ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Страсбург, 5.7.2016 г.
COM(2016) 452 final

2016/0209 (CNS)

Предложение за

ДИРЕКТИВА НА СЪВЕТА

за изменение на Директива 2011/16/ЕС по отношение на достъпа на данъчните органи до информация за борбата с изпирането на пари

ОБЯСНИТЕЛЕН МЕМОРАНДУМ

1. КОНТЕКСТ НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО

• Основания и цели на предложението

Европейската комисия осъществява амбициозна програма срещу отклонението от данъчно облагане и избягването на данъци, с оглед на постигането на по-справедливо и ефикасно данъчно облагане в ЕС. Повишаването на прозрачността в данъчната област е от основно значение за тази програма. През последните години е постигнат значителен напредък в повишаването на данъчната прозрачност и укрепването на сътрудничеството между данъчните органи в целия ЕС. Държавите членки се споразумяха относно ново законодателство за автоматичен обмен на информация относно данъчните становища[1] и относно свързаните с данъчното облагане отчети по държави на многонационалните групи от предприятия („МГП“)[2]. През април 2016 г. Комисията също така предложи големите МГП да оповестяват публично определен набор от данъчни данни по държави. По силата на новото законодателство на ЕС относно сметките на физическите лица, което влезе в сила през януари 2016 г., данъчните органи на държавите членки ще извършват автоматичен обмен на информация за финансови сметки в чужбина. Това ще спомогне да се предотврати укриването на средства чрез офшорни структури с цел избягването на данъчно облагане.

Изтеклата неотдавна към медиите информация, която разкри широкомащабно укриване на офшорни фондове, потвърждава значението на програмата на ЕС за данъчна прозрачност. Посочват се и областите, които все още се нуждаят от допълнителни мерки за укрепване на законодателната рамка относно прозрачността в ЕС и в международен план. По-специално, стана ясно, че данъчните органи се нуждаят от по-широк достъп до информация относно действителните собственици на посреднически структури и други относими данни за комплексна проверка на клиента, за да могат ефективно да разкриват и пресичат отклонението от данъчно облагане.

Изявлението на Г-20 на 18 април призовава Специалната група за финансови действия (FATF) и Световния форум на ОИСР относно прозрачността и обмена на информация за данъчни цели да направят първоначални предложения за подобряване на прилагането на международните стандарти за прозрачност, включително във връзка с достъпността на информацията относно действителните собственици, както и нейния обмен на международно равнище.

В изявлението си от 14 април 2016 г. министрите на финансите на петте държави от ЕС, участващи в Г-20, насочиха вниманието върху борбата срещу отклонението от данъчно облагане, агресивното данъчно планиране и изпирането на пари. По-специално, в декларацията се подчертава жизненоважното значение на ефективното и бързо прилагане на световния стандарт за автоматичен обмен на информация за финансови сметки по данъчни въпроси („световния стандарт“). Освен това в нея се изтъкват предизвикателствата по отношение на достъпността на информацията относно действителните собственици и се подчертават общите модели на изпиране на пари, отклонение от данъчно облагане и незаконно финансиране.

---

[1] ОВ L 332, 18.12.2015 г., стр. 1—10.

[2] ОВ L 146, 3.6.2016 г., стр. 8—21.

Директива 2014/107/ЕС (наричана по-нататък „Директивата“) за изменение на Директива 2011/16/ЕС (наричана по-нататък „Директивата за административното сътрудничество“) беше приета през 2014 г. и се прилага от 1 януари 2016 г. спрямо 27 държави членки, а спрямо Австрия — от 1 януари 2017 г. С тази директива се въвежда световният стандарт за автоматичен обмен на информация за финансови сметки по данъчни въпроси („световния стандарт“) в рамките на ЕС. Като такава тя гарантира, че информацията за титулярите на финансовите сметки се докладва на държавата членка, в която титулярят на сметката е местно лице.

Освен това, в директивата се предвижда, че когато титулярят на сметката е посредническа структура (т.е. пасивно нефинансово образувание), финансовите институции правят подробен преглед на тази структура и установяват и докладват нейните контролиращи лица („действителните собственици“ съгласно терминологията относно борбата с изпирането на пари[3]). Този важен елемент при прилагането на директивата включва етап, при който се разчита изцяло на информацията за борбата с изпирането на пари за идентификация на контролиращите лица.

Без достъп на данъчните органи до тази информация за борба с изпирането на пари, ефективността на надзора на финансовите институции относно прилагането на Директивата относно административното сътрудничество ще бъде значително намалена. При липса на такава информация данъчните органи няма да са в състояние да проследят, одитират и потвърдят, че финансовите институции прилагат правилно директивата и установяват правилно и докладват на контролиращите лица за посредническите структури.

Поради това целта на настоящата инициатива е да даде възможност на данъчните органи да ползват постоянен достъп до информацията за борба с изпирането на пари за изпълнението на задълженията им по наблюдение на правилното прилагане на Директивата относно административното сътрудничество от страна на финансовите институции.

Достъпът на данъчните администрации до информацията за борба с изпирането на пари се различава значително в отделните части на ЕС. Дори когато този достъп е гарантиран, данъчните органи все още често се сблъскват с големи пречки, които възпрепятстват ефективността на работата им срещу избягването на данъци и отклонението от данъчно облагане. Измененията на Четвъртата директива относно борбата с изпирането на пари, посочени в следващия раздел, са от значение за по-добро установяване на случаите на изпиране на пари, корупция, финансиране на тероризъм и други престъпни дейности. Данъчните органи следва също така да имат достъп до тази информация, за да увеличат максимално капацитета си за справяне с отклонението от данъчно облагане и избягването на данъци. Затова Комисията предлага този достъп да се предоставя чрез Директивата относно административното сътрудничество, която представлява рамката за много други мерки на ЕС за прозрачност в данъчното облагане.

Предоставянето на този достъп се отнася до вътрешни организационни въпроси в държавите членки и не налага отчитане или други административни задължения от страна на външните заинтересовани страни. Всяка допълнителна тежест за финансовите институции, които трябва да представят на данъчните органи информация за борбата с изпирането на пари по време на проверки, прегледи и одити би била:

[3] Реф.: Раздел VIII, точка Г.5 от приложение I към Директива 2014/107/ЕС.

i) тясно свързана с *надзора на вече съществуващи задължения*, чието въздействие върху административната тежест вече е било взето предвид, когато тези задължения са установени за първи път,

ii) за всеки отделен случай в зависимост от констатациите, направени по време на проверки, прегледи и одити, и

iii) винаги в контекста на цялостни проверки, прегледи и одити на изпълнението на всички тези съществуващи задължения за идентифицирането на подлежащи на докладване лица по смисъла на Директивата относно административното сътрудничество, а не само тези за идентифициране на контролиращите лица/действителните собственици

- **Съгласуваност със съществуващите разпоредби в областта на политиката:**

Изменения на Четвъртата директива относно борбата с изпирането на пари (COM(2016) 450)

В своя план за действие за засилване на борбата срещу финансирането на тероризма, приет на 2 февруари 2016 г., Комисията се ангажира да предложи изменения на Четвъртата директива относно борбата с изпирането на пари[4] (наричана по-нататък „Четвъртата директива“) през първата половина на 2016 г. с цел допълнително укрепване на разпоредбите срещу финансирането на тероризма. Необходимостта от по-нататъшно укрепване на правилата срещу изпирането на пари с цел подобряване на прозрачността и достъпността на информацията относно действителните собственици също накара Комисията да предложи изменения на Четвъртата директива след проучване на вариантите на политиката във втората част от оценката на въздействието на тези изменения към Четвъртата директива.

Измененията на Четвъртата директива признават връзките между борбата с изпирането на пари и отклонението от данъчно облагане и предизвикателствата, пред които сме изправени в световен мащаб. Тези изменения се основават на ясно взаимодействие при комплексната проверка на клиента, извършена в рамките на Четвъртата директива и при комплексната проверка на клиента, извършена по силата на Директивата относно административното сътрудничество.

Освен това фактът, че информацията за борба с изпирането на пари е ясно разпознаваема и достъпна по специфични разпоредби в Четвъртата директива, предоставя възможност за пряко позоваване на тези разпоредби, без да се налага финансовите институции да дублират тази информация за целите на Директивата относно административното сътрудничество.

Тези две предложения са представени заедно със съобщението, публикувано на същата дата (COM(2016)451).

[4] 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).

2. ПРАВНО ОСНОВАНИЕ, СУБСИДИАРНОСТ И ПРОПОРЦИОНАЛНОСТ

• Правно основание

Предложението променя Директива 2011/16/ЕС[5], изменена с Директива 2014/107/ЕС[6], Директива 2015/2376/ЕС[7] и Директива 2016/881/ЕС[8] чрез въвеждане на разпоредба, позволяваща достъп на данъчните органи до конкретна информация за борба с изпирането на пари за целите на данъчното облагане.

Измененията се съдържат в член 1 от настоящото предложение. По-конкретно:

Член 22 от Директива 2011/16/ЕС е допълнен с параграф 1а, с който на данъчните органи се предоставя достъп до мерките за прилагане, документация и информация относно действителните собственици и комплексната проверка на клиента в рамките на Четвъртата директива. Параграфът се добавя към общия член 22 относно специфичните задължения на държавите членки, а не към специфичния член 8, параграф 3а за прилагането на автоматичен обмен. Това се дължи на факта, че автоматичният обмен неизбежно ще доведе до обмен на информация при поискване и спонтанен обмен по отношение на качеството и пълнотата на информацията, която се обменя автоматично. Той може да доведе също така до допълнителни разследвания, например на сметките или други активи, които не са били предмет на автоматичен обмен. В противен случай ще са необходими и правомощията за достъп на данъчните органи в рамките на този обмен.

• Субсидиарност (при неизключителна компетентност)

Предметът на измененията попада в обхвата на правното основание на Директива 2011/16/ЕС — член 115 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС), чиито разпоредби са насочени към гладкото функциониране на вътрешния пазар. В член 115 от ДФЕС се предвижда сближаването на онези разпоредби, предвидени в законови, подзаконови или административни актове на държавите членки, които пряко се отнасят до създаването или функционирането на вътрешния пазар и пораждат необходимост от сближаване на законодателството.

С цел да се гарантира правилното функциониране на вътрешния пазар и на равнопоставените условия на конкуренция по отношение на способностите на държавите членки да осъществяват надлежно наблюдение върху прилагането на Директивата относно административното сътрудничество, данъчните органи на всички държави — членки на ЕС, имат право на необходимите правомощия за достъп.

• Пропорционалност

Проблемите, установени при последните разкрития, изведоха на преден план факта, че лицата, укриващи данъци, и техните посредници винаги се насочват към режими с

---

[5] Директива 2011/16/ЕС на Съвета от 15 февруари 2011 г. относно административното сътрудничество в областта на данъчното облагане и за отмяна на Директива 77/799/ЕИО (ОВ L 64, 11.3.2011 г., стр. 1).

[6] Директива 2014/107/ЕС на Съвета от 9 декември 2014 г. за изменение на Директива 2011/16/ЕС по отношение на задължителния автоматичен обмен на информация в областта на данъчното облагане (ОВ L 359, 16.12.2014 г., стр. 1).

[7] Директива (ЕС) 2015/2376 на Съвета от 8 декември 2015 г. за изменение на Директива 2011/16/ЕС по отношение на задължителния автоматичен обмен на информация в областта на данъчното облагане (ОВ L 332, 18.12.2015 г., стр. 1).

[8] Директива (ЕС) 2016/881 на Съвета от 25 май 2016 г. за изменение на Директива 2011/16/ЕС по отношение на задължителния автоматичен обмен на информация в областта на данъчното облагане (ОВ L 146, 3.6.2016 г., стр. 8).

недостатъчна прозрачност и използват уязвимите места в прилагането им. За да се гарантира ограничаването на тези възможности и да се осигури равнопоставеност между държавите членки, е необходим общ набор от правила, даващи възможност на данъчните органи да изпълняват своите задължения за наблюдение.

По този начин от гледна точка на решаването на установения проблем предложението съответства в най-голяма степен на принципа на пропорционалността. Следователно предложените изменения не надхвърлят действията, необходими за преодоляването на разглежданите проблеми, и така допринасят за постигането на целите на Договора по отношение на гладкото и ефективно функциониране на вътрешния пазар.

Настоящото предложение е съобразено с принципа на пропорционалност, определен в член 5, параграф 4 от Договора за Европейския съюз.

- **Избор на инструмент**

Правомощията за наблюдение са пряко свързани с Директивата относно административното сътрудничество. Следователно, разпоредбите, с които се предоставят тези правомощия за наблюдение, се включват в същата директива.

3. РЕЗУЛТАТИ ОТ ПОСЛЕДВАЩИТЕ ОЦЕНКИ, КОНСУЛТАЦИИ СЪС ЗАИНТЕРЕСОВАНИТЕ СТРАНИ И ОЦЕНКИ НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

- **Консултации със заинтересованите страни**

Измененията могат да включват само вътрешни организационни мерки в рамките на администрациите на държавите членки и не се отнасят до външни заинтересовани страни.

- **Държави членки**

В декларацията си от 14 април 2016 г. пет държави членки изтъкнаха значението на ефективното и бързо прилагане на световния стандарт, въведен с Директивата, и свързаните с него предизвикателства във връзка с борбата с изпирането на пари. Понастоящем към въпросното изявление са се присъединили всички останали държави членки.

- **Оценка на въздействието**

Оценката на въздействието на промените на Четвъртата директива съдържа обширен анализ в раздел „5.4 Липса на информация от някои публични органи“ и предпочитаният вариант, представен на Комитета за регулаторен контрол е „Разяснения във връзка с достъпа на данъчните органи“.

Както е обяснено по-горе, докато измененията на Четвъртата директива относно борбата с изпирането на пари са важни от гледна точка на факта, че работата на данъчните органи е от ключово значение при определянето и докладването на съмнения за други тежки престъпления като корупция, изпиране на пари и финансиране на тероризма, достъпът до информация от страна на данъчните органи за техните собствени цели, определени от законодателството на Съюза и националното законодателство, и по-специално за целите на Директивата относно административното сътрудничество и правилното ѝ прилагане, следва да бъде регламентиран в директива за данъчно облагане.

- **Основни права**

Съгласно член 6, параграф 1 от Договора за Европейския съюз, Съюзът зачита правата, свободите и принципите, определени в Хартата на основните права.

Въздействието на по-широкия достъп до информация относно действителните собственици и свързаните с тях процедури за комплексна проверка на клиент, е анализирано от гледна точка на гарантирането на спазването на член 7 (право на зачитане на личния и семейния живот) и член 8 (защита на личните данни) от Хартата. Предвид факта, че новите мерки засягат личните данни, предоставянето на достъп е единственият начин, по който данъчните органи могат да потвърдят не само информацията, която им се докладва, но също така и факта, че лицето, което се облага, е действителният собственик, и им осигурява стратегически инструменти за борба с данъчните измами и отклонението от данъчно облагане.

Освен това от данъчните администрации вече се изисква опазване на тайна. Информацията, получена в хода на изпълнението на техните задължения, ще попадне в обхвата на тези изисквания за опазване на тайна и ще бъде предмет на необходимите предпазни мерки. Член 25 от Директивата относно административното сътрудничество се позовава на приложимите правила за защита на данните по отношение на административното сътрудничество между данъчните органи и за събирането и използването на данните, събирани от и чрез задължените субекти.

В този смисъл, предложените мерки, дори и да представляват потенциална намеса в упражняването на основните права на неприкосновеност на личния живот, включително поверителността на съобщенията, както и защитата на неприкосновеността на личния живот и на личните данни, са необходими и пропорционални, за да гарантират правилното функциониране на данъчните системи и надзора на доброто изпълнение на задълженията на всички участници.

4. ОТРАЖЕНИЕ ВЪРХУ БЮДЖЕТА

Няма отражение върху бюджета на ЕС.

2016/0209 (CNS)

Предложение за

ДИРЕКТИВА НА СЪВЕТА

за изменение на Директива 2011/16/ЕС по отношение на достъпа на данъчните органи до информация за борбата с изпирането на пари

СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,

като взе предвид Договора за функционирането на Европейския съюз, и по-специално членове 113 и 115 от него,

като взе предвид предложението на Европейската комисия,

след предаване на проекта на законодателния акт на националните парламенти,

като взе предвид становището на Европейския парламент[9],

като взе предвид становището на Европейския икономически и социален комитет[10],

в съответствие със специална законодателна процедура,

като има предвид, че:

(1) Директива 2011/16/ЕС на Съвета[11], изменена с Директива 2014/107/ЕС[12] се прилага от 1 януари 2016 г. спрямо 27 държави членки, а спрямо Австрия — от 1 януари 2017 г. Тази директива въвежда световния стандарт за автоматичен обмен на информация за финансови сметки по данъчни въпроси („световния стандарт“) в рамките на Съюза. Като такава тя гарантира, че информацията за титулярите на финансовите сметки се докладва на държавата членка, в която титулярят на сметката е местно лице.

(2) Освен това Директива 2011/16/ЕС постановява, че когато титулярят на сметката е междинна структура, финансовите институции трябва да направят подробен преглед на тази структура и да установят и докладват нейните действителни собственици. Този важен елемент от прилагането на директивата относно борбата с изпирането на пари се основава на информация, получена съгласно Директива 2015/849/ЕС на Европейския парламент и на Съвета[13] за установяване на действителните собственици.

---

9 ОВ С , , стр. .

10 ОВ С , , стр. .

11 Директива 2011/16/ЕС на Съвета от 15 февруари 2011 г. относно административното сътрудничество в областта на данъчното облагане и за отмяна на Директива 77/799/ЕИО (ОВ L 64, 11.3.2011 г., стр. 1).

12 Директива 2014/107/ЕС на Съвета от 9 декември 2014 г. за изменение на Директива 2011/16/ЕС по отношение на задължителния автоматичен обмен на информация в областта на данъчното облагане (ОВ L 359, 16.12.2014 г., стр. 1).

13 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

(3) За да се гарантира ефективният контрол на прилагането от страна на финансовите институции на процедурите за комплексна проверка, предвидени в Директива 2011/16/ЕС, данъчните органи се нуждаят от достъп до информация за борба с изпирането на пари. При липсата на такъв достъп, тези органи не биха били в състояние да наблюдават, одитират и потвърдят, че финансовите институции прилагат правилно Директива 2011/16/ЕС чрез правилно установяване и докладване на действителните собственици на посредническите структури.

(4) Следователно е необходимо да се гарантира достъпът на данъчните органи до информацията, процедурите, документите и механизмите за борба с изпирането на пари, за да могат те да изпълняват задълженията си по наблюдение на правилното прилагане на Директива 2011/16/ЕС.

(5) В настоящата директива се зачитат основните права и се спазват принципите, признати по-специално в Хартата на основните права на Европейския съюз. Когато настоящата директива изисква достъпът до лични данни от страна на данъчните органи да бъде предвиден в законодателството, това не означава непременно приемането от страна на парламента на нормативен акт, и не се засягат разпоредбите на конституционния ред на съответната държава членка. Все пак, съответното законодателство следва да бъде ясно и точно и прилагането му следва да бъде ясно и предвидимо за засегнатите лица, в съответствие със съдебната практика на Съда на Европейския съюз и Европейския съд по правата на човека.

(6) Доколкото целта на настоящата директива, а именно ефикасното административно сътрудничество между държавите членки и неговото ефективно наблюдение при условия, които са съвместими с правилното функциониране на вътрешния пазар, не може да бъде постигната в достатъчна степен от държавите членки, а предвид необходимостта от уеднаквяване и ефективност може да бъде постигната по-добре на равнището на Съюза, Съюзът може да приеме мерки в съответствие с принципа на субсидиарност, уреден в член 5 от Договора за Европейския съюз. В съответствие с принципа на пропорционалност, както е установен в същия член, настоящата директива не надхвърля необходимото за постигане на тези цели.

(7) Комплексната проверка на клиента, извършвана от финансовите институции по силата на Директива 2011/16/ЕС вече започна и първият обмен следва да бъде завършен през септември 2017 г. Поради това, с цел да се гарантира, че ефективното наблюдение на прилагането няма да се забави, настоящата директива за изменение следва да влезе в сила и да се транспонира до 1 януари 2017 г.

(8) Поради това Директива 2011/16/ЕС следва да бъде съответно изменена,

ПРИЕ НАСТОЯЩАТА ДИРЕКТИВА:

Член 1

В член 22 от Директива 2011/16/ЕС се вмъква следният параграф 1а:

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).

„(1a) За целите на изпълнението и прилагането на законодателствата на държавите членки, с които се привежда в действие настоящата директива, и за да се гарантира функционирането на административното сътрудничество, което тя установява, държавите членки предвиждат в законодателството си достъп от страна на данъчните органи до механизмите, процедурите, документите и информацията, посочени в членове 13, 30, 31, 32а и 40 от Директива 2015/849/ЕС на Европейския парламент и на Съвета*.

---

* 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).“

Член 2

1. Държавите членки приемат и публикуват не по-късно от 31 декември 2016 г. законовите, подзаконовите и административните разпоредби, необходими, за да се съобразят с настоящата директива. Те незабавно съобщават на Комисията текста на тези разпоредби.

   Те прилагат тези разпоредби от 1 януари 2017 г.

   Когато държавите членки приемат тези разпоредби, в тях се съдържа позоваване на настоящата директива или то се извършва при официалното им публикуване. Условията и редът на позоваване се определят от държавите членки.

2. Държавите членки съобщават на Комисията текста на основните разпоредби от националното законодателство, които те приемат в областта, уредена с настоящата директива.

Член 3

Настоящата директива влиза в сила в деня на приемането ѝ.

Член 4

Адресати на настоящата директива са държавите членки.

Съставено в Страсбург на година.

За Съвета
Председател