

III

(Подготвителни актове)

ЕВРОПЕЙСКА ЦЕНТРАЛНА БАНКА

СТАНОВИЩЕ НА ЕВРОПЕЙСКАТА ЦЕНТРАЛНА БАНКА

от 7 декември 2018 година

относно изменено предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕС) № 1093/2010 за създаване на Европейски надзорен орган (Европейски банков орган) и на други правни актове

(CON/2018/55)

(2019/С 37/01)

Въведение и правно основание

На 11 октомври и на 14 ноември 2018 г. Европейската централна банка (ЕЦБ) получи искания съответно от Европейския парламент и от Съвета на Европейския съюз за становище относно изменено предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕС) № 1093/2010 за създаване на Европейски надзорен орган (Европейски банков орган); Регламент (ЕС) № 1094/2010 за създаване на Европейски надзорен орган (Европейски орган за застраховане и професионално пенсионно осигуряване); Регламент (ЕС) № 1095/2010 за създаване на Европейски надзорен орган (Европейски орган за ценни книжа и пазари); Регламент (ЕС) № 345/2013 относно европейските фондове за рисков капитал; Регламент (ЕС) № 346/2013 относно европейски фондове за социално предприемачество; Регламент (ЕС) № 600/2014 относно пазарите на финансови инструменти; Регламент (ЕС) 2015/760 относно Европейски фондове за дългосрочни инвестиции; Регламент (ЕС) 2016/1011 относно индекси, използвани като бенчмаркове за целите на финансови инструменти и финансови договори или за измерване на резултатите на инвестиционни фондове; и Регламент (ЕС) 2017/1129 относно проспекта, който трябва да се публикува при публично предлагане или допускане на ценни книжа до търговия на регулиран пазар и Директива (ЕС) 2015/849 за предотвратяване използването на финансовата система за целите на изпирането на пари и финансирането на тероризма⁽¹⁾ (наричано по-нататък „измененото предложение“).

На 23 ноември 2017 г. Съветът на Европейския съюз и Европейският парламент се консултираха с ЕЦБ относно първоначалното законодателно предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕС) № 1093/2010 за създаване на Европейски надзорен орган (Европейски банков орган) и на други правни актове⁽²⁾ и получиха становище, прието от ЕЦБ на 11 април 2018 г.⁽³⁾ Измененото предложение съдържа нови елементи, за които Европейският парламент се консултира повторно с ЕЦБ.

ЕЦБ е компетентна да даде становище на основание член 127, параграф 4 и член 282, параграф 5 от Договора за функционирането на Европейския съюз, тъй като предложеният регламент съдържа разпоредби, засягащи приноса на Европейската система на централните банки (ЕСЦБ) за гладкото провеждане на политиките, свързани с пруденциалния надзор на кредитните институции и стабилността на финансовата система, както е посочено в член 127, параграф 5 от Договора, и специфичните задачи, възложени на ЕЦБ относно пруденциалния надзор над кредитните институции в съответствие с член 127, параграф 6 от Договора. Управителният съвет прие настоящото становище съгласно член 17.5, изречение първо от Процедурния правилник на Европейската централна банка.

1. Общи забележки

- 1.1. Измененото предложение има за цел засилване на мандата на Европейския банков орган (ЕБО) в предотвратяване използването на финансовата система за целите на изпирането на пари и финансирането на тероризма, за укрепване на доверието в банковия съюз и в съюза на капиталовите пазари. ЕЦБ напълно подкрепя тази цел. Измененото предложение ще допринесе за подобро идентифициране на рискове, свързани с изпирането на пари и финансирането на тероризма на равнището на Съюза, и за засилване и хармонизиране на надзорни практики в рамките на Съюза.

⁽¹⁾ COM (2018) 646 final.

⁽²⁾ COM (2017) 536 final.

⁽³⁾ Становище CON/2018/19 на Европейската централна банка от 11 април 2018 г. относно предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕС) № 1093/2010 за създаване на Европейски надзорен орган (Европейски банков орган) и на други правни актове (ОВ С 255, 20.7.2018 г., стр. 2). Всички становища на ЕЦБ са публикувани на уебсайта на ЕЦБ www.ecb.europa.eu

- 1.2. Задачата за надзор върху кредитните институции във връзка с предотвратяване използването на финансовата система за целите на изпирането на пари или финансирането на тероризма (надзор, свързан с борбата с изпирането на пари и финансирането на тероризма) не е възлагана на ЕЦБ. Резултатите от надзора, свързан с борбата с изпирането на пари и финансирането на тероризма, обаче е важно да се вземат предвид при изпълнението на задачите на ЕЦБ, свързани с пруденциалния надзор над кредитните институции съгласно член 127, параграф 6 от Договора и Регламент (ЕС) № 1024/2013 на Съвета⁽⁴⁾. По-специално рискът от използването на финансовата система за изпирането на пари или финансирането на тероризма има отношение към съответните пруденциални надзорни решения на ЕЦБ, касаещи придобиването на квалифицирано дялово участие в поднадзорни лица (включително във връзка с процеса на издаване на лицензи на кредитни институции) и оценките за надеждност и пригодност на съществуващи или потенциални управители на поднадзорни лица, както и за текущия надзор в контекста на процеса по надзорен преглед и оценка. Сериозните нарушения на изискванията на борбата с изпирането на пари и финансирането на тероризма могат да засегнат негативно репутацията на кредитна институция и да доведат до значими административни или наказателноправни санкции, наложени на поднадзорни лица или на членове на техния персонал, и по този начин да изложат на риск жизнеспособността на поднадзорните лица. В отделни случаи сериозните нарушения на изискванията на борбата с изпирането на пари и финансирането на тероризма могат директно да породят необходимост от оттегляне на лиценз на кредитна институция. Ето защо е от изключителна важност ЕЦБ, както и другите органи за пруденциален надзор да получават от надзорните органи за борба с изпирането на пари или финансирането на тероризма навременна и надеждна информация относно рисковете от изпирането на пари или финансирането на тероризма и нарушенията на изискванията на борбата с изпирането на пари и финансирането на тероризма от поднадзорни лица.
- 1.3. Правната рамка на Съюза за предотвратяване използването на финансовата система за целите на изпирането на пари или финансирането на тероризма е актуализирана през последните години чрез няколко законодателни акта⁽⁵⁾, относно които ЕЦБ е представила своето становище. ЕЦБ подкрепя силно нормативна уредба на Съюза, която гарантира, че държавите членки и институциите резиденти в Съюза разполагат с ефективни инструменти в борбата с изпирането на пари и финансирането на тероризма, по-специално срещу злоупотребите с финансовата система от лицата, които изпират пари, и тези, които финансират тероризма, и от техните съучастници⁽⁶⁾.
- 1.4. Тъй като вече е имала възможност в Становище CON/2018/19 да изрази мнение относно първоначалното законодателно предложение, ЕЦБ ще се фокусира само върху новите елементи, съдържащи се в измененото предложение.

2. Специфични забележки

2.1. Информация, която ще бъде събирана от ЕБО

- 2.1.1. Съгласно измененото предложение на ЕБО се възлага задачата за събиране на информация от компетентните органи за установените слабости в процесите и процедурите, управленските механизми, подходящите оценки, стопанския модел и дейността на субектите от финансовия сектор от гледна точка на предотвратяването на изпирането на пари и финансирането на тероризма, както и за предприетите от компетентните органи мерки⁽⁷⁾. Конкретната информация, която е необходимо да бъде отчитана на ЕБО, не е ясна. Например не е ясно какво следва да се разбира под слабост в бизнес модел за предотвратяване изпирането на пари и финансирането на тероризма. Освен това измененото предложение не съдържа квалификации на слабостите, които следва да бъдат отчитани, което означава, че дори и незначителни слабости би трябвало да се отчетат. Предлага се регламентът: а) да пояснява, че това ново изискване за отчетност обхваща съществени слабости, които повишават риска финансовата система да бъде използвана за изпиране на пари или финансиране на тероризма; и б) да задължава ЕБО да разработи насоки за компетентните органи по отношение на това, какво съставлява такава съществена слабост. Освен това регламентът следва да посочва допълнителните елементи или процеси, които могат да бъдат необходими за ефективното функциониране на процедурата за обмен на информация. В допълнение рисковете от изпирането на пари или финансирането на тероризма, които са от значение за новата роля на ЕБО, могат да бъдат идентифицирани в надзорни процедури, различни от вече посочените в измененото предложение, като например при даване на лицензи или оценки на придобиването на квалифицирани дялови участия в оператори на финансови пазари. Предлага се да се разшири информацията, събрана от ЕБО, така че да включва този вид информация.

⁽⁴⁾ Регламент (ЕС) № 1024/2013 на Съвета от 15 октомври 2013 г. за възлагане на Европейската централна банка на конкретни задачи относно политиките, свързани с пруденциалния надзор над кредитните институции (ОВ L 287, 29.10.2013 г., стр. 63).

⁽⁵⁾ Вж. Директива (ЕС) 2018/843 на Европейския парламент и на Съюза от 30 май 2018 г. за изменение на Директива (ЕС) 2015/849 за предотвратяване използването на финансовата система за целите на изпирането на пари и финансирането на тероризма и за изменение на директиви 2009/138/ЕО и 2013/36/ЕС (ОВ L 156, 19.6.2018 г., стр. 43); Директива (ЕС) 2015/849 на Европейския парламент и на Съюза от 20 май 2015 г. за предотвратяване използването на финансовата система за целите на изпирането на пари и финансирането на тероризма, за изменение на Регламент (ЕС) № 648/2012 на Европейския парламент и на Съвета и за отмяна на Директива 2005/60/ЕО на Европейския парламент и на Съвета и на Директива 2006/70/ЕО на Комисията (ОВ L 141, 5.6.2015 г., стр. 73); Регламент (ЕС) 2015/847 на Европейския парламент и на Съвета относно информацията, придружаваша преводите на средства, и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1781/2006 (ОВ L 141, 5.6.2015 г., стр. 1).

⁽⁶⁾ Вж. Становище CON/2013/32 на ЕЦБ.

⁽⁷⁾ Предложение за нов член 9а, параграф 1, буква а) от Регламент (ЕС) № 1093/2010.

- 2.1.2. Измененото предложение следва да доуточнява, че отчитането на ЕБО и последващото разпространение на информация от ЕБО не замества прекия обмен на информация между компетентните органи. Въвеждането на ЕБО като посредник във всеки обмен на информация би оказало голям натиск върху ресурсите на ЕБО, без това непременно да подобри ефективността на обмена на информация.
- 2.1.3. Когато се обменя информация или документи относно съществени слабости между няколко компетентни органа, следва да се избягва многократното отчитане на същата съществена слабост от всички компетентни органи. Ето защо измененото предложение следва да указва, че само компетентният орган, който първоначално е събрал информацията или е издал документа, следва да отчита на ЕБО.
- 2.1.4. За да се ограничи допълнителната тежест върху компетентните органи, която ще бъде причинена от това ново отчитане на ЕБО, компетентните органи следва да бъдат задължени да отчитат само информация, която не са споделили с ЕБО чрез други канали. Например когато ЕБО участва в колегии от надзорни органи и получава информация относно съответна съществена слабост чрез тези колегии, компетентните органи не следва да бъдат задължени да я отчитат отново на ЕБО. Така ЕБО следва да използва съществуващите информационни канали във възможно най-голяма степен. В тази връзка споразумението относно практическите условия за обмена на информация, което следва да бъде сключено до 10 януари 2019 г. съгласно член 57а, параграф 2 от Директива (ЕС) 2015/849 на Европейски парламент и на Съвета⁽⁸⁾ между ЕЦБ и органите на всички държави членки, осъществяващи надзор в областта на борбата с изпирането на пари и финансирането на тероризма, ще бъде значим канал за обмен на информация относно съответните нарушения на изискванията на борбата с изпирането на пари и финансирането на тероризма и пруденциалните изисквания. На ЕБО следва да се предостави пряк достъп до информацията, която се обменя съгласно това споразумение. Прекият достъп би бил най-ефективният начин за осигуряване на своевременно споделяне на съответната информация с ЕБО. Такава уредба би позволила на ЕБО да получава информация без допълнително забавяне, като същевременно се елиминира необходимостта компетентните органи, които са страни по това споразумение, да отчитат същата информация на ЕБО.
- 2.1.5. За ситуации, в които ще бъдат необходими специализирани отчети на ЕБО, се предлага ЕБО да разработи насоки, включващи образци за улесняване на отчитането.
- 2.1.6. Не е ясно какво ЕБО ще координира със звената за финансово разузнаване (ЗФР) съгласно последното изречение на новопредложения член 9а, параграф 1, буква а) във връзка с предоставянето на информация на ЕБО. Също така не е ясно дали или как това координиране се отнася към събирането на информация, което се урежда в тази проекторазпоредба. Измененото предложение следва да бъде доуточнено в тази насока. Ако координирането със ЗФР се отнася до събирането на информация от органите за пруденциален надзор, включително ЕЦБ, измененото предложение следва да посочва правилата за достъпа на ЗФР до информацията, която компетентните органи предоставят на ЕБО. Ако координирането със ЗФР не се отнася до събирането на информация, изискването за координиране между ЕБО и ЗФР следва да бъде преместено в друга разпоредба.
- 2.1.7. Въз основа на практическия опит с новопредложената процедура за събиране и разпространение на данни, описана по-горе, изглежда подходящо извършването на преглед на тази процедура в рамките на редовния доклад, изготвян от Комисията съгласно член 81 от Регламент (ЕС) № 1093/2010. Този преглед би проверил ефикасността на процедурата и би оценил необходимостта от извършване на промени.
- 2.2. *Насърчаване на сближаването на надзорните процеси и оценките на риска при компетентните органи*
- 2.2.1. Съгласно измененото предложение ЕБО би имал задачата да насърчава сближаването на надзорните процеси, посочени в Директива (ЕС) 2015/849, включително чрез провеждане на периодични прегледи⁽⁹⁾. ЕЦБ разбира, че тези надзорни процеси касаят само органи, осъществяващи надзор в областта на борбата с изпирането на пари и финансирането на тероризма, не и органи за пруденциален надзор. Този факт следва да бъде изрично пояснен в измененото предложение.
- 2.2.2. Съгласно измененото предложение ЕБО би имал задачата да извършва оценки на риска при компетентните органи, което би било основно, но не само, съсредоточено върху органи, осъществяващи надзор в областта на борбата с изпирането на пари и финансирането на тероризма⁽¹⁰⁾. Не е ясно как тези оценки на риска биха се различавали

⁽⁸⁾ Директива (ЕС) 2015/849 на Европейския парламент и на Съвета от 20 май 2015 г. за предотвратяване използването на финансовата система за целите на изпирането на пари и финансирането на тероризма, за изменение на Регламент (ЕС) № 648/2012 на Европейския парламент и на Съвета и за отмяна на Директива 2005/60/ЕО на Европейския парламент и на Съвета и на Директива 2006/70/ЕО на Комисията (ОВ L 141, 5.6.2015 г., стр. 73).

⁽⁹⁾ Предложение за нов член 9а, параграф 3 от Регламент (ЕС) № 1093/2010.

⁽¹⁰⁾ Предложение за нов член 9а, параграф 4 от Регламент (ЕС) № 1093/2010.

от горепосочените периодични прегледи. Както периодичните прегледи, така и оценките на риска изглеждат, че покриват установяването и преодоляването на рисковете на борбата с изпирането на пари и финансирането на тероризма, но докато проекторазпоредбата, уреждаща периодичните прегледи се отнася до всички рискове на борбата с изпирането на пари и финансирането на тероризма като цяло, проекторазпоредбата, уреждаща оценките на риска, се отнася само до „основните рискове“. По този начин оценките на риска изглеждат вече включени в периодичните прегледи. Измененото предложение следователно трябва да бъде перифразирано, така че да разграничава по-ясно оценките на риска от периодичните прегледи. В същото време понятието „основни рискове“ следва да бъде допълнително изяснено.

2.3. *Насърчаване на сътрудничеството със съответните органи в трети държави*

Съгласно измененото предложение ЕБО би имал водеща роля в насърчаване на сътрудничеството между компетентните органи в Съюза и съответните органи в трети държави във връзка със сериозни случаи на изпиране на пари или финансиране на тероризма, при които е налице трансгранична връзка с трети държави⁽¹⁾. ЕЦБ приветства всяка подкрепа от ЕБО, която помага на компетентните органи да си сътрудничат по-ефективно със съответните органи в трети държави. ЕЦБ счита обаче, че координирането на ЕБО не следва да замества преките контакти със съответните органи в трети държави, от които могат да се нуждаят тези компетентни органи. Когато сътрудничество на тези органи може да функционира добре, добавянето на допълнително ниво на сътрудничество чрез ЕБО не изглежда ефективно. Въвеждането на ЕБО като допълнителен орган, когато съществува пряко сътрудничеството между компетентен орган и съответен орган от трета държава, би могло също така да бъде проблемно от правна гледна точка, ако компетентният орган и съответният орган от трета държава си сътрудничат въз основа на меморандум за разбирателство, по който ЕБО не е страна. Измененото предложение следователно трябва да предоставя на ЕБО правомощието да подпомага компетентните органи в сътрудничеството със съответните органи в трети държави когато е приложимо. Измененото предложение обаче не следва да изисква от ЕБО автоматично да поема водеща роля при насърчаването на това сътрудничество. В допълнение понятието „съществени нарушения“ следва да се прецизира, така че да е ясно в кои ситуации следва да се задейства изискването за подкрепа от ЕБО. За тази цел изглежда необходимо да се посочат критериите, които ЕБО или националните компетентни органи трябва да следват при установяване на такива случаи. В допълнение към това следва да се установят процедурите за взаимодействие между ЕБО и националните компетентни органи при установяването, отчитането и третирането на тези случаи. Ето защо се предлага ЕБО да издаде насоки, посочващи всички елементи и процеси, необходими за ефективното функциониране на тази процедура.

Когато ЕЦБ отправя препоръки за изменения на предложениния регламент, конкретните предложениния с обяснителен текст към тях се представят в технически работен документ. Техническият работен документ е достъпен на английски език на уебсайта на ЕЦБ.

Съставено във Франкфурт на Майн на 7 декември 2018 година.

Председател на ЕЦБ

Mario DRAGHI

⁽¹⁾ Предложение за нов член 9а, параграф 5 от Регламент (ЕС) № 1093/2010.