



Брюксел, 18.12.2014 г.  
C(2014) 9658 final

## **СТАНОВИЩЕ НА КОМИСИЯТА**

**от 18.12.2014 година**

**относно препоръката на Европейската централна банка във връзка с Регламент на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 2532/98 относно правомощията на Европейската централна банка да налага санкции (ЕСВ/2014/19)**

## СТАНОВИЩЕ НА КОМИСИЯТА

от 18.12.2014 година

**относно препоръката на Европейската централна банка във връзка с Регламент на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 2532/98 относно правомощията на Европейската централна банка да налага санкции (ЕСВ/2014/19)**

### 1. ВЪВЕДЕНИЕ

1. На 11 юни 2014 г. Европейската централна банка (ЕЦБ) представи на Съвета препоръка във връзка с Регламент на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 2532/98 относно правомощията на Европейската централна банка да налага санкции (ЕЦБ/2014/19). На 25 юни 2014 г. Съветът проведе консултации с Европейската комисия по тази препоръка.
2. Комисията приветства инициативата на ЕЦБ да препоръча изменения на Регламент (ЕО) № 2532/98 на Съвета (Регламента на Съвета относно санкциите), което позволява на Съвета при приемането на Регламента относно санкциите да вземе предвид Регламент (ЕС) № 1024/2013 на Съвета от 15 октомври 2013 година за възлагане на Европейската централна банка на конкретни задачи относно политиките, свързани с пруденциалния надзор над кредитните институции (Регламент за ЕНМ).
3. Регламентът за ЕНМ оправомощава ЕЦБ да налага наказания и санкции в областта на надзора и съдържа позоваване на член 18 на Регламента на Съвета относно санкциите. Тъй като Регламентът на Съвета относно санкциите беше приет преди Регламента за ЕНМ и уреждаше област, която не е свързана с надзора, Комисията подкрепя изменението му, за да се установи цялостна и ясна правна уредба за налагането от ЕЦБ на санкции в областта на надзора.
4. ЕЦБ препоръчва по-специално в Регламента на Съвета относно санкциите да се вмъкне:
  - (1) Нов член 1а, с който да се определят някои общи принципи, приложими по отношение на административните санкции, налагани от ЕЦБ при изпълнението на надзорните ѝ задачи, и на санкциите, налагани при изпълнението на задачите ѝ, които не са свързани с надзора, както и да се уточни обхватът на различните разпоредби, приложими във връзка със санкциите;
  - (2) Нови членове 4а — 4в относно режима, приложим по отношение на административните санкции, налагани от ЕЦБ при изпълнението на надзорните ѝ задачи. Целта на тези нови членове е да се постигне разграничение между режима, приложим спрямо налагането от ЕЦБ на административни санкции при изпълнението на надзорните ѝ задачи, и разпоредбите относно санкциите, които ЕЦБ може да налага при изпълнението на задачите ѝ, които не са свързани с надзора. Целта е да се гарантира, че се прилага единен режим за всички административни санкции, налагани от ЕЦБ в областта на надзора, като същевременно се вземат предвид и нормите, определени в Регламента за ЕНМ; както и

- (3) Да се направят допълнителни изменения, за да се гарантира, че принципите и процедурите, уреждащи санкциите, предвидени в членове 2 — 4 от Регламента на Съвета относно санкциите, са съвместими с принципите и процедурите, уреждащи налагането от ЕЦБ на административни санкции при изпълнението на надзорните ѝ задачи съгласно Регламента за ЕНМ.

## **2. ОБЩИ БЕЛЕЖКИ**

5. Налаганите от ЕЦБ санкции могат да окажат значително въздействие върху пазарните субекти. Решенията за налагане на санкции подлежат освен това на обжалване. Затова приложимите правила следва да бъдат ясни, последователни и да осигуряват правна сигурност, за да се гарантира, че пазарните субекти са запознати с приложимите процесуални и законови разпоредби. Яснотата, последователността и правната сигурност са важни също и по отношение на взаимодействието между различните правни актове.
6. Тъй като Регламентът на Съвета относно санкциите има за правно основание член 132, параграф 3 от ДФЕС, в него могат да бъдат уредени само нарушенията на регламентите и решенията на ЕЦБ, а не нарушенията на (други) пряко приложими правни актове на Съюза. Следователно всички препоръчани изменения във връзка с нарушения на пряко приложимото право на Съюза, различни от нарушения на регламентите и решенията на ЕЦБ, не могат да бъдат включени в регламента на Съвета.
7. Необходимо е да се изясни взаимодействието между съответните разпоредби от Регламента за ЕНМ, Регламента на Съвета относно санкциите и Регламент (ЕС) № 468/2014 на Европейската централна банка от 16 април 2014 година за създаване на рамката за сътрудничество в единния надзорен механизъм между Европейската централна банка и националните компетентни органи и с определените на национално равнище органи (Рамков регламент за ЕНМ).
8. В този контекст от съществено значение е също да се избегне използването на различни формулировки в различните актове, тъй като това поражда несигурност при тълкуването на разпоредбите. Комисията също така призовава ЕЦБ, след приемането на измененията на Регламента на Съвета относно санкциите, да отмени изцяло или частично разпоредбите от своя Рамков регламент за ЕНМ, които биха били (почти) идентични с разпоредбите на изменения Регламент на Съвета относно санкциите.

## **3. КОНКРЕТНИ КОМЕНТАРИ**

### **Коментари относно препоръчания член 1а**

9. С препоръчания член 1а, параграф 1 се определя обхватът на Регламента на Съвета относно санкциите. В този член се постановява, че регламентът се прилага по отношение на налагането от страна на ЕЦБ на санкции на предприятията за неизпълнение на задълженията им, произтичащи от регламентите или решенията на ЕЦБ, освен ако изрично не е предвидено друго. Изразът „освен ако изрично не е предвидено друго“ се отнася до разпоредбите, които биха се прилагали също в случай на нарушение на пряко приложимото право на Съюза. Поради причините, посочени в точка 6, Комисията предлага текстът на член 1а, параграф 1 да бъде променен, както следва:

*„Настоящият регламент се прилага за налагането от страна на ЕЦБ на санкции на предприятията за неизпълнение на задълженията им, произтичащи от регламентите или решенията на ЕЦБ.“*

10. ЕЦБ препоръчва на Съвета в Регламента на Съвета относно санкциите да се добави член 1а, параграф 2, който има за цел да изясни обхвата на конкретните правила, които представляват дерогация от правилата в действащия Регламент на Съвета относно санкциите. Действащите разпоредби от Регламента на Съвета относно санкциите ще продължат да се прилагат за решенията за налагане на санкции извън областта на надзора.
11. При все че Комисията споделя целта на ЕЦБ за изменение на Регламента на Съвета относно санкциите, за да се вземе предвид приемането на Регламента за ЕНМ, Комисията изразява загриженост, че предложената от ЕЦБ разпоредба ще създаде допълнителни проблеми. По-специално понастоящем член 1а, параграф 2 във връзка с член 4б би могъл да се тълкува в смисъл, че съществуващите процедури за вземане на решение съгласно Регламента на Съвета относно санкциите ще се прилагат спрямо налагането от страна на ЕЦБ на административни имуществени санкции за нарушение на пряко приложимото право на Съюза. Това би означавало, че решенията ще се вземат от Изпълнителния съвет на ЕЦБ и няма да е необходима намеса на Надзорния съвет. Това би могло да се избегне, ако обхватът на измененията на Регламента на Съвета относно санкциите бъде ограничен единствено до нарушенията на регламентите и решенията на ЕЦБ, което е крайно необходимо с оглед на правното основание на Регламента на Съвета относно санкциите.
12. Тъй като Регламентът на Съвета относно санкциите може да се прилага само за налагането на санкции за нарушения на регламентите и решенията на ЕЦБ, но не и за нарушения на пряко приложимото право на Съюза, Комисията предлага текстът на член 1а, параграф 2 да бъде променен, както следва:

*„Правилата, приложими спрямо санкциите, които ЕЦБ налага при изпълнението на задачите, възложени ѝ по силата на Регламент № 1024/2013 на Съвета, във връзка с нарушения на издадени от нея регламенти и решения, могат да се отклоняват от правилата, установени в членове 2 — 4, в степента, определена в членове от 4а — 4в.“*
13. Що се отнася до публикуването на административните имуществени санкции и наказанията, в препоръчания член 1а, параграф 3 се предвижда, че ЕЦБ *може да публикува* всяко решение за налагане на административни имуществени санкции във връзка с нарушения на пряко приложимото право на Съюза, както и на санкции за нарушения на регламентите или решенията на ЕЦБ, както в областта на надзора, така и в областите, които не са свързани с надзора.
14. С оглед на правното основание на Регламента на Съвета относно санкциите обхватът на члена относно публикуването ще трябва да бъде ограничен, така че да обхваща само нарушенията на регламентите и решенията на ЕЦБ.
15. Подходът относно публикуването, възприет в препоръката, не е в съответствие с Регламента за ЕНМ. Съгласно член 18, параграф 6 от Регламента за ЕНМ *„ЕЦБ публикува всички наказания по параграф 1, независимо дали са били обжалвани или не, в случаите и съгласно условията, изложени в приложимото право на Съюза“*. Тази разпоредба се прилага във връзка с публикуването на

санкциите, наложени за нарушаване на пряко приложимите правни актове на правото на Съюза (член 18, параграф 1 от Регламента за ЕНМ). Съответното приложимо право на Съюза се съдържа по-специално в член 68 от Директивата за капиталовите изисквания (ДКИ) IV.

16. Нито Регламентът за ЕНМ, нито Регламентът на Съвета относно санкциите съдържат разпоредби относно публикуването на санкции за нарушаване на регламентите и решенията на ЕЦБ, както в областта на надзора, така и в областите, които не са свързани с надзора. Комисията подкрепя въвеждането на режим за публикуването на тези санкции и ще подкрепи подход, който е съгласуван с предвидения в Регламента за ЕНМ режим, приложим при нарушение на пряко приложимото право на Съюза. Затова Комисията би препоръчала въвеждането на режим за публикуване във връзка с нарушение на регламентите и решенията на ЕЦБ, който е идентичен с режима при нарушенията на пряко приложимото право на Съюза.
17. За да се осигури последователност и да се създаде ясна и всеобхватна рамка за публикуване на санкциите за нарушения на регламентите и решенията на ЕЦБ, текстът на член 1а, параграф 3 следва да бъде променен по следния начин, като се вземат предвид член 18, параграф 6 от Регламента за ЕНМ и член 68 от ДКИ IV.

*„ЕЦБ публикува без необосновано забавяне на официалната си уебстраница всяко решение за налагане на санкции на дадено предприятие за нарушения на регламентите или решенията на ЕЦБ както в областта на надзора, така и в областите, които не са свързани с надзора. Публикуването се прави, след като съответното предприятие е уведомено за решението, и включва информация за вида и естеството на нарушението, както и за идентифициране на съответното предприятие, освен ако публикуването по този начин би могло да:*

*а) застраши стабилността на финансовите пазари или текущо наказателно разследване; или*

*б) причини — доколкото това може да се установи — несъразмерна вреда на съответното предприятие.*

*При тези обстоятелства решенията се публикуват анонимно. Вместо това, когато има вероятност тези обстоятелства да престанат да съществуват в рамките на разумен срок, публикуването съгласно настоящия параграф може да бъде отложено за този срок.*

*Ако в Съда тече производство по обжалване във връзка с решението, ЕЦБ своевременно публикува на официалната си уебстраница и информация относно статуса на въпросното обжалване и резултата от него. ЕЦБ гарантира, че информацията, публикувана съгласно настоящия параграф, остава на нейната официална уебстраница в продължение на най-малко пет години.“*

18. Накрая, тъй като в член 132 от Рамковия регламент за ЕНМ се предвижда пълен режим за публикуване на решенията за налагане на административни имуществени санкции на съответните субекти за нарушения на пряко приложимото право на Съюза и на санкции за нарушения на регламентите или решенията на ЕЦБ в областта на надзора, Комисията би подкрепила отмяната на този член от Рамковия регламент за ЕНМ, доколкото той обхваща и

нарушенията на регламентите и решенията на ЕЦБ, тъй като след приемане на горепосочения член, той вече няма да изпълнява никаква цел.

#### **Коментари относно препоръчания член 4а**

19. С препоръчания член 4а, параграф 1 ще се създадат специални правила по отношение на максималния размер на санкциите, които ЕЦБ може да налага при изпълнението на надзорните ѝ задачи в случай на нарушения на регламентите и решенията на ЕЦБ. За санкциите, наложени при изпълнението на задачи, които не са свързани с надзора, ще остане в сила максималният размер съгласно действащия Регламент на Съвета относно санкциите, докато в случай на нарушение на пряко приложимото право на Съюза максималният размер на санкцията е определен в член 18, параграф 1 от Регламента за ЕНМ.
20. ЕЦБ препоръчва максималният размер на периодичните имуществени санкции да бъде 5 % от средния дневен оборот за всеки ден в нарушение. За глобите препоръчаният максимален размер е 10 % от общия годишен оборот. Този размер съвпада с предвиденото в член 18, параграф 1 от Регламента за ЕНМ. Максималният размер от 5 % обаче не е предвиден в Регламента за ЕНМ и от препоръката на ЕЦБ не става ясно защо следва да бъде избран различен процент. Следователно причините за този избор трябва най-малкото да бъдат обяснени в съображенията в регламента на Съвета.
21. В препоръчания член 4а, параграф 2 се съдържа определение за годишен оборот, което не съответства на определенията в член 18, параграф 1 от Регламента за ЕНМ и член 67, буква д) от Директивата за капиталовите изисквания IV, които се прилагат по отношение на налагането на административни имуществени санкции за нарушение на пряко приложимото право на Съюза. Тъй като тези разминаващи се определения може да доведат до различни тълкувания, Комисията предлага разпоредбата да се приведе в съответствие с Регламента за ЕНМ и ДКИ IV:

*За целите на параграф 1: а) „общ годишен оборот“ означава общият годишен нетен оборот на юридическо лице, включително brutните приходи, състоящи се от вземания по лихви и други подобни приходи, приходи от акции и други ценни книжа с променлив или фиксиран доход и вземания от комисиони или такси на предприятието през предходната стопанска година. Когато предприятието е дъщерно предприятие на предприятие майка, съответният брутен приход е brutният приход от предходната стопанска година, посочен в консолидирания годишен финансов отчет на първостепенното предприятие майка в групата, над която ЕЦБ упражнява надзор; б) „среден дневен оборот“ означава общият годишен оборот съгласно определението в буква а), разделен на 365.“*

#### **Коментари относно препоръчания член 4б**

22. Целта на препоръчания член 4б е да се определи процедура за вземане на решения в областта на надзора. Тъй като тази процедура би представлявала дерогация от процедурите за вземане на решение съгласно Регламента на Съвета относно санкциите, тя ще се прилага само по отношение на нарушенията на регламентите и решенията на ЕЦБ (член 18, параграф 7 от Регламента за ЕНМ), а не във връзка с нарушенията на пряко приложимото право на Съюза (член 18, параграф 1 от Регламента за ЕНМ).

23. В Регламента за ЕНМ (по-специално в член 26, параграф 8 и член 24) обаче е предвидена процедура за вземане на решения за налагането от страна на ЕЦБ на всякакви административни санкции в областта на надзора. Поради тази причина Комисията не вижда никаква полза от това да се включи специален член, отнасящ се до процедурите за вземане на решение, и поради това предлага член 4б да съдържа само декларативно позоваване на Регламента за ЕНМ. Този член би могъл да бъде формулиран по следния начин:

*„Чрез дерогация от член 3, параграфи 1—8, решенията на ЕЦБ относно нарушенията, свързани с регламентите и решенията на ЕЦБ в областта на надзора, се вземат в съответствие с процедурите, предвидени в Регламент (ЕС) № 1024/2013.“*

24. Следва да се подчертае, че от правна гледна точка не е необходимо член 4б да се тълкува или променя по начин, който би наложил отделянето на правомощията за разследване от правомощията за вземане на решения чрез създаването, например, на разследващ отдел в рамките на ЕЦБ. Решенията на ЕЦБ, с които се налагат санкции за нарушаване на регламентите и решенията на ЕЦБ в областта на надзора, са под пълната юрисдикция на Съда на Европейските общности в съответствие с член 261 от Договора за функционирането на Европейския съюз във връзка с член 5 от Регламента на Съвета относно санкциите, тъй като член 18, параграф 7 от Регламента за ЕНМ се позовава на целия Регламент на Съвета относно санкциите, включително член 5 от него. Освен това Комисията има сериозни съмнения, що се отнася до правомощията на Съвета да наложи такива изисквания по отношение на вътрешната организация на ЕЦБ.

#### **Коментари относно препоръчания член 4в**

25. В препоръчания член 4в се определят сроковете за налагането на административни санкции от ЕЦБ при упражняването на надзорните ѝ задачи. Препоръчаният член ще се прилага в случай на нарушения на пряко приложимото право на Съюза и на нарушения на регламентите и решенията на ЕЦБ. С оглед на гореизложените коментари Комисията е на мнение, че този член не трябва да се прилага при нарушения на пряко приложимото право на Съюза, различни от нарушенията на регламентите и решенията на ЕЦБ. Сроковете за решенията на ЕЦБ, които не са свързани с надзора, са определени в член 4 от действащия Регламент на Съвета относно санкциите.
26. Комисията отбелязва, че препоръчаните разпоредби се припокриват до голяма степен с разпоредбите на членове 130 и 131 от Рамковия регламент за ЕНМ и че препоръката на ЕЦБ не предоставя разяснения относно взаимодействието между тези разпоредби и защо до голяма степен идентични разпоредби следва да бъдат част от два различни правни инструмента. Ако Съветът реши да приеме препоръчаните разпоредби, според Комисията би било важно да се отменят членове 130 и 131 от Рамковия регламент за ЕНМ, доколкото те се отнасят до нарушения на регламентите и решенията на ЕЦБ.
27. По същество член 4в се основава очевидно на член 25 от Регламент № 1/2003, но формулировката му следва да бъде подобрена в редица отношения. На първо място, в параграф 1 „продължаващо“ следва да се замени с „продължаващи или повтарящи се нарушения“, също и за да се избегнат дискусиите относно спорни случаи. Поради тази причина текстът на член 4в, параграф 1 следва да бъде променен, както следва:

*„Чрез дерогация от член 4, правото за вземане на решение за налагане на санкция във връзка с нарушения, отнасящи се до решенията и регламентите, приети от ЕЦБ при изпълнение на надзорните ѝ задачи, се погасява пет години след извършване на нарушението или — в случай на продължаващо или повторно нарушение — пет години след прекратяване на нарушението.“*

28. На второ място, член 4в, параграф 2 обвързва прекъсването на давностния срок по отношение на „всяко предприятие от ЕЦБ действие“ с уведомяването на поднадзорното лице. Понятието „всяко предприятие от ЕЦБ действие“ обаче е доста неточно, тъй като изглежда, че всяка мярка, предприетата в областта на надзора, може да бъде счетена за „действие“ по смисъла на този параграф. Също така понятието „уведомяване“ не е определено в регламента, което може да породи допълнителна правна несигурност. Виждането на Комисията е, че прекъсването на давностния срок следва да бъде обвързано с обективен момент, който може да бъде ясно определен. Такъв момент може да бъде например откриването на процедурата за нарушение или официалното започване на разследването, за което е уведомено съответното предприятие. Това не само ще осигури по-голяма правна сигурност за предприятията, но също и за самата ЕЦБ.

29. Целта на член 4в, параграф 3 е да гарантира, че в някои случаи посоченият в член 4в давностен срок се удължава автоматично. Част от разпоредбата обаче може да бъде изтълкувана в смисъл, че следва да бъде взето решение за удължаване на сроковете. Затова текстът на разпоредбата следва да бъде изяснен.

*„Описаните в предходните параграфи давностни срокове се удължават автоматично, ако: а) решението на ЕЦБ е внесено за преглед в Административния съвет за преглед или се обжалва пред Съда на Европейския съюз; или б) има висящо наказателно производство срещу съответното предприятие във връзка със същите факти. В този случай давностните срокове, описани в предходните параграфи, се удължават със срока, необходим на Административния съвет за преглед или на Съда да приключи производството или до приключване на наказателното производство срещу съответното предприятие.“*

30. В препоръчания член 4в, параграф 4 се уреждат сроковете за принудителното изпълнение на плащането или условията на плащане. Подобно на член 4в, параграф 2 и тук се прави позоваване на „всяко предприятие от ЕЦБ действие“, което би довело до прекъсване на давностния срок. За удължаването на давностния срок не се изисква уведомяване на съответното предприятие. И тук прекъсването на давностния срок следва да бъде обвързано с по-обективни критерии, които осигуряват правна сигурност както за предприятията, така и за ЕЦБ.

31. Освен това разпоредбата следва да бъде реструктурирана с цел да създаде логическа последователност. Тя следва първо да указва какъв е давностният срок и кога започва да тече, и едва тогава да указва в каква ситуация се прекъсва давностният срок. Ето защо Комисията предлага текстът на член 4в, параграф 4 да бъде променен, както следва:

*„Правото на ЕЦБ да изпълни решение за налагане на санкция се погасява пет години след изтичането на крайния срок за плащане на наложената*



*санкция. Всяко предприето от ЕЦБ действие, насочено към принудителното изпълнение на плащането или на условията на плащането съгласно наложената санкция, води до прекъсване на давностния срок за принудително изпълнение. Давностният срок за принудително изпълнение на санкциите се прекъсва, ако принудителното изпълнение на плащането е спряно по силата на решение на ЕЦБ или на Съда.“*

32. Текстът на съображенията следва да се адаптира в съответствие с предложените промени в членовете от препоръчания регламент.

#### **4. ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

С настоящото Комисията дава положително становище относно препоръчаните изменения на Регламента на Съвета относно санкциите, при условие че бъдат направени промените, изложени в точки 6, 7, 9, 12, 14, 17, 20, 21, 23, 26, 27, 28, 29, 30, 31 и 32 от настоящото становище. В приложението към настоящото становище предложените от Комисията изменения са представени в таблична форма. Таблицата трябва да се чете заедно с текста на настоящото становище.

Становището се изпраща на Европейския парламент и на Съвета.

Съставено в Брюксел на 18.12.2014 година.

*За Комисията  
Jonathan Hill  
Член на Комисията*