка; за тях се изпраща уведомление до Комисията. По същия начин могат да продължат да се прилагат вече съществуващи по-ниски национални ограничения (член 59, параграфи 2 и 3 от предложението);
 - от така определеното ограничение върху плащанията в брой се освобождават плащанията между физически лица, които не действат в професионално качество, и плащанията или внасянето на парични средства, извършвани на място в кредитни институции (член 59, параграф 4 от предложението).

⁸ Оценка на въздействието, стр. 112. Освен това Малта е въвела ограничение от 10 000 EUR за плащания в брой за някои сектори, а други държави членки са решили или планират да намалят тези граници. В три случая (Франция, Италия и Испания) за чуждестранните лица се прилагат по-високи прагове (между 10 000 EUR и 15 000 EUR). Докато в Унгария и Полша ограниченията се прилагат само за сделки между предприятия (B2B), някои държави като Словения са определили различни ограничения за сделки между предприятия и потребители (B2C) и B2B. От държавите, които не са определили никакви ограничения за плащанията в брой, Ирландия и Швеция позволяват на търговците да отказват плащания в брой.

⁹ Оценка на въздействието, стр. 115.

б) Приложими разпоредби

13. Член 7 от Хартата гласи: „[в]секи има право на зачитане на неговия личен и семеен живот, на неговото жилище и тайната на неговите съобщения“.
14. Член 8 от Хартата относно защитата на личните данни гласи:
- „1. Всеки има право на защита на неговите лични данни.
2. Тези данни трябва да бъдат обработвани добросъвестно, за точно определени цели и въз основа на съгласието на заинтересованото лице или по силата на друго предвидено от закона легитимно основание. Всеки има право на достъп до събраните данни, отнасящи се до него, както и правото да изиска поправянето им (...)“
15. Член 16 от Хартата, който се отнася до свободата на стопанска инициатива, гласи:
- „[с]вободата на стопанската инициатива се признава в съответствие с правото на Съюза и с националните законодателства и практики“.
16. Член 17 от Хартата, който се отнася до правото на собственост, гласи: „[в]секи има право да се ползва от собствеността на имуществото, което е придобил законно, да го ползва, да се разпорежда с него и да го завещава. Никой не може да бъде лишен от своята собственост, освен в обществена полза, в предвидените със закон случаи и условия и срещу справедливо и своевременно обезщетение за понесената загуба. Ползването на имуществото може да бъде уредено със закон до степен, необходима за общия интерес.“
17. Член 128, параграф 1 от ДФЕС предвижда, че „Европейската централна банка има изключителното право да разрешава емитирането на евробанкноти в рамките на Съюза. Европейската централна банка и националните централни банки могат да емитират такива банкноти. Единствено банкнотите, емитирани от Европейската централна банка и от националните централни банки, са законно платежно средство в Съюза“.

18. Съображение 19 от Регламент (ЕО) № 974/98 на Съвета от 3 май 1998 г. относно въвеждането на еврото¹⁰ гласи:

„(...) като има предвид, че ограниченията за плащания в банкноти и монети, наложени от държавите членки по обществени съображения, не са несъвместими със статута на законно платежно средство на евробанкнотите и монетите, при условие че други законни средства за изплащане на парични дългове са на разположение.“

19. Съгласно член 10 от Регламент № 974/98:

„Считано от 1 януари 2002 г. ЕЦБ и централните банки на участващите държави членки пускат в обръщение банкнотите, деноминирани в евро. Без това да засяга член 15, тези банкноти, деноминирани в евро, са единствените банкноти, които имат статус на законно платежно средство във всички тези държави членки.“

III. ПРАВЕН АНАЛИЗ

а) Съвместимост на разпоредбите относно ограниченията върху плащанията в брой със статута на законно платежно средство на евробанкнотите и евромонетите

20. Първият повдигнат въпрос е дали забраната за плащания в брой на суми, надвишаващи 10 000 EUR, би противоречала на статута на законно платежно средство на евробанкнотите и евромонетите, предвиден в първичното и вторичното право.
21. Статутът на законно платежно средство на евробанкнотите е залегнал в член 128, параграф 1, трето изречение от ДФЕС и с почти идентична формулировка в член 16, първа алинея, трето изречение от Протокола за ЕСЦБ и ЕЦБ. Той е залегнал и във вторичното законодателство, в член 10, второ изречение от Регламент № 974/98¹¹.

¹⁰ ОВ L 139, 11.5.1998 г., стр. 1.

¹¹ Освен това в член 11, второ изречение от същия регламент се предоставя статут на законно платежно средство на монетите, деноминирани в евро. Вж. решение *Hessischer Rundfunk*, C-422/19, EU:C:2021:63, точка 61.

22. При наличие на задължение за плащане статутът на законно платежно средство на евробанкнотите и евромонетите предполага: i) задължително приемане (кредиторът по задължението за плащане не може да откаже плащане в евробанкноти и евромонети, освен ако страните не са договорили помежду си друг начин на плащане); ii) приемане по пълен номинал (паричната стойност на евробанкнотите и евромонетите се равнява на размера, посочен върху тях); iii) право на освобождаване от задължение за плащане (всеки длъжник може да се освободи от задължението за плащане, като заплати на кредитора с евробанкноти и евромонети)¹².
23. В решението си по делото *Hessischer Rundfunk* от 2021 г. Съдът обаче признава, че статутът на еврото като законно платежно средство, и по-специално задължението на кредиторите да приемат евробанкнотите и евромонетите като средство за освобождаване от задължения, подлежи на ограничения по съображения, свързани с обществения интерес. Тези ограничения обаче трябва да бъдат пропорционални на преследваната цел от обществен интерес¹³.
24. В особения контекст на ограниченията на държавите членки по отношение на свободното предоставяне на услуги Съдът е установил, че предотвратяването и борбата с изпирането на пари и финансирането на тероризма са легитимни цели, свързани със защитата на обществения ред¹⁴. Следователно тези цели могат да се разглеждат и като съображения от обществен интерес за въвеждане на ограничения върху статута на законно платежно средство на евробанкнотите и евромонетите.
25. Принципът на пропорционалност изисква разглежданите мерки да могат да постигнат легитимните цели, преследвани от съответната правна уредба, и да не надхвърлят необходимото за осъществяването на тези цели. Когато съществува избор между няколко подходящи мерки, трябва да се прибегне до мярката, която създава най-малко ограничения, а породените от нея неудобства не трябва да са несъразмерни с тези цели¹⁵.

¹² Решение по дело *Hessischer Rundfunk*, по-горе, точка 67. Вж. също Препоръка на Комисията от 22 март 2010 г. относно обхвата и действието на евробанкнотите и евромонетите като законно платежно средство (2010/191/ЕС), ОВ L 83, 30.3.2010 г., стр. 70.

¹³ Решение по дело *Hessischer Rundfunk*, по-горе, точки 67 и 68.

¹⁴ Решение по дело *Jyske Bank Gibraltar*, C-212/11, EU:C:2013:270, точки 62—64 и цитираната съдебна практика.

¹⁵ Решение по дело *Hessischer Rundfunk*, по-горе, точка 70 и цитираната съдебна практика.

26. Нещо повече, Съдът е признал на законодателя на Съюза широко право на преценка, което се отнася не само до естеството и обхвата на мерките, които трябва да се приемат в областите, в които неговите действия предполагат той да направи избор както от политическо, така и от икономическо или социално естество и в които е призван да извършва комплексни преценки, но и в определена степен и до установяването на основните факти, така че да не е необходимо да се установява дали една мярка, приета в тази област, е била единствената възможна или най-добрата сред възможните мерки, тъй като само нейният явно неподходящ характер с оглед на целта, която компетентните институции възнамеряват да постигнат, може да засегне законосъобразността на такава мярка¹⁶.
27. В оценката на въздействието, придружаваща предложението, Комисията разгледа три варианта¹⁷ с цел преодоляване на проблемите, установени във връзка с използването на плащания в брой за целите на изпирането на пари и финансирането на тероризма, и анализира предимствата и недостатъците на всеки от тях. Въз основа на това Комисията стигна до заключението, че предложеният вариант е оптимален, по-специално защото *„ще осигури по-хармонизиран подход в рамките на вътрешния пазар, ще намали неефективността на настоящата уредба за борба с изпирането на пари и финансирането на тероризма чрез премахване на задълженията на търговците на стоки и ще осигури еднакви условия на конкуренция между предприятията, като същевременно не поставя под въпрос статута на евробанкнотите като законно платежно средство“* (неофициален превод)¹⁸.
28. Нещо повече, в същата оценка на въздействието Комисията обосновава твърдението, че *„такова ограничение би било в съответствие със съществуващите прагове за контрол на паричните средства и би гарантирало, че уязвимите групи потребители няма да бъдат неблагоприятно засегнати от определянето на достатъчно висок пределен размер, за да се отговори на техните нужди. Този вариант също така би позволил на държавите членки да запазят вече въведени по-ниски ограничения, като се отчита, че националните особености могат да оправдаят по-ниски прагове (...)“* (неофициален превод)¹⁹. Подобно на делото *Hessischer Rundfunk*, разглежданите мерки биха запазили други начини на плащане, различни от парите в брой²⁰.

¹⁶ Решения по дело *Чешка република/Парламент и Съвет*, С-482/17, EU:C:2019:1035, точки 77 и 78 и по дело *Полша/Парламент и Съвет*, С-626/18, EU:C:2020:1000, точки 95 и 97.

¹⁷ 1) допълнително засилване на действащата уредба за БИП/БФТ; 2) въвеждане на валидно за целия ЕС ограничение за трансакциите в брой в размер на 10 000 EUR, като същевременно се позволява на държавите членки да определят по-нисък праг и 3) въвеждане на валидно за целия ЕС ограничение за трансакциите в брой в размер под 10 000 EUR (Оценка на въздействието, стр. 116—117).

¹⁸ Оценка на въздействието, стр. 116.

¹⁹ Оценка на въздействието, стр. 116.

²⁰ Решение по дело *Hessischer Rundfunk*, по-горе, точка 75.

29. Като се имат предвид елементите, изложени в оценката на въздействието, посочена по-горе, по-специално съпоставянето на различните варианти и на различните засегнати интереси, предложеното ограничение върху плащанията в брой не изглежда явно неподходящо за постигане на целите, преследвани с тази мярка.
30. Накрая припомняме следното: фактът, че мерките, разгледани в решението по делото *Hessischer Rundfunk*, са били приети от дадена държава членка, докато предложеното ограничение ще бъде прието от Съюза, не може да постави под въпрос изложените по-горе съображения.
31. В това отношение следва да се отбележи, че Съдът не е отдал конкретно значение на това дали мярката от обществен интерес е определена от националното право или от законодателството на Съюза²¹. С други думи, обхватът и значението на понятието „обществен интерес“ като основание за евентуално ограничаване на стойността на евробанкнотите или евромонетите като законно платежно средство не допускат никакво разграничение дали това ограничение е въведено от държавите членки, или от самия Съюз. Всъщност възможността за въвеждане на такива ограничения от държавите членки е предвидена във вторичното право на ЕС (Регламент № 974/98), какъвто би бил и случаят с разглежданото ограничение върху използването на пари в брой.

б) Съвместимост на разпоредбите относно ограниченията на плащанията в брой с основните права и свободи на ЕС

32. Мнението на Правната служба на Съвета беше потърсено във връзка със съвместимостта с Хартата на забраната за плащане в брой на суми, надвишаващи 10 000 EUR. Въпросът обаче не уточнява с кои от основните права и свободи, залегнали в Хартата, разглежданата забрана би породила проблеми, свързани със съвместимостта. Следва да се направят две предварителни уточнения.
33. Първо, въпреки наличието на ограничения в 19 държави членки по отношение на използването на пари в брой, аналогични на обсъжданата забрана, съвместимостта на такива съществуващи ограничения с основните права досега не е била оспорвана, нито разглеждана от Съда на Европейския съюз или от Европейския съд по правата на човека.

²¹ Вж. например решение *Kieffer*, C-114/96, EU:C:1997:316, по-специално точки 28—37, в което Съдът разглежда наложените от ЕС мерки с ограничителен ефект върху вътрешния пазар въз основа на същите критерии като тези, които могат да обосноват равностойни национални ограничения.

34. Второ, правото на Съюза не предвижда абсолютно право на плащане в брой във всички случаи. Такова право не е включено и в Хартата²². Макар да не съществува такова абсолютно или основно право на използване на пари в брой, следва да се провери дали въпросната забрана може да засегне основни права, за упражняването на които използването на пари в брой е от съществено значение. В частност следните права могат да бъдат засегнати: правото на стопанска инициатива и правото на собственост (членове 16 и 17 от Хартата), както и правата на зачитане на личния и семейния живот и на защита на личните данни (членове 7 и 8 от Хартата).
35. Що се отнася до правото на стопанска инициатива и правото на собственост, макар да няма никакво съмнение, че парите в брой могат да се използват при упражняването им, все пак тяхното използване не е необходимо по принцип за пълноценното упражняване на тези основни права, което може да се осъществи чрез използването на други форми на парични единици или на други платежни средства, различни от парите в брой²³. Освен това нито правото на стопанска инициатива, нито правото на собственост могат да се тълкуват в смисъл, че не допускат икономическо или финансово регулиране само защото такова регулиране представлява намеса в упражняването на тези права.
36. Всъщност, що се отнася до правото на стопанска инициатива, упражняването му по необходимост предполага съвместяване на интересите на ползващите се от него с други защитени законни интереси²⁴. При всички случаи не може да се заключи, че предложеното ограничение представлява нарушение на това право по същия начин, по който например пруденциалното или антитръстовото регулиране никога не са били считани за несъвместими със свободата на стопанска инициатива.

²² Вж. заключението на генералния адвокат Pitruzzella по съединени дела C-422/19 и C-423/19, *Hessischer Rundfunk*, EU:C:2020:756, точка 133.

²³ Вж. заключението на генералния адвокат Pitruzzella по делото *Hessischer Rundfunk*, по-горе, точка 134.

²⁴ Разяснения по член 16 (Свобода на стопанската инициатива) и цитираната съдебна практика, ОВ С 303, 14.12.2007 г., стр. 17.

37. Също така, що се отнася до правото на собственост, съгласно установената съдебна практика то не е абсолютно, а трябва да се разглежда във връзка с неговата функция в обществото. Следователно върху упражняването на правото на собственост могат да се налагат ограничения, при условие че тези ограничения действително отговарят на преследваните от Съюза цели от общ интерес и че не представляват по отношение на преследваната цел непропорционална и нетърпима намеса, която би могла да накърни самата същност на гарантираното по този начин право²⁵. Разглеждането на целта от общ интерес, както и на целта за пропорционалност на мерките в точки 23—30 по-горе, в контекста на въпросите, свързани със статута на законно платежно средство, е напълно приложимо, за да се заключи, че предложената мярка не би довела до необоснована намеса в правото на собственост.
38. Необходимо е да се направи една заключителна бележка по отношение на правото на собственост. Може да се твърди, че пряката връзка между използването на пари в брой и упражняването на това право е от значение по отношение на елементите на социалното приобщаване, т.е. по отношение на гражданите, които все още нямат достъп до основни финансови услуги в Съюза и за които парите в брой са единственото средство за упражняване на това основно право²⁶.
39. Разглежданата забрана за използване на пари в брой обаче се отнася само до плащания над определен праг (10 000 EUR), който е достатъчно висок, за да изключи повечето ежедневни трансакции. Нещо повече, тази забрана не се прилага по отношение на физически лица, които не действат в професионално качество. Както е обяснено в оценката на въздействието на Комисията, придружаваща предложението, тези ограничения на обхвата на забраната изглеждат пропорционални, за да се гарантира упражняването на правото на собственост на уязвимите лица чрез използването на пари в брой²⁷.

²⁵ Решение по дела *Kadi u Al Barakaat International Foundation* (C-402/05 P и C-415/05 P, EU:C:2008:461, точка 355).

²⁶ Според проучване на ЕЦБ от 2017 г. 3,64 % от домакинствата в еврозоната нямат достъп до банкови/финансови услуги. Вж. Ampudia, M., Ehrmann M., 'Financial inclusion: what's it worth?', ECB Working Paper Series No 1990, януари 2017 г., по-специално таблица 1.

²⁷ Вж. точка 28 по-горе.

40. Установяването на предложеното ограничение за плащане в брой може също така потенциално да представлява нарушение на правото на зачитане на личния и семейния живот и на защита на личните данни. Може да се твърди, че предложената забрана за използване на пари в брой може да доведе до относително вмешателство в тези права, по-конкретно като евентуално доведе до създаването на регистри за определени аспекти от живота на засегнатите лица и до разкриване на модели на тяхното лично поведение, като например потребление и общо взаимодействие с техните общности.
41. Независимо от гореизложеното, ограничената интензивност на подобно вмешателство не може да обоснове заключението, че забраната би представлявала по-сериозно посегателство върху правото на зачитане на личния и семейния живот и защитата на личните данни в сравнение със съществуващите начини на плащане, различни от парите в брой, например дебитни и кредитни карти, електронни преводи, включително за покупки онлайн, и във всеки случай не дава основание да се счита, че тя е непропорционална. Освен това плащането в брой само по себе си не осигурява по-голяма анонимност от другите средства за трансакции, тъй като като общо правило и по силата на националното законодателство възмездните плащания за стоки или услуги се фактурират, което по принцип изисква лично идентифициране на получателя на посочените стоки или услуги.
42. Припомняме още, че обработването на лични данни, получени от участници на пазара в резултат на плащания, независимо от средствата за осъществяването им, при всички случаи е предмет на законодателството на ЕС за защита на данните, което по същество гарантира правото на защита на тези лични данни. Накрая, както беше обяснено по-горе в контекста на правото на стопанска инициатива и правото на собственост, обхватът на въпросната забрана е предмет на важни количествени и качествени ограничения, които гарантират, че повечето ежедневни сделки са изключени и че следователно обемът на така генерираните следи от данни няма да надхвърли степента на вмешателство в неприкосновеността на личния живот, която пораждат съществуващите платежни средства.

IV. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

43. С оглед на гореизложеното Правната служба е на мнение, че:

- а) предложеното ограничение за плащанията в брой не засяга статута на евробанкнотите като законно платежно средство в рамките на Съюза, както е установено от ДФЕС и допълнително уточнено във вторичното законодателство;
 - б) също така, предложеното ограничение е съвместимо с правата, свободите и принципите, залегнали в Хартата, в частност правото на стопанска инициатива (членове 16 и 17 от Хартата) и правата на зачитане на личния и семейния живот и на защита на личните данни (членове 7 и 8 от Хартата).
-