EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 27.10.2022.
COM(2022) 554 final

IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU

o procjeni rizika od pranja novca i financiranja terorizma koji utječu na unutarnje tržište i odnose se na prekogranične aktivnosti

{SWD(2022) 344 final}

1. UVOD

Stručna skupina za financijsko djelovanje (FATF)[1] preporučuje da zemlje provedu procjenu rizika u svim sektorima na koje se primjenjuju zahtjevi za sprečavanje pranja novca i financiranja terorizma (SPNFT). Trebale bi utvrditi, procijeniti i razumjeti rizike od pranja novca i financiranja terorizma te poduzeti razmjerne preventivne mjere.

Priznavanjem važnosti nadnacionalnog pristupa utvrđivanju rizika, Direktivom (EU) 2015/849[2] (Četvrta direktiva o sprečavanju pranja novca), kako je izmijenjena Direktivom (EU) 2018/843[3] (Peta direktiva o sprečavanju pranja novca), dalje u tekstu „Direktiva o sprečavanju pranja novca", Komisija se ovlašćuje za provedbu procjene specifičnih rizika od pranja novca i financiranja terorizma koji utječu na unutarnje tržište i odnose se na prekogranične aktivnosti.

Komisija je objavila svoju prvu nadnacionalnu procjenu rizika (SNRA) 2017.[4], a drugu 2019.[5] Komisijina nadnacionalna procjena rizika za 2022. sastoji se od dvaju dokumenata: ovog izvješća i detaljnog radnog dokumenta službi Komisije, koji zajedno daju sveobuhvatan pregled rizika u svim relevantnim područjima te potrebne preporuke za njihovo ublažavanje.

Člankom 6. stavkom 1. Direktive o sprečavanju pranja novca zahtijeva se da Komisija ažurira svoje izvješće svake dvije godine (ili prema potrebi češće). U ovom izvješću, koje malo kasni zbog posljedica pandemije bolesti COVID-19, ponovno se procjenjuju svi sektori obuhvaćeni prethodnim izvješćima te se, ako se okolnosti nisu promijenile, ažuriraju i dorađuju informacije iz izvješća iz 2019. Za sektore ili proizvode za koje su otkrivene relevantne promjene u procjenu je uključen i ponovni izračun postojećih razina rizika (npr. kriptoimovina i internetske igre na sreću, dva sektora za koje je rizik sad veći)[6].

Kao i u prethodnim izvješćima, u ovom trećem izdanju analiziraju se postojeći rizici od pranja novca i financiranja terorizma te se predlažu sveobuhvatne mjere za njihovo rješavanje. Procjenjuje se i stupanj provedbe preporuka Komisije za mjere ublažavanja iz izvješća iz 2019. i ocjenjuju preostali rizici. Izvješću pridonose i rad i postupak savjetovanja s dionicima koji su doveli do donošenja akcijskog plana Komisije iz 2020.[7] i zakonodavnog paketa SPNFT-a predloženog 2021.[8]

---

[1] FATF, *National money laundering and terrorist financing risk assessment* (Nacionalna procjena rizika od pranja novca i financiranja terorizma): https://www.fatf-gafi.org/documents/news/nationalmoneylaunderingandterroristfinancingriskassessment.html.

[2] Direktiva (EU) 2015/849 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. svibnja 2015. o sprečavanju korištenja financijskog sustava u svrhu pranja novca ili financiranja terorizma, o izmjeni Uredbe (EU) br. 648/2012 Europskog parlamenta i Vijeća te o stavljanju izvan snage Direktive 2005/60/EZ Europskog parlamenta i Vijeća i Direktive Komisije 2006/70/EZ (Tekst značajan za EGP), *SL L 141, 5.6.2015., str. 73.–117.*

[3] Direktiva (EU) 2018/843 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 2018. o izmjeni Direktive (EU) 2015/849 o sprečavanju korištenja financijskog sustava u svrhu pranja novca ili financiranja terorizma i o izmjeni direktiva 2009/138/EZ i 2013/36/EU (Tekst značajan za EGP), *SL L 156, 19.6.2018., str. 43.–74.*

[4] COM(2017) 340 final.

[5] COM(2019) 370 final.

[6] Postupak opisan u poglavlju Metodologija Priloga 2. popratnom radnom dokumentu službi Komisije SWD(2022)344.

[7] Komunikacija Komisije o akcijskom planu za sveobuhvatnu politiku Unije o sprječavanju pranja novca i financiranja terorizma (2020/C 164/06), *SL C 164, 13.5.2020., str. 21.–33.*

[8] COM(2021) 423 final: https://ec.europa.eu/info/publications/210720-anti-money-laundering-countering-financing-terrorism_en.

Zakonodavni paket iz 2021. dio je preuzetih obveza Komisije da zaštiti građane i financijski sustav Unije od pranja novca i financiranja terorizma. Njime se nastoji unaprijediti otkrivanje sumnjivih transakcija i aktivnosti te ukloniti praznine u propisima kojima se počinitelji kaznenih djela koriste za pranje nezakonito stečene imovine ili financiranje terorističkih aktivnosti putem financijskog sustava. Smatra se **okosnicom predloženih mjera ublažavanja** i načinom rješavanja problema za koje je utvrđeno da su **strukturni** i ne mogu se otkloniti isključivo prethodnim preispitivanjima pravila EU-a u području SPNFT-a.

U ovom se izvješću ujedno određuje prioritet rizika te je ono, ako je to moguće i relevantno[9], usmjereno na geografske čimbenike, čime se uzimaju u obzir preporuke iz Tematskog izvješća 13/2021 Europskog revizorskog suda[10].

Pri izradi ovog izvješća Komisija je provela opsežno savjetovanje u kojem je sudjelovao najveći mogući broj relevantnih dionika[11], a u kojem su ispitani različiti sektori u okviru bilateralnog i sektorskog dijaloga s predstavničkim organizacijama na razini EU-a, imenovanim nacionalnim stručnjacima i akademskom zajednicom. U obzir su uzete nacionalne procjene rizika koje su izradile države članice te najnovije specijalizirane publikacije SPNFT-a. Komisija se savjetovala i s drugim agencijama EU-a i nacionalnim tijelima, kao što su Europol, Europsko nadzorno tijelo za bankarstvo (EBA) i financijsko-obavještajne jedinice (FOJ-evi) putem platforme EU-a za FOJ-eve[12]. Ta su se savjetovanja provodila od 2020. do 2022.

1.1. Učinak pandemije bolesti COVID-19

Kriza uzrokovana bolešću COVID-19 prouzročila je dosad nezapamćene globalne poteškoće i gospodarske poremećaje. Otkad je Svjetska zdravstvena organizacija (SZO) u ožujku 2020. izbijanje bolesti COVID-19 proglasila međunarodnom pandemijom, vlade u cijelom svijetu uvele su različite mjere kao odgovor na pandemiju. One su uključivale poticajna sredstva, socijalnu pomoć i inicijative za porezne olakšice, ali i različite oblike mjera zabrane i ograničenja kretanja, kao što su policijski sat, zatvaranje škola i maloprodajnih i ugostiteljskih objekata, zatvaranje granica i ograničenja putovanja. Neviđene promjene u ponašanju pojedinaca, velika neizvjesnost i strah te vladina ograničenja potaknuli su promjene kriminalnog ponašanja. Počinitelji kaznenih djela iskoristili su i programe javne potpore.

Nove okolnosti povećale su rizik od pranja novca u mnogim gospodarskim sektorima i poslovnim aktivnostima. Ti rizici uključuju:

- zloupotrebu i prijevaru povezanu sa sredstvima odobrenima kao financijske mjere za zaštitu nacionalnih gospodarstava od učinka pandemije ili drugim javnim sredstvima odobrenima u kontekstu pandemije,
- preuzimanje poduzeća suočenih s financijskim poteškoćama koje vrše zlonamjerni subjekti i zločinačke organizacije,

[9] Na primjer, u procjenama slobodnih zona, programa državljanstva za ulagače i programa za dodjelu prava boravka ulagačima.
[10] Revizorski sud, Tematsko izvješće 13/2021 „Napori koje EU ulaže u borbu protiv pranja novca u bankarskom sektoru nisu ususstavljeni, a provedba je nedostatna", 28. lipnja 2021.: https://www.eca.europa.eu/en/Pages/DocItem.aspx?did=58815.
Detaljno upućivanje na to tematsko izvješće dostupno je u poglavlju Metodologija Priloga 2. popratnom radnom dokumentu službi Komisije.
[11] Dionici su navedeni u točki 8. u odjeljku Literatura Priloga 5. poptratnom radnom dokumentu službi Komisije.
[12] Mreža financijsko-obavještajnih jedinica.

- veću mogućnost da zločinačke skupine steknu prihode od prodaje zabranjenih medicinskih proizvoda i nezakonitih lijekova i cjepiva, među ostalim vladama,
- kiberkriminalitet u kojem se iskorištava veći obujam kupnje putem interneta, među ostalim upotrebom lažnih identiteta, i
- korupciju javnih službenika pri poduzimanju hitnih mjera, npr. naručivanje specifičnih medicinskih potrepština i povezano pojednostavnjenje pravila o javnoj nabavi[13].

Javna tijela u sustavu borbe protiv pranja novca, npr. nadzorna tijela, FOJ-evi i tijela za izvršavanje zakonodavstva, morala su se prilagoditi novim načinima provođenja svojih aktivnosti, pri čemu su ograničene mobilnost i osobna interakcija. To je uključivalo ograničavanje ili zaustavljanje izravnih provjera, intervjua i misija za izvršavanje zakonodavstva u drugim zemljama radi procjene prekograničnih operacija. Time je možda smanjena mogućnost učinkovitog izvršavanja funkcija u nekim područjima. Uvedeni su novi istražni alati i prakse, npr. intervjui i ispitivanja putem interneta, što je ograničilo učinak vladinih mjera na nadzorne i istražne kapacitete nadležnih tijela.

Više od dvije godine nakon proglašenja pandemije te se pojave i dalje mogu uočiti, iako je njihov učinak sad manji zbog boljeg poznavanje tih prijetnji kriminala, dok su se građani većinom ponovno počeli ponašati kao prije pandemije. Ipak, kriminalci će prilagoditi svoj način rada. Kriminalne strukture koje djeluju u EU-u u međuvremenu i dalje mogu iskorištavati promjene uvedene tijekom pandemije i mogle bi povećati svoj kapacitet.

1.2. Agresivni rat Rusije protiv Ukrajine

EU je od ožujka 2014. postupno uvodio mjere ograničavanja (sankcije) protiv Rusije, u početku kao odgovor na nezakonito pripojenje Krima i Sevastopolja te namjernu destabilizaciju Ukrajine. EU je 23. veljače 2022. proširio sankcije kao odgovor na priznanje područja ukrajinskih regija Donecka i Luhanska koja nisu pod kontrolom vlade te naređenje ruskim oružanim snagama da stupe na ta područja. EU je znatno proširio sankcije od 24. veljače 2022. kao odgovor na rusku vojnu agresiju na Ukrajinu[14]. Dodao je velik broj osoba i subjekata na popis sankcija i donio dosad nezabilježene mjere radi znatnog oslabljenja gospodarske osnove Rusije, čime je lišio Rusiju ključnih tehnologija i tržišta te znatno ograničio njezinu sposobnost ratovanja.

Usporedno tome, sustav sankcija EU-a u pogledu Bjelarusa[15] proširen je kao odgovor na sudjelovanje te zemlje u ruskoj agresiji prema Ukrajini, povrh sankcija koje su već bile

---

[13] Kako je opisano u sljedećim publikacijama:

- FATF, *COVID-19-related Money Laundering and Terrorist Financing – Risks and Policy Responses* (Pranje novca i financiranje terorizma povezano s pandemijom bolesti COVID-19 – Rizici i politika):

http://www.fatf-gafi.org/publications/methodsandtrends/documents/covid-19-ml-tf.html.
https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/Update-COVID-19-Related-Money-Laundering-and-Terrorist-Financing-Risks.pdf

- EUROPOL, *Pandemic profiteering: how criminals exploit the COVID-19 crisis* (Profiterstvo za vrijeme pandemije: kako kriminalci koriste krizu uzrokovanu pandemijom bolesti COVID-19):

https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/pandemic_profiteering-how_criminals_exploit_the_covid-19_crisis.pdf.

[14] Pročišćeni tekst: Uredba Vijeća (EU) br. 833/2014 od 31. srpnja 2014. o mjerama ograničavanja s obzirom na djelovanja Rusije kojima se destabilizira stanje u Ukrajini:
https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX%3A02014R0833-20220722.

[15] Uredba Vijeća (EU) 2022/398 od 9. ožujka 2022. o izmjeni Uredbe (EZ) br. 765/2006 o mjerama ograničavanja s obzirom na stanje u Bjelarusu i sudjelovanje Bjelarusa u ruskoj agresiji prema Ukrajini, *SL L 82, 9.3.2022., str. 1.–8.*
Odluka Vijeća (ZVSP) 2022/399 od 9. ožujka 2022. o izmjeni Odluke 2012/642/ZVSP o mjerama ograničavanja s obzirom na stanje u Bjelarusu i sudjelovanje Bjelarusa u ruskoj agresiji prema Ukrajini, *SL L 82, 9.3.2022., str. 9.–13.*

uvedene. Taj sustav sankcija sastoji se od niza financijskih, gospodarskih i trgovinskih mjera[16].

Kako bi se osigurala učinkovita provedba EU-ovih mjera zamrzavanja imovine protiv osoba i subjekata povezanih s ruskom agresijom, Komisija je uspostavila radnu skupinu za zamrzavanje i privremeno oduzimanje imovine („Freeze and Seize"). Cilj je radne skupine koordinirati djelovanje tijelâ Unije i nacionalnih tijela te savladati sve poteškoće u provedbi sankcija EU-a. Radna skupina već ostvaruje važne rezultate: države članice zamrznule su imovinu u vrijednosti od gotovo 10 milijardi EUR, odnosno 32 milijarde EUR ako se pribroje sredstva ruske središnje banke. Ukupan učinak sankcija već se odražava na rusko gospodarstvo[17]. Radna skupina nastoji i olakšati razmjene među tijelima za izvršavanje zakonodavstva u pogledu istraga i mjera oduzimanja koje se poduzimaju u odnosu na potencijalna kaznena djela povezana s osobama na koje se primjenjuju sankcije (među ostalim o izbjegavanju tih sankcija). Radna skupina ispituje i mogućnosti upotrebe oduzete imovine u korist građana Ukrajine.

U Preporuci Komisije od 28. ožujka 2022.[18] o hitnim koracima u kontekstu ruske invazije na Ukrajinu u pogledu programa za dodjelu državljanstva ulagačima i programa za dodjelu prava boravka ulagačima države članice pozivaju se da ponovno procijene naturalizacije i boravišne dozvole koje se dodjeljuju u okviru tih programa građanima Rusije i Bjelarusa kako bi se osiguralo da se oni ne nalaze na popisu sankcija povezanih s ratom u Ukrajini. Komisija je preporučila i ukidanje izdavanja boravišnih dozvola svim državljanima Rusije i Bjelarusa u okviru programa za dodjelu prava boravka ulagačima.

Prema nedavnoj studiji provedenoj upotrebom alata DATACROS financiranog sredstvima Fonda za unutarnju sigurnost – policija[19], u Europi postoji gotovo 31 000 poduzeća (među kojima prevladavaju poduzeća za nekretnine, građevinska poduzeća, hoteli i poduzeća u financijskom i energetskom sektoru) čiji su stvarni vlasnici državljani Rusije[20]. Udio vlasništva u 1 400 poduzeća (do 5 %) imaju 33 pojedinca na koja se primjenjuju nedavne sankcije (tzv. oligarsi). Neki oligarsi mogu prikriti vlasništvo ili kontrolu nad poduzećima putem posredničkih društava registriranih u trećim zemljama[21] ili lokalnih nominalnih dioničara.

Štoviše, nekoliko tih poduzeća već je pokazivalo pokazatelje visokog rizika i prije uvođenja sankcija: uvrštenje u bazu podataka *Offshore Leaks*[22], neopravdana složenost korporativne strukture, primjena netransparentnih pravnih aranžmana ili veze s visokorizičnim jurisdikcijama. To znači da su ta poduzeća mogla (i trebala) uzbuniti nadležna i nadzorna tijela prije nedavnih događaja.

---

[16] https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/international-relations/restrictive-measures-sanctions/sanctions-adopted-following-russias-military-aggression-against-ukraine_en

[17] https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-09-05/russia-risks-bigger-longer-sanctions-hit-internal-report-warns

[18] C(2022) 2028 final.

[19] Ta je analiza dio inicijative TOM – zajedničke inicijative za praćenje vlasništva centra Transcrime i njegova izdvojenog društva Crime&tech: https://www.transcrime.it/en/stories/tom-the-ownership-monitor/.

[20] Prema kriterijima studije TOM-a imenovani pojedinci „izravno ili neizravno kontroliraju najmanje 5 % dioničkog kapitala".

[21] Glavne treće zemlje za registraciju društava su Britanski Djevičanski Otoci i Kajmanski Otoci, ali na njih se odnosi približno samo 2 % svih posrednih veza: *Inside the matrioska:* the firms controlled by sanctioned 'oligarchs' across European regions and sectors (Unutar babuške: poduzeća pod kontrolom sankcioniranih oligarha u svim europskim regijama i sektorima), Transcrime, ožujak 2022.

[22] Ta baza podataka sadržava informacije o više od 810 000 *offshore* subjekata koji su dio istraga o Pandorinim dokumentima, Rajskim dokumentima, slučaju *Bahamas Leaks*, Panamskim dokumentima i slučaju *Offshore Leaks*. Podaci vode do osoba i društava u više od 200 zemalja i teritorija: https://offshoreleaks.icij.org/.

U tom kontekstu, cilj okvira EU-a za SPNFT da se zaštiti integritet financijskog sustava EU-a pridonosi zaštiti slobode, pravde i sigurnosti u cijeloj Europi. Za pravilnu provedbu mjera ograničavanja EU-a u obliku zamrzavanja imovine[23] potrebna je i učinkovita provedba pravila o stvarnom vlasništvu (tj. transparentnost poslovnih registara i korporativnog sektora), usavršavanje međusobne povezanosti različitih registara (registri stvarnog vlasništva, registri društava/poduzeća, zemljišne knjige), bolja suradnja i razmjena informacija među agencijama te primjereno otkrivanje i nadzor imovine skrivene od poreznih tijela[24]. Fiktivna društva mogu se osnovati relativno lako, pa se i dalje koriste za prijenos stotina milijuna eura putem netransparentnih transakcija[25]. Upotrebom fiktivnih društava kriminalci mogu prikriti podrijetlo i odredište sredstava te prikriti stvarne korisnike operacije. Ta se sredstva mogu koristiti za puku osobnu korist, ali i za destabilizaciju cijelih zemalja. Stoga skretanje pažnje na prljave novčane tokove pridonosi obrani demokracije i sigurnosti građana Unije, ali pomaže i borbi protiv utjecaja autokracija.

U raspravama u okviru radne skupine za zamrzavanje i privremeno oduzimanje imovine istaknute su poteškoće u utvrđivanju imovine koju kontroliraju oligarsi kao stvarni vlasnici, koji su često skriveni iza složenih pravnih struktura u različitim jurisdikcijama. To je velika poteškoća za izvršavanje sankcija i za istražne aktivnosti tijela za izvršavanje zakonodavstva. Stoga je iznimno važno osigurati brz napredak u pregovorima o paketu mjera za sprečavanje pranja novca kako bi se osiguralo da informacije o stvarnom vlasništvu budu dostupne nadležnim tijelima. Osim toga, s obzirom na važnost registara za osiguravanje učinkovite provedbe ciljanih financijskih sankcija, važno je da države članice u što većoj mjeri predvide donošenje predloženih mjera kako bi se osiguralo da su u registre stvarnog vlasništva u dovoljnoj mjeri uneseni podaci.

2. REZULTATI NADNACIONALNE PROCJENE RIZIKA

U ovom trećem izdanju nadnacionalne procjene rizika Komisija analizira rizike od pranja novca i financiranja terorizma koje 43 proizvoda i usluge, grupirani u osam kategorija, mogu predstavljati za unutarnje tržište EU-a. To su proizvodi i usluge utvrđeni u Direktivi o sprečavanju pranja novca[26] i nekoliko drugih relevantnih akata za procjenu rizika s obzirom na njihov percipirani intrinzični rizik[27].

[23] Uredba Vijeća (EU) br. 269/2014 od 17. ožujka 2014. o mjerama ograničavanja u odnosu na djelovanja koja podrivaju ili ugrožavaju teritorijalnu cjelovitost, suverenost i neovisnost Ukrajine, *SL L 78, 17.3.2014., str. 6.–15.*

[24] Kad je riječ o tome, treba uputiti na Prijedlog DIREKTIVE VIJEĆA o utvrđivanju pravila za sprečavanje zlouporabe fiktivnih subjekata u porezne svrhe i izmjeni Direktive 2011/16/EU, COM/2021/565 final.
Osim toga, Komisija i porezna tijela država članica osnovali su podskupinu za naplatu poreza u okviru radne skupine za zamrzavanje i privremeno oduzimanje imovine kako bi intenzivirali rad na sankcioniranju ruskih i bjeloruskih državljana i društava te njihovih suradnika:,
https://taxation-customs.ec.europa.eu/news/state-tax-authorities-step-tax-enforcement-efforts-support-freeze-and-seize-task-force-2022-06-08_en.

[25] Trenutačno se intenziviraju nastojanja za suzbijanje upotrebe fiktivnih društava u okviru Prijedloga Komisije za Direktivu Vijeća o utvrđivanju pravila za sprečavanje zlouporabe fiktivnih subjekata u porezne svrhe (COM/2021/565 final).

[26] Kreditne i financijske institucije, pošiljatelji novca, mjenjačnice, trgovci robom i imovinom velike vrijednosti, posrednici u trgovini nekretninama, pružatelji usluga *trusta* ili trgovačkog društva, revizori, vanjski računovođe i porezni savjetnici, javni bilježnici i drugi neovisni pravni stručnjaci te pružatelji usluga igara na sreću.

[27] Ti drugi proizvodi i usluge obično su obuhvaćeni nacionalnim procjenama rizika u cijelom svijetu. Uključuju kategoriju proizvoda povezanih s gotovinskim poslovanjem te virtualne valute, skupno financiranje i neprofitne organizacije. Kao i u prethodnoj nadnacionalnoj procjeni rizika (2019.), procijenjena su i neka neformalna sredstva, kao što su ona koja koriste Hawala i drugi pružatelji neformalnih usluga prijenosa vrijednosti, profesionalni nogomet, slobodne luke i programi za dodjelu državljanstva i prava boravka ulagačima.

Ta 43 proizvoda i usluge već su procijenjeni u drugom izdanju nadnacionalne procjene rizika (2019.)[28], koje je pak bilo ažurirana i dorađena verzija prvog izvješća Komisije (2017.)[29]. Razvrstani su u sljedeće skupine:

(1) proizvodi i usluge povezani s gotovinskim poslovanjem (dostavljači gotovine, intenzivno gotovinsko poslovanje, novčanice visoke vrijednosti, gotovinska plaćanja i bankomati u privatnom vlasništvu);
(2) financijski sektor (depoziti na računima, maloprodajni i institucionalni investicijski sektor, korporativno bankarstvo, privatno bankarstvo, skupno financiranje, zamjena valuta, e-novac, prijenosi novčanih sredstava, nezakoniti prijenosi novčanih sredstava, usluge platnog prometa, virtualne valute i druga virtualna imovina, poslovni zajmovi, potrošački krediti i zajmovi male vrijednosti, hipotekarni krediti i krediti velike vrijednosti osigurani imovinom, usluge osiguranja (životno i neživotno) i iznajmljivanja sefova);
(3) nefinancijski proizvodi i usluge (pravni aranžmani, roba velike vrijednosti, imovina velike vrijednosti, dostavljači plemenitih metala i dragog kamenja, nekretnine, usluge koje pružaju računovođe i pravne usluge);
(4) sektor igara na sreću;
(5) neprofitne organizacije;
(6) profesionalni sportovi (profesionalni nogomet);
(7) slobodne zone;
(8) programi za dodjelu državljanstva ulagačima i programi za dodjelu prava boravka ulagačima.

Preispitani su u kontekstu revidiranog pravnog okvira Unije za SPNFT i, prema potrebi, posljedica pandemije bolesti COVID-19 i sankcija protiv Rusije i Bjelarusa. Ako se okolnosti nisu promijenile, opisi i procjene proizvoda i usluga analiziranih u izvješću iz 2019. nisu bitno izmijenjeni.

Stoga se u ovoj procjeni ažuriraju informacije iz izvješća iz 2019., uz doradu i pojednostavnjenje nekoliko područja (kao što su virtualne valute i imovina te analiza financijskog sektora i nefinancijskih proizvoda), te se revidiraju vrijednosti i izvori informacija.

2.1. Glavni rizici u sektorima obuhvaćenima nadnacionalnom procjenom rizika

2.1.1. Gotovina i ekvivalentna sredstva

Iako se smanjio broj maloprodajnih transakcija u gotovini, čini se da se potražnja za euronovčanicama povećala u trendu poznatom kao „paradoks novčanica”, što pokazuje da je gotovina i dalje popularna pričuva vrijednosti čak i u okolnostima pandemije bolesti COVID-19[30]. Iako kriminal dobiva novo lice, gospodarski kriminal i dalje se najvećim dijelom temelji na gotovini, pa je EU izložen znatnim rizicima od pranja novca i financiranja terorizma zbog anonimnosti i relativne lakoće kretanja povezane s

[28] COM(2019) 370 final.
[29] COM(2017) 340 final.
[30] *The paradox of banknotes: understanding the demand for cash beyond transactional use* (Paradoks novčanica: shvaćanje potražnje za gotovinom povrh transakcijske upotrebe), ESB, Economic Bulletin, izdanje 2/2021. Vidjeti i *Cash still king in times of COVID-19* (Gotovina i dalje vlada u vrijeme pandemije bolesti COVID-19), glavni govor koji je održao Fabio Panetta, član Izvršnog odbora ESB-a, na Petoj međunarodnoj konferenciji o gotovini banke Deutsche Bundesbank – „Cash in times of turmoil”: https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2021/html/ecb.sp210615~05b32c4e55.en.html.

gotovinom i sredstvima ekvivalentnima gotovini. Kriminalci nastoje premjestiti prihode u gotovini na mjesta na kojima je upotreba ili uvođenje u financijski sustav jednostavnije, obično mjesta gdje se većinom koristi gotovina ili gdje je nadzor financijskog sustava slab. Gotovina se može pretvoriti u anonimnu imovinu kao što su kartice s unaprijed uplaćenim sredstvima, koje trenutačno ne podliježu kontrolama na granicama[31]. Prijavljivanje je vrlo slabo, što je možda posljedica poteškoća u otkrivanju gotovinskih transakcija. Pojava bankomata u privatnom vlasništvu povećava mogućnosti zločinačkih organizacija da neopaženo uvedu svoje prihode u financijski sustav.

Zahvaljujući trenutačnom pravnom okviru EU-a uvelike su otežane mogućnosti za unošenje velikih iznosa nezakonito dobivene gotovine u financijski sustav. Uredbom o kontrolama gotovine[32], koja se počela primjenjivati u lipnju 2021., povećava se opseg kontrola gotovine na granici EU-a i proširuju ovlasti nadležnih tijela.

Trenutačno je 19 država članica provelo ili je u postupku uvođenja ograničenja za gotovinska plaćanja, ali različiti okviri narušavaju tržišno natjecanje i mogu dovesti do premještanja poslovanja u države članice s blažim zahtjevima. U Komisijinu akcijskom planu za sveobuhvatnu politiku Unije o sprečavanju pranja novca i financiranja terorizma[33] upućuje se na uvođenje gornjih granica za velika gotovinska plaćanja kao potencijalno sredstvo za ublažavanje rizika od pranja novca i financiranja terorizma. Stoga Komisijin Prijedlog uredbe o sprečavanju korištenja financijskog sustava u svrhu pranja novca i financiranja terorizma[34] uključuje ograničenje velikih gotovinskih plaćanja.

2.1.2. Financijski sektor

Kao i u prethodnim izvješćima, i u ovoj kategoriji nadnacionalne procjene rizika obuhvaćeno je nekoliko proizvoda i sektora (ukupno 17) koji pružaju financijske usluge poslovnim i maloprodajnim strankama. Ovo poglavlje obuhvaća širok raspon djelatnosti, uključujući bankarski sektor, ulaganje, osiguranje, skupno financiranje, e-novac, prijenos novčanih sredstava (zakonit ili nezakonit), kriptoimovinu i usluge platnog prometa.

Većina utvrđenih opasnosti i slabosti već je naglašena u prethodnim nadnacionalnim procjenama rizika te su oni i dalje relevantni. Manjak jasnih i dosljednih pravila, nedosljedan nadzora nad SPNFT-om na unutarnjem tržištu te nedovoljna koordinacija i razmjena informacija među FOJ-evima u financijskom sektoru i dalje utječu na sposobnost EU-a da na odgovarajući način ukloni rizike od pranja novca i financiranja

[31] U Uredbi 2018/1672 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2018. o kontrolama gotovine koja se unosi u Uniju ili iznosi iz Unije i stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 1889/2005 (*SL L 284, 12.11.2018., str. 6.–21.*) definirano je da „gotovina" uključuje četiri kategorije: gotov novac, prenosive instrumente na donositelja, robu koja se upotrebljava kao izrazito likvidna pričuva vrijednosti i kartice s unaprijed uplaćenim sredstvima. Kartice s unaprijed uplaćenim sredstvima trenutačno nisu obuhvaćene. Međutim, ako postoje uvjerljivi dokazi da se te kartice koriste za prijenos vrijednosti preko granica EU-a i tako izbjegavaju zakonodavni propisi, može se donijeti delegirani akt kako bi se uključile kartice s unaprijed uplaćenim sredstvima.

[32] Uredba (EU) 2018/1672 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2018. o kontrolama gotovine koja se unosi u Uniju ili iznosi iz Unije i stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 1889/2005, *SL L 284, 12.11.2018., str. 6.–21.*

[33] Komunikacija Komisije o akcijskom planu za sveobuhvatnu politiku Unije o sprječavanju pranja novca i financiranja terorizma, C/2020/2800, *SL C 164, 13.5.2020., str. 21.–33.*

[34] COM(2021) 420 final.

terorizma[35]. Osim toga, čini se da je nadležnim tijelima za SPNFT u državama članicama često teško nadzirati sektor u skladu s pristupom koji se temelji na riziku[36].

U skladu s Mišljenjem Europskog nadzornog tijela za bankarstvo iz ožujka 2021.[37] u ovoj nadnacionalnoj procjeni rizika smatra se da su kreditne institucije i institucije za platni promet, mjenjačnice, institucije za e-novac i drugi davatelji kredita (osim kreditnih institucija) naizgled najosjetljiviji na rizike koji proizlaze iz slabosti sustava i kontrola SPNFT-a[38].

Potrebno je osigurati visoku razinu zaštite potrošača i ulagatelja te integritet tržišta za rizike povezane s kriptoimovinom, ali i mjere protiv manipuliranja tržišta i mjere za sprečavanje aktivnosti pranja novca i financiranja terorizma[39]. Moraju se smanjiti i rizici za financijsku stabilnost i monetarnu politiku koji bi mogli proizaći iz široke upotrebe kriptoimovine i rješenja koja se temelje na tehnologiji distribuirane glavne knjige (DLT) na financijskim tržištima[40].

Investicijski fondovi zbog svojih su značajki i prirode osjetljivi na pranje prihoda ostvarenih prijevarama, poreznim kaznenim djelima, korupcijom i podmićivanjem[41]. Taj rizik dodatno povećavaju izloženost tog sektora visokorizičnim korisnicima te velik obujam, složenost i prekogranična priroda transakcija. Transparentnost stvarnog vlasništva i dalje nije optimalna, a riječ je o djelatnosti u kojoj se upravlja znatnom vrijednošću.

2.1.3. Nefinancijski sektor i proizvodi

U ovom poglavlju nadnacionalne procjene rizika procjenjuju se pravne strukture primjenom novog pristupa, što odstupa od prethodnih izvješća. Procjena je sad usmjerena na glavne slabosti povezane s prikrivanjem stvarnog vlasništva (*trustovi*, imenovane osobe i društva), a ne na specifične trenutke u postojanju pravnih subjekata i pravnih aranžmana (osnivanje, poslovna aktivnost i zatvaranje). Razmatraju se i tržišta robe velike vrijednosti, ulaganja u nekretnine i usluge koje pružaju računovođe, revizori,

[35] Ti se strukturni problemi rješavaju u Komisijinu prijedlogu o SPNFT-u iz 2021.: https://ec.europa.eu/info/publications/210720-anti-money-laundering-countering-financing-terrorism_en.

[36] To je u skladu s nalazima EBA-e u njezinu prvom izvješću o pristupima nadležnih tijela nadzoru banaka nad SPNFT-om objavljenom 2020. Ako nema primjerenih procjena rizika, postoji opasnost da nadležna tijela možda neće utvrditi rizike od pranja novca i financiranja terorizma kojima je njihov sektor izložen i odgovoriti na njih.

[37] *Opinion on risks of money laundering and terrorist financing (ML/TF) affecting the European Union's financial sector* (Mišljenje o rizicima od pranja novca i financiranja terorizma koji djeluju na financijski sektor Europske unije), Europsko nadzorno tijelo za bankarstvo (EBA), 3. ožujka 2021., EBA/Op/2021/04: https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Opinions/2021/963685/Opinion%20on%20MLTF%20risks.pdf.
To je treće mišljenje o rizicima od pranja novca i financiranja terorizma koji djeluju na financijski sektor Europske unije. EBA ga je objavila u okviru svojeg novog mandata kako bi predvodila, koordinirala i pratila borbu protiv pranja novca i financiranja terorizma u financijskom sustavu na razini EU-a. U postupku su intenzivno sudjelovali Europsko nadzorno tijelo za vrijednosne papire i tržišta kapitala (ESMA) i Europsko nadzorno tijelo za osiguranje i strukovno mirovinsko osiguranje (EIOPA).

[38] S obzirom na razvoj međusektorskih rizika. Oni uključuju rizike povezane s virtualnim valutama, novim tehnologijama (financijska tehnologija i regulatorna tehnologija), financiranjem terorizma te rizike koji proizlaze iz povlačenja Ujedinjene Kraljevine iz EU-a i smanjenje rizika. Kako je detaljno objašnjeno u poglavlju 3.1. izvješća EBA-e.

[39] Rizici koji se uklanjaju u Komisijinu Prijedlogu UREDBE EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA o tržištima kriptoimovine i izmjeni Direktive (EU) 2019/1937, COM/2020/593 final.

[40] Prijedlozi Komisije koji se bave tim pitanjima detaljno su opisani u relevantnim odjeljcima popratnog radnog dokumenta službi Komisije.

[41] Detaljno objašnjenje dostupno je u odjeljcima radnog dokumenta službi u kojima se procjenjuju „Maloprodajni i institucionalni investicijski sektor" i „Imenovane osobe".

savjetnici i porezni savjetnici te pravne usluge javnih bilježnika i drugih neovisnih pravnih stručnjaka.

2.1.3.1. Nefinancijski sektor i proizvodi – pravni subjekti i aranžmani

Kriminalci mogu smisliti složene strukture u kojima sudjeluju društva i pravni subjekti kako bi prikrili financijske revizijske tragove, a to često uključuje upotrebu fiktivnih društava. Te pravne strukture prikazuju kretanje nezakonito stečenih prihoda kao zakonite poslovne transakcije. *Trustovi* i slični aranžmani omogućuju netransparentnost i skrivaju postojanje imovine od tijelâ za izvršavanje zakonodavstva i uredâ za povrat imovine. Nedovoljna suradnja i razmjena informacija među nadležnim tijelima u različitim jurisdikcijama uzrokuju područja slabosti, koja kriminalci mogu lako iskoristiti tako da pronađu jurisdikcije u kojima su kontrole radi sprečavanja pranja novca manje učinkovite.

Kao dopuna tim strukturama u svrhu prikrivanja stvarnog vlasništva mogu se iskoristiti usluge koje pružaju nominalni direktori i dioničari. Na primjer, kriminalci i osobe kojima je zabranjeno preuzimanje određenih funkcija u poduzeću traže usluge službene imenovane osobe kako bi prikrili svoje identitete, izbjegli zabrane i ostali skriveni u dokumentima društva i registrima.

2.1.3.2. Nefinancijski sektor i proizvodi – roba velike vrijednosti

Roba velike vrijednosti, uključujući umjetnine, antikvitete i plemenite metale i drago kamenje, roba je koja omogućuje prijenos vrijednosti. Za kriminalce to znači da se nezakonito stečeni prihodi mogu pretvoriti u imovinu velike vrijednosti koja se može prenositi preko granica i pohraniti relativno jednostavno i uz slab regulatorni nadzor. Vrijednost imovine kao što su umjetnine i antikviteti često je subjektivna i teško ju je provjeriti ili usporediti. Stoga se jeftina umjetnička djela mogu prodati sudionicima po preuveličanoj cijeni, pri čemu se izdaje račun koji ozakonjuje prijenos novčanih sredstava.

Postoje učestala izvješća o vezama između trgovine antikvitetima i trgovine drogom, divljom faunom i florom te oružjem, pranja novca i poreznih kaznenih djela te financiranja ratne opreme i terorističkih organizacija, pa se nezakonita trgovina antikvitetima nalazi na razini teškog transnacionalnog organiziranog kriminala[42]. Kako je najavljeno u Strategiji EU-a za suzbijanje organiziranog kriminala za razdoblje 2021.–2025.[43], Komisija će krajem 2022. donijeti svoj akcijski plan o nezakonitoj trgovini kulturnim dobrima, u kojem će utvrditi sveobuhvatan politički pristup za razbijanje tog oblika kaznenog djela i zaštitu kulturnih dobara od kriminalnih aktivnosti.

2.1.3.3. Nefinancijski sektor i proizvodi – pružatelji usluga

Poduzeća koja pružaju usluge[44] i dalje su osjetljiva na mogućnost da se organizirane kriminalne skupine infiltriraju u njih ili da u njima preuzmu vlasništvo radi pranja nezakonito stečenih prihoda. Počinitelji kaznenih djela mogu iskoristiti njihove

[42] Za sve navedeno vidjeti INTERPOL, RHIPTO i Globalna inicijativa protiv transnacionalnog organiziranog kriminala: *World Atlas of illicit flows* (Svjetski atlas nezakonitih tokova), 2018.: https://www.interpol.int/ar/content/download/14080/file/World%20Atlas%20of%20Illicit%20Flows-1.pdf.

[43] COM/2021/170 final.

[44] Profesionalna poduzeća koja nude usluge računovođa, revizora, savjetnika i poreznih savjetnika te javni bilježnici i drugi neovisni pravni stručnjaci – kako je opisano u relevantnim procjenama u Prilogu 1. popratnom radnom dokumentu službi.

savjetodavne usluge i specijalizirano znanje o uspostavi i upravljanju strukturama te njihovu sposobnost da osiguraju dokumentaciju i jamstva u odnosu na poslovne aktivnosti. Ugled povezan s određenim zanimanjima čini ih privlačnim metama za pranje novca, kao i to što se koriste računima ulagatelja. Stručnjaci mogu sudjelovati nesvjesno, ali mogu i surađivati s kriminalcima ili biti namjerno nemarni pri ispunjavanju svojih obveza u pogledu SPNFT-a.

Izloženost riziku proizlazi iz sudjelovanja tih stručnjaka u upravljanju složenim pravnim situacijama te poduzećima i pravnim aranžmanima, uključujući fiktivna i *offshore* poduzeća.

Nejednakosti među državama članicama u nadzoru koji se temelji na riziku u nekim sektorima, posebno kad ga obavljaju samoregulatorna tijela, utječu na učinkovito sprečavanje i mogućnost otkrivanja zloupotrebe. Mali broj prijava sumnjivih transakcija ili izvješća o radu (STR ili SAR) kod većine određenih nefinancijskih poduzeća i zanimanja (DNFBP)[45] u svim državama članicama pokazuje da ne postoji učinkovito otkrivanje i prijavljivanje sumnji.

Sektor nekretnina isto tako je znatno izložen rizicima od pranja novca, a posebno je osjetljiv na porezna kaznena djela. U studiji Komisije procijenjeno je da su rezidenti EU-a vlasnici *offshore* nekretnina u vrijednosti od 1,4 bilijuna EUR[46]. Složene metode financiranja, posredovanje i upotreba korporativnih subjekata otežavaju utvrđivanje stvarnog vlasništva. U studijama FATF-a i skupine Egmont nalaze se primjeri složenosti sustava uspostavljenih kako bi se prikrio izvor sredstava[47].

Kao što pokazuju nacionalne procjene rizika, za pružatelje usluga najkorisnije su aktivnosti informiranja, osposobljavanje i jači nadzor.

2.1.4. Zajednička obilježja financijskih i nefinancijskih (pravni subjekti i aranžmani) sektora

Slabost u pogledu stvarnog vlasništva i dalje je znatna prijetnja za financijski sustav. Anonimnost je i dalje velika slabost u međunarodnom financijskom sustavu jer banke, regulatorna tijela i tijela za izvršavanje zakonodavstva ne mogu brzo utvrditi stvarne vlasnike poduzeća. Poduzeća za zajedničko ulaganje izložena su sličnom riziku jer identitet krajnjih ulagača obično nije transparentan, a upotreba zbirnog računa[48] dodatno otežava razmjenu informacija među posrednicima.

U nefinancijskom sektoru kriminalci iskorištavaju pravne subjekte i aranžmane jer im omogućuju veću anonimnost i prikrivanje identiteta stvarnih vlasnika te im služe kao sredstvo za provedbu nezakonitih aktivnosti, na primjer olakšavanjem logistike ili prijevoza nezakonite robe.

---

[45] Pokrata DNFBP znači određena nefinancijska poduzeća i zanimanja (engl. *designated non-financial business and professions*). Neke vrste „nefinancijskih" poduzeća za koja je utvrđeno da su izložena pranju novca i financiranju terorizma zbog prirode njihova poslovanja i transakcija povezanih s aktivnošću koju mogu obavljati.

[46] Europska komisija, Glavna uprava za oporezivanje i carinsku uniju, *Monitoring the amount of wealth hidden by individuals in international financial centres and impact of recent internationally agreed standards on tax transparency on the fight against tax evasion: final report* (Praćenje razine bogatstva koje pojedinci skrivaju u *offshore* financijskim centrima i učinak nedavnih međunarodno dogovorenih standarda o poreznoj transparentnosti u borbi protiv utaje poreza: završno izvješće), Ured za publikacije, 2021.: https://data.europa.eu/doi/10.2778/291262.

[47] Na primjer, FAFT i skupina Egmont, *Concealment of Beneficial Ownership* (Prikrivanje stvarnog vlasništva), str. 26., srpanj 2018.

[48] Zbirni račun omogućuje upravljano trgovanje više osoba i anonimnost osoba na računu.

Stoga se transparentnost stvarnog vlasništva javlja kao ključan element u oba područja. Ključ su za uklanjanje rizika povezanih s anonimnošću inicijative koje su donesene proteklih godina na globalnoj razini, a posebno u EU-u, koji je predvodnik u tom pogledu, kako bi se povećala transparentnost poduzeća i spriječilo da ih kriminalci zloupotrebljavaju. Uspostava registara stvarnog vlasništva[49] i povećanje transparentnosti poduzeća[50] samo su neki primjeri napora koji se ulažu u borbu protiv korištenja fiktivnih društava. Osim saznanja o tome ***tko*** stvarno kontrolira poduzeće razumijevanje ***načina*** na koji se poduzeća kontroliraju omogućuje istražne tragove i usmjerava procjenu rizika, čime se poboljšavaju rano otkrivanje rizika i razumijevanje skrivenih uzoraka koji ne bi bili vidljivi primjenom tradicionalnog pristupa.

2.1.5. Sektor igara na sreću

Sektor igara na sreću karakteriziraju brzi ekonomski rast i tehnološki razvoj, uz veliki rast internetskih igara na sreću koji se javio za vrijeme pandemije bolesti COVID-19 te je nastavio rasti. Nekoliko nadležnih tijela stoga je izvijestilo da su se rizici koji proizlaze iz internetskih igara na sreću dodatno povećali od objave prethodne nadnacionalne procjene rizika 2019.

U ovoj se procjeni razmjenjivi tokeni, koji se koriste u videoigrama, prvi put smatraju sličnima kriptoimovini[51]. Stoga bi se u njihovoj procjeni prijetnji trebao primjenjivati isti sustav.

Iako je izloženost visokom riziku svojstvena kasinima, njihovo je uvrštenje u okvir za SPNFT od 2005. snizilo te rizike. Razina rizika od pranja novca i financiranja terorizma umjerena je kad je riječ o lutrijama i automatima za igre na sreću (izvan kasina). U slučaju lutrija uspostavljene su određene kontrole, posebno kako bi se suzbili rizici povezani s velikim dobicima. Bingo na prodajnom mjestu smatra se igrom s niskom razinom rizika od pranja novca i financiranja terorizma zbog relativno niskih uloga i dobitaka.

2.1.6. Prikupljanje i prijenos novčanih sredstava putem neprofitnih organizacija

Ovim su izvješćem obuhvaćene kategorije neprofitnih organizacija utvrđene u Preporuci Stručne skupine za financijsko djelovanje[52]. Taj scenarij rizika odnosi se na prikupljanje i prijenos novčanih sredstava putem neprofitnih organizacija na unutarnjem tržištu te prikupljanje sredstava za prijenos u treće zemlje i iz njih.

Raznolikost sektora i podsektora neprofitnih organizacija predstavlja poteškoću za procjenu rizika. Priroda i razina rizika od pranja novca i financiranja terorizma mogu se znatno razlikovati ovisno o izvorima sredstava, metodama i kanalima isplate te korisnicima sredstava. Neprofitne organizacije koje pružaju humanitarnu pomoć obično

[49] Prenošenjem članka 30. Direktive (EU) 2015/849.

[50] Direktiva (EU) 2019/1151 u pogledu upotrebe digitalnih alata i postupaka u pravu društava. Komisija priprema i novu inicijativu u kontekstu prava trgovačkih društava usmjerenu, među ostalim, na uključivanje *ex ante* provjera društava u svim državama članicama.

[51] Osobe koje se bave pranjem novca mogu koristiti digitalnu prodaju tih tokena na isti način na koji koriste fizičku prodaju. Oni se mogu kupiti, a zatim prodati nezakonito stečenim novcem te se tako pere prljavi novac. Na primjer: https://archive-yaleglobal.yale.edu/content/money-laundering-video-games-financial-times.

[52] „Pravna osoba ili struktura ili organizacija koja se primarno bavi prikupljanjem ili isplatom novčanih sredstava u, na primjer, dobrotvorne, vjerske, kulturne, obrazovne, društvene ili bratske svrhe ili kako bi učinila druge vrste ‚dobrih djela'":
http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/BPP-combating-abuse-non-profitorganisations.pdf.

djeluju u konfliktnim i kriznim područjima na kojima mogu biti prisutne oružane skupine ili pojedinci koji su proglašeni teroristima. Smanjenje rizika koje provode financijske institucije dovodi neprofitne organizacije u opasnost od financijske isključenosti, a poteškoće u pristupu službenim bankarskim kanalima dodatno povećavaju rizik[53].

Neprofitne organizacije sad su bolje upoznate s rizicima s kojima se suočavaju, pa su kod provjerenih neprofitnih organizacija uočena veća ulaganja u službe za usklađenost i nadzor. Postoji prostor za veću suradnju i interakciju država članica s financijskim sektorom kako bi se olakšao pristup neprofitnih organizacija reguliranim kanalima.

Gotovo sve države članice uspostavile su neki oblik nadzora, putem regulatornih tijela za neprofitne organizacije, poreznih tijela ili drugih vrsta nadzornih tijela. Postupci dubinske analize za registraciju i pristup financijskim uslugama postali su stroži, zbog čega su neprofitne organizacije potencijalno postale manje privlačne za potrebe financiranja terorizma.

2.1.7. Profesionalni sportovi

Kriminalci koriste sport kao i mnoge druge oblike poslovanja za pranje novca i stjecanje nezakonitog dohotka. Nogomet je očit kandidat jer je daleko najpopularniji sport na svijetu. Kriminalce u svijetu sporta kao i u svijetu umjetnina ne potiče uvijek ekonomska korist. Kriminalna ulaganja mogu privući i društveni ugled, druženje sa slavnim sobama i mogućnost uspostave kontakta s osobama na visokim razinama vlasti.

Pandemija bolesti COVID-19 pogubno je utjecala na financije klubova, što je uzrokovalo nekoliko sve izraženijih trendova koji bi mogli dovesti do većeg rizika u tom sektoru. Zbog nedovoljnih resursa i osposobljenosti taj je sektor i dalje podložan pranju novca i, u mnogo manjoj mjeri, financiranju terorizma. U pravnom okviru samog sektora povećan je broj kontrola koje se provode, ali taj okvir sam po sebi nije dovoljan. Za smanjenje razine rizika tog sektora važna je transparentnost na svim razinama, od transfera igrača do vlasništva klubova.

2.1.8. Slobodne trgovinske zone

Smatra se da slobodne trgovinske zone i dalje predstavljaju visok rizik od pranja novca i financiranja terorizma jer imaju nekoliko prednosti u smislu carine i oporezivanja, što povećava vjerojatnost da te zona olakšavaju predikatna kaznena djela ili zloupotrebu. Iako su procijenjeni rizici primjenjivi na sve slobodne zone i, u manjoj mjeri, carinska skladišta, oni su još veći u slučaju robe velike vrijednosti koja se drži u slobodnim lukama. Tako jedan istraživački rad ukazuje na brz rast tržišta umjetnina velike vrijednosti i fizičko širenje prostora za skladištenje luksuzne robe te sugerira da slobodne

[53] Ako financijska institucija odluči da neće uspostaviti ili da će raskinuti poslovne odnose s pojedinačnim strankama ili kategorijama stranaka povezanima s višim rizikom od pranja novca i financiranja terorizma ili ako odbije provoditi rizičnije transakcije u smislu pranja novca i financiranja terorizma, to se naziva „smanjenjem rizika". Prema Mišljenju Europskog nadzornog tijela za bankarstvo o „smanjenju rizika" (EBA/Op/2022/01) smanjenje rizika može biti legitiman instrument za upravljanje rizicima, ali može i biti znak neučinkovitog upravljanja rizicima od pranja novca i financiranja terorizma, što može imati teške posljedice. EBA smatra da bi njezine regulatorne smjernice o načinu upravljanja rizicima od pranja novca i financiranja terorizma, ako se pravilno primjenjuju, trebale pomoći otkloniti neopravdano smanjenje rizika: https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Opinions/2022/Opinion%20on%20de-risking%20%28EBA-Op-2022-01%29/1025705/EBA%20Opinion%20and%20annexed%20report%20on%20de-risking.pdf.

luke za luksuznu robu postaju novi sudionici globalnog sustava za izbjegavanje plaćanja poreza i kriminal[54].

Osim toga, slobodne trgovinske zone i dalje su rizične kad je riječ o krivotvorenju jer krivotvoriteljima omogućuju da iskrcavaju pošiljke, prilagođavaju terete ili dokumentaciju koja se odnosi na terete ili pak da na druge načine manipuliraju tim teretima ili dokumentacijom te tako prikriju pravo podrijetlo i prirodu robe i identitet izvornog dobavljača.

Postoji prostor za poboljšanje uređenosti slobodnih zona EU-a. U Komisijinu Prijedlogu uredbe o sprečavanju korištenja financijskog sustava u svrhu pranja novca i financiranja terorizma, donesenom u srpnju 2021., pojašnjava se opseg obuhvaćenih subjekata[55]. Komisija trenutačno provodi evaluaciju slobodnih zona EU-a. Među ostalim analizama, tom se evaluacijom procjenjuju koristi i troškovi slobodnih zona, uključujući rizik moguće zloupotrebe u području carinjenja i oporezivanja.

2.1.9. Programi za dodjelu državljanstva i prava boravka ulagačima

Programima za dodjelu državljanstva i prava boravka ulagačima nastoji se u zemlju privući ulaganja davanjem državljanstva ili prava boravka ulagačima u zamjenu za unaprijed određena plaćanja ili ulaganja u predmetnoj zemlji. Ti su programi privlačni jer olakšavaju putovanje i poslovanje, ali mogu bili podložni zloupotrebi za potrebe pranja novca, poreznih kaznenih djela i korupcije, a mogu predstavljati i rizike za sigurnost. Drugo državljanstvo može olakšati kretanje nezakonito stečenih prihoda i prikrivanje imovine od nadležnih tijela. Mogu se javiti i problemi povezani s transparentnošću tih programa i upravljanjem njima.

Komisija je u listopadu 2020. poduzela korake[56] u pogledu triju država članica koje su u to vrijeme provodile programe za dodjelu državljanstva ulagačima zbog zabrinutosti da te države članice nisu ispunile svoje obveze na temelju prava Unije s obzirom na načelo lojalne suradnje[57] i koncept građanstva Unije[58]. Priroda građanstva Unije i prava povezana s njim podrazumijevaju da ti programi nisu ograničeni na državu članicu koja naturalizira ulagača, već utječu na sve države članice i EU kao cjelinu. Komisija je izričito navela da se davanjem državljanstva, a time i građanstva Unije, u zamjenu za unaprijed određena plaćanja ili ulaganja, bez stvarne veze između predmetne države članice i ulagača, narušavaju integritet građanstva Unije i načelo lojalne suradnje[59].

---

[54] https://www.taxobservatory.eu/repository/the-new-luxury-freeports-offshore-storage-tax-avoidance-and-invisible-art/

[55] Prijedlogom se nastoji proširiti opseg obveznika koji trguju umjetničkim djelima i pohranjuju ih u carinska skladišta.

[56] Komisija je 20. listopada 2020. pokrenula postupak zbog povrede prava protiv Cipra i Malte izdavanjem službenih obavijesti o njihovim programima za dodjelu državljanstva ulagačima. Komisija je u listopadu 2020. uputila dopis i Bugarskoj o njezinu programu za dodjelu državljanstva ulagačima.

[57] Članak 4. stavak 3. UFEU-a.

[58] Članak 20. UFEU-a.

[59] Izvješće Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija, Programi za dodjelu državljanstva i prava boravka ulagačima u Europskoj uniji, 23.1.2019., COM(2019) 12 final: https://ec.europa.eu/info/files/report-commission-european-parliament-council-european-economic-and-social-committee-and-committee-regions-investor-citizenship-and-residence-schemes-european-union_en.

Samo jedna država članica i dalje provodi program za dodjelu državljanstva ulagačima[60]. Komisija je nastavila s postupkom zbog povrede prava protiv te države članice u travnju 2022.[61]

Međutim, programi za dodjelu prava boravka ulagačima nude se u 19 država članica.

U Komisijinu Prijedlogu uredbe o sprečavanju korištenja financijskog sustava u svrhu pranja novca i financiranja terorizma navodi se da se subjekti koji u ime državljana treće zemlje sudjeluju u programima za dodjelu prava boravka ulagačima smatraju obveznicima. Subjekti koji sudjeluju u programima za dodjelu državljanstva ulagačima nisu uključeni u prijedlog jer Komisija sumnja da ti programi nisu spojivi s pravom Unije[62].

Rizici povezani s tim programima nedavno su došli do izražaja u kontekstu ruske agresije na Ukrajinu jer su državljani na koje se primjenjuju sankcije ili koji izrazito podržavaju rat protiv Ukrajine mogli steći građanstvo Unije ili boravišne dozvole u državama članicama. Budući da se programima za dodjelu državljanstva ulagačima krši pravo Unije, Komisija je pozvala države članice da ih odmah ukinu. Ujedno je pozvala države članice da osiguraju da se na programe za dodjelu prava boravka ulagačima primjenjuju stroge provjere[63].

Nadalje, u okviru mjera koje je poduzela radi uklanjanja rizika programa za dodjelu prava boravka ulagačima Komisija je 27. travnja 2022. donijela prijedlog za preinaku Direktive o osobama s dugotrajnim boravištem. Prijedlog, među ostalim, uključuje pravila za sprečavanje zloupotrebe prava da ulagači iz trećih zemalja steknu status osobe s dugotrajnim boravištem. U tu svrhu sadržava odredbu o jačanju provjera uvjeta boravišta, posebno s obzirom na zahtjeve za status osobe s dugotrajnim boravištem koje podnose osobe koje imaju i/ili su imale boravišnu dozvolu dodijeljenu na temelju bilo kakvog ulaganja u državi članici.

3. MJERE ZA UBLAŽAVANJE RIZIKA

3.1. Mjere za ublažavanje rizika na temelju Pete direktive o sprečavanju pranja novca

Petom direktivom o sprečavanju pranja novca, čiji je rok za prenošenje u nacionalno pravo istekao u siječnju 2020.[64], EU je dobio alate koji mu omogućuju da djelotvornije spriječi korištenje njegova financijskog sustava u svrhu pranja novca i financiranja terorizma, konkretno tako što će se učiniti sljedeće:

- poboljšati transparentnost uvođenjem javnih registara stvarnog vlasništva za trgovačka društva te javno dostupnih registara za *trustove* i druge pravne aranžmane,
- ograničiti anonimnost koju omogućuju virtualne valute, pružatelji usluga novčanika i kartice s unaprijed uplaćenim sredstvima,

[60] Malta. Međutim, Malta je u ožujku 2022. do daljnjeg privremeno obustavila svoj program za državljane Rusije i Bjelarusa. Bugarska je ukinula svoj program državljanstva za ulagače u ožujku 2022., s učinkom od travnja 2022. Cipar je obustavio svoj program državljanstva za ulagače 2020. i završio s obradom svih neriješenih zahtjeva 2021.
[61] https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hr/IP_22_2068
[62] Prijedlog UREDBE EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA o sprečavanju korištenja financijskog sustava u svrhu pranja novca i financiranja terorizma, 20.7.2021., COM(2021) 420 final.
[63] Preporuka Komisije od 28. ožujka 2022. o programima za dodjelu državljanstva ulagačima i programima za dodjelu prava boravka ulagačima, kao i o hitnim mjerama u kontekstu ruske invazije na Ukrajinu, C(2022) 2028 final.
[64] U trenutku izrade ovog izvješća sve države članice izvijestile su o potpunom prenošenju u nacionalno pravo.

- proširiti kriterije za procjenu visokorizičnih zemalja i poboljšati zaštitne mjere za financijske transakcije prema tim zemljama i iz njih,
- zahtijevati od država članica da uspostave središnje registre bankovnih računa ili sustave za dohvat podataka,
- poboljšati suradnju i razmjenu informacija među nadzornim tijelima za sprečavanje pranja novca te između tih tijela i bonitetnih nadzornih tijela i Europske središnje banke.

Očekuje se da će te mjere dodatno pridonijeti smanjenju razina rizika u okviru predmetnih sektora i proizvoda. Komisija preispituje usklađenost s novim odredbama i 2022. objavit će izvješće o provedbi.

3.2. Mjere EU-a za ublažavanje rizika koje su već na snazi ili koje su još u pripremi

3.2.1. Zakonodavne mjere

Većina zakonodavnih mjera iz prethodnih dviju nadnacionalnih procjena rizika već je donesena, posebno:

- Peta direktiva o sprečavanju pranja novca,
- nova Uredba o kontroli gotovine[65],
- Direktiva o borbi protiv pranja novca kaznenopravnim sredstvima[66],
- Uredba o unosu i uvozu kulturnih dobara[67],
- Direktiva o pristupu financijskim i drugim informacijama[68],
- revizija propisa o europskim nadzornim tijelima[69],
- donošenje Direktive (EU) 2019/2177[70], kojom se mijenjaju direktive Solventnost II, MiFID II i Četvrta direktiva o sprečavanju pranja novca, i
- donošenje Pete direktive o kapitalnim zahtjevima[71], kojom se uklanjaju prepreke suradnji među bonitetnim nadzornim tijelima i nadzornim tijelima za sprečavanje pranja novca i financiranja terorizma.

[65] Uredba (EU) 2018/1672 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2018. o kontrolama gotovine koja se unosi u Uniju ili iznosi iz Unije i stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 1889/2005, *SL L 284, 12.11.2018., str. 6.–21.*

[66] Direktiva (EU) 2018/1673 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2018. o borbi protiv pranja novca kaznenopravnim sredstvima, *SL L 284, 12.11.2018., str. 22.–30.*

[67] Uredba (EU) 2019/880 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. travnja 2019. o unosu i uvozu kulturnih dobara, *SL L 151, 7.6.2019., str. 1.–14.*

[68] Direktiva (EU) 2019/1153 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. lipnja 2019. o utvrđivanju pravila kojima se olakšava uporaba financijskih i drugih informacija u svrhu sprečavanja, otkrivanja, istrage ili progona određenih kaznenih djela i stavljanju izvan snage Odluke Vijeća 2000/642/PUP, *SL L 186, 11.7.2019., str. 122.–137.*

[69] Uredba (EU) 2019/2175 Europskog Parlamenta i Vijeća od 18. prosinca 2019. o izmjeni Uredbe (EU) br. 1093/2010 o osnivanju europskog nadzornog tijela (Europskog nadzornog tijela za bankarstvo), Uredbe (EU) br. 1094/2010 o osnivanju Europskog nadzornog tijela (Europsko nadzorno tijelo za osiguranje i strukovno mirovinsko osiguranje), Uredbe (EU) br. 1095/2010 o osnivanju europskog nadzornog tijela (Europskog nadzornog tijela za vrijednosne papire i tržišta kapitala), Uredbe (EU) br. 600/2014 o tržištima financijskih instrumenata, Uredbe (EU) 2016/1011 o indeksima koji se upotrebljavaju kao referentne vrijednosti u financijskim instrumentima i financijskim ugovorima ili za mjerenje uspješnosti investicijskih fondova i Uredbe (EU) 2015/847 o informacijama koje su priložene prijenosu novčanih sredstava (Tekst značajan za EGP), *SL L 334, 27.12.2019., str. 1.–145.*

[70] Direktiva (EU) 2019/2177 Europskog parlamenta i Vijeća od 18. prosinca 2019. o izmjeni Direktive 2009/138/EZ o osnivanju i obavljanju djelatnosti osiguranja i reosiguranja (Solventnost II), Direktive 2014/65/EU o tržištu financijskih instrumenata i Direktive (EU) 2015/849 o sprečavanju korištenja financijskog sustava u svrhu pranja novca ili financiranja terorizma (Tekst značajan za EGP), *SL L 334, 27.12.2019., str. 155.–163.*

[71] Direktiva (EU) 2019/878 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. svibnja 2019. o izmjeni Direktive 2013/36/EU u pogledu izuzetih subjekata, financijskih holdinga, mješovitih financijskih holdinga, primitaka, nadzornih mjera i ovlasti te mjera za očuvanje kapitala (Tekst značajan za EGP), *SL L 150, 7.6.2019., str. 253.–295.*

3.2.2. Zakonodavni prijedlozi

Kako je navedeno u prethodnom odjeljku 1. (Uvod), Komisija je 20. srpnja 2021. predstavila paket koji se sastoji od četiriju zakonodavnih prijedloga za jačanje odredbi EU-a o SPNFT-u:

- uredbe o osnivanju novog tijela za SPNFT („Uredba o AMLA-i”)[72],
- uredbe o SPNFT-u, koja sadržava izravno primjenjiva pravila, među ostalim u području dubinske analize stranaka i stvarnog vlasništva („Uredba o SPNFT-u”)[73],
- šeste direktive o SPNFT-u („Šesta direktiva o sprečavanju pranja novca”), kojom se zamjenjuje postojeća Direktiva 2015/849/EU (Četvrta direktiva o sprečavanju pranja novca, kako je izmijenjena Petom direktivom o sprečavanju pranja novca), koja sadržava odredbe koje će se prenijeti u nacionalno pravo, kao što su pravila o nacionalnim nadzornim tijelima i FOJ-evima u državama članicama[74], i
- revizije Uredbe o prijenosima novčanih sredstava iz 2015. radi praćenja prijenosa kriptoimovine (Uredba 2015/847/EU) („Uredba o prijenosima novčanih sredstava”)[75].

Predložena Uredba o SPNFT-u bila bi središnji element takozvanog jedinstvenog pravilnika EU-a o sprečavanju pranja novca i financiranja terorizma. Njome bi se minimalna pravila iz direktiva EU-a o sprečavanju pranja novca koje su trenutačno na snazi zamijenila detaljnim i izravno primjenjivim odredbama. Glavna pitanja kojima se prijedlog bavi uključuju: obveze za subjekte koji su dužni spriječiti pranje novca („obveznici”), transparentnost informacija o osobama koje su vlasnici ili koje kontroliraju stranke takvih subjekata te zloupotrebu anonimnih instrumenata (kao što je kriptoimovina). Uredbom bi se stoga proširio popis obveznika kako bi se uključili svi pružatelji usluga povezanih s kriptoimovinom, kako je preporučila Stručna skupina za financijsko djelovanje (FATF), i pojednostavnili zahtjevi u pogledu stvarnog vlasništva u cijelom EU-u. Njom bi se i ograničile gotovinske transakcije određivanjem gornje granice od 10 000 EUR za prihvaćanje ili izvršavanje gotovinskih plaćanja osoba koje trguju robom ili pružaju usluge. Osim toga, uskladio bi se pristup EU-a trećim zemljama sa strateškim nedostacima u njihovim sustavima za SPNFT.

Komisija je predložila da se tijelu za SPNFT daju izravne nadzorne ovlasti te bi ono trebalo početi s radom 2024. To tijelo trebalo bi početi izvršavati svoje nadzorne ovlasti nakon što se Šesta direktiva o sprečavanju pranja novca prenese u nacionalno pravo te se počnu primjenjivati nova pravila.

O zakonodavnom paketu raspravljaju Europski parlament i Vijeće, a Komisija se nada da zakonodavni postupak neće dugo trajati.

3.2.3. Dodatne potporne mjere

Europska komisija nastavlja sa svojim radom povezanim sa sljedećim pitanjima:

[72] Prijedlog UREDBE EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA o osnivanju tijela za suzbijanje pranja novca i financiranja terorizma i izmjeni uredaba (EU) br. 1093/2010, (EU) br. 1094/2010, (EU) br. 1095/2010, COM/2021/421 final.

[73] Prijedlog UREDBE EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA o sprečavanju korištenja financijskog sustava u svrhu pranja novca i financiranja terorizma, COM/2021/420 final.

[74] Prijedlog DIREKTIVE EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA o mehanizmima koje države članice trebaju uspostaviti radi sprečavanja korištenja financijskog sustava u svrhu pranja novca ili financiranja terorizma i o stavljanju izvan snage Direktive (EU) 2015/849, COM/2021/423 final.

[75] Prijedlog UREDBE EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA o informacijama koje se prilažu prijenosima novčanih sredstava i određene kriptoimovine (preinaka), COM/2021/422 final.

- **poboljšanje prikupljanja statističkih podataka.** Komisija je od siječnja 2020., u skladu s člankom 44. Direktive o sprečavanju pranja novca, dužna prikupljati nacionalne statističke podatke o pitanjima relevantnima za učinkovitost sustava država članica za borbu protiv pranja novca i financiranja terorizma, a zatim izvješćivati o njima. Potrebno je i osmisliti metodologiju za prikupljanje i procjenu količinskih obujmova pranja novca;
- **osposobljavanje stručnjaka koji obavljaju aktivnosti obuhvaćene „čuvanjem povjerljivosti"**. Komisija daje smjernice i uvid u praktične aspekte koji će im pomoći da prepoznaju potencijalne aktivnosti pranja novca i financiranja terorizma te da uvide što trebaju učiniti u tim slučajevima. Projekt za osposobljavanje odvjetnika koji se financira sredstvima EU-a trajao je od 2020. do 2022.[76];
- **informiranje javnosti** o rizicima od pranja novca i financiranja terorizma;
- **dodatno praćenje krivotvorenja valuta i načina na koji te aktivnosti mogu biti povezane s pranjem novca.** Programom Periklo IV[77] financiraju se razmjene osoblja, seminari, osposobljavanja i studije za tijela kaznenog progona i pravosudna tijela, banke i druge uključene u borbu protiv krivotvorenja eura. Mjere se mogu provoditi na europodručju, u državama članicama izvan europodručja i u trećim zemljama.

4. PREPORUKE I DALJNJE MJERE

Na temelju procjene rizika s obzirom na ažurirani pravni okvir i prijedloge predstavljene u njezinu zakonodavnom paketu Komisija smatra da bi trebalo poduzeti niz drugih mjera ublažavanja na razini EU-a i država članica, vodeći računa o sljedećem:

- razinama rizika od pranja novca i financiranja terorizma,
- potrebi za poduzimanjem mjera na razini EU-a ili za preporukom da države članice poduzmu mjere (supsidijarnost),
- potrebi za regulatornim i neregulatornim mjerama (proporcionalnost), i
- učinku na zaštitu privatnosti i temeljna prava.

Komisija je uzela u obzir i potrebu da se izbjegne svaka mogućnost zlouporabe ili pogrešnog tumačenja njezinih preporuka zbog čega bi došlo do smanjenja rizika, tj. isključivanja cijelih skupina stranaka i raskidanja odnosa sa strankama, a da se pritom ne vodi potpuno i pravilno računa o razini rizika u određenom sektoru. Zbog toga stranke mogu izgubiti pristup financijskom sustavu. Kako je istaknula EBA, smanjenje rizika u nekim slučajevima može biti legitiman instrument za upravljanje rizicima, ali može biti i znak neučinkovitog upravljanja rizicima od pranja novca i financiranja terorizma, što ima teške posljedice[78].

U sljedećim odjeljcima stoga se daju preporuke i na razini EU-a i na razini država članica, a prati se i napredak ostvaren u primjeni preporuka utvrđenih u prethodnim nadnacionalnim procjenama rizika.

[76] Priručnici za osposobljavanje dostupni su na: https://ec.europa.eu/info/publications/aml-CFT-lawyers-training-manuals_en.

[77] https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/euro-area/anti-counterfeiting/pericles-iv-programme_en

[78] U ožujku 2021. Europsko nadzorno tijelo za bankarstvo (EBA) objavilo je tri regulatorna instrumenta za rješavanje pitanja praksi smanjenja rizika na temelju dokaza prikupljenih u njegovu pozivu za dostavu informacija: https://www.eba.europa.eu/eba-takes-steps-address-%E2%80%98de-risking%E2%80%99-practices.

4.1. Preporuke europskim nadzornim tijelima

4.1.1. Poziv Europske komisije za savjete o definiranju područja primjene i normativnog dijela uredbe koju treba donijeti u području sprečavanja pranja novca i financiranja terorizma

Službe Komisije tražile su u ožujku 2020. savjet EBA-e o područjima u kojima bi se mogla poboljšati pravila za SPNFT. EBA je svoje mišljenje dostavila 10. rujna 2020.[79]

EBA je preporučila da Komisija predloži usklađivanje aspekata sadašnjeg okvira EU-a za SPNFT ako su različiti nacionalni propisi uzrokovali znatan štetan učinak, kao što su mjere dubinske analize stranke, sustavi unutarnje kontrole, nadzorne procjene rizika, suradnja i izvršenje. EBA je nadalje preporučila da EU ojača aspekte svojeg pravnog okvira u područjima u kojima su otkrivene slabosti, posebno s obzirom na ovlasti nadzornih tijela za SPNFT i zahtjeve za prijavljivanje.

Preporučila je da se popis obveznika proširi i objasni, posebno s obzirom na pružatelje usluga povezanih s kriptoimovinom, investicijska društva i investicijske fondove. Predložila je i da se objasne odredbe sektorskog zakonodavstva o financijskim uslugama (posebno usluge platnog prometa, financijske usluge i sustavi osiguranja depozita) kako bi se osigurala njihova usklađenost s ciljevima EU-a u pogledu SPNFT-a.

Te su preporuke uključene u sve zakonodavne prijedloge Komisije.

4.1.2. Daljnje mjere poduzete na temelju izvješća o nadnacionalnoj procjeni rizika iz 2019.

U izvješću iz 2019. Komisija je preporučila da bi europska nadzorna tijela trebala poduzeti sljedeće:

- *pružiti ažurirane smjernice o unutarnjem upravljanju kako bi se dodatno pojasnila očekivanja u pogledu zadaća službenika za usklađenost u financijskim institucijama.*

Stoga je EBA izradila smjernice o ulozi i odgovornostima službenika za usklađenost s pravilima SPNFT-a[80]. U tim se smjernicama određuju uloga, zadaće i odgovornosti službenika za usklađenost s pravilima SPNFT-a i upravljačkog tijela te način njihove interakcije, među ostalim na razini grupe. Primjenjuju se na sve subjekte u financijskom sektoru na koje se primjenjuje Direktiva o sprečavanju pranja novca.

4.2. Preporuke nefinancijskim nadzornim tijelima

U procjeni je utvrđeno da su prijetnje i slabosti prethodno otkrivene u nefinancijskom području i dalje u velikoj mjeri prisutne. Komisija stoga ponovno ističe preporuke iz prethodne nadnacionalne procjene rizika koje je uputila samoregulatornim tijelima, konkretno o tome da provode više tematskih inspekcija, povećaju učestalost prijavljivanja i nastave organizirati programe osposobljavanja kako bi se bolje razumjeli rizici i obveze u pogledu usklađenosti u području SPNFT-a.

[79] Mišljenje Europskog nadzornog tijela za bankarstvo o budućem okviru za SPNFT u EU-u, EBA/OP/2020/14: https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Opinions/2020/931092/Opinion%20on%20the%20future%20AML%20CFT%20framework%20in%20the%20EU.pdf.

[80] https://www.eba.europa.eu/eba-publishes-guidelines-role-and-responsibilities-amlcft-compliance-officer

4.3. Preporuke državama članicama (nacionalnim tijelima i/ili nacionalnim nadzornim tijelima)

4.3.1. Daljnje mjere poduzete na temelju Izvješća o nadnacionalnoj procjeni rizika iz 2019.

U skladu s člankom 6. stavkom 4. Direktive o sprečavanju pranja novca, ako države članice odluče da neće primijeniti neku preporuku, trebale bi obavijestiti Komisiju o svojoj odluci i obrazložiti je (načelo „poštuj ili objasni”). Dosad nijedna država članica nije Komisiji dostavila takvu obavijest u pogledu preporuka iz 2019.

Važno je napomenuti da pravne obveze iz Pete direktive o sprečavanju pranja novca u cijelosti ili djelomično zamjenjuju prethodne preporuke, posebno kad je riječ o većoj transparentnosti stvarnog vlasništva, nižim pragovima za dubinsku analizu stranke u okviru pojedinih sektora ili proširenju popisa obveznika.

U sljedećim odjeljcima detaljno je opisano nekoliko aspekata ključnih za preporuke Komisije.

(1) Opseg nacionalnih procjena rizika

U prethodnim izvješćima poduzeća s intenzivnim gotovinskim poslovanjem i gotovinska plaćanja, sektor neprofitnih organizacija i proizvodi elektroničkog novca utvrđeni su kao područja koja bi države članice u okviru svojih nacionalnih procjena rizika trebale temeljito razmotriti i u pogledu njih definirati odgovarajuće mjere ublažavanja.

Komisija je za ovo izvješće dosad primila najnovije nacionalne procjene rizika od 25 država članica[81]. Preostale države članice potiču se da ih hitno dostave nakon ove preporuke.

Ovim se izvješćem nacionalna tijela podsjećaju na njihovu obvezu ažuriranja svojih procjena rizika. U ovom se izvješću zadržava i preporuka iz 2019. i pozivaju sve države članice da osiguraju da njihove **nacionalne procjene rizika** obuhvate rizike povezane sa spomenutim proizvodima i sektorima te da donesu odgovarajuće mjere ublažavanja.

(2) Stvarno vlasništvo

Visoka razina transparentnosti informacija o stvarnom vlasništvu ključna je za borbu protiv zloupotrebe pravnih subjekata. Javni pristup tim informacijama civilnom društvu, uključujući medije i organizacije civilnog društva, može omogućiti bolji nadzor nad informacijama i pridonosi zadržavanju povjerenja u integritet financijskog sustava. Povjerenje ulagača i opće javnosti u financijska tržišta dijelom ovisi o postojanju točnog režima otkrivanja informacija kojim se osigurava transparentnost u pogledu struktura stvarnog vlasništva i kontrolnih struktura društava.

Zbog toga je u izvješću iz 2019. zadržana preporuka državama članicama iz 2017. da informacije o stvarnom vlasništvu obveznika i pravnih aranžmana budu odgovarajuće, točne i ažurirane. Konkretno, trebalo bi osmisliti alate kako bi se osiguralo da se postupak utvrđivanja stvarnog vlasništva provodi tijekom primjene mjera za dubinsku

[81] Portugal i Rumunjska još nisu poslali svoje nacionalne procjene rizika Komisiji. Nacionalne procjene rizika dostavili su i Island i Norveška.

analizu stranke i da se sektori koji su najizloženiji rizicima od netransparentnih sustava stvarnog vlasništva djelotvorno prate i nadziru.

Sve dok se u potpunosti ne provedu javni registri i dok su i dalje prisutne poteškoće u pristupu informacijama, tok prljavog novca i dalje će biti stvaran rizik za EU u cjelini. Stoga se u ovom izvješću zadržava preporuka iz 2019. i potiču države članice da **u potpunosti provedu** odredbe o registrima stvarnog vlasništva utvrđene u Direktivi o sprečavanju pranja novca.

Komisija trenutačno procjenjuje provedbu nacionalnih registara stvarnog vlasništva namjenskim upitnicima u kontekstu svoje horizontalne procjene provedbe Pete direktive o SPNFT-u i pomno prati kretanje tog ključnog elementa pravnog okvira EU-a za SPNFT[82].

Nadalje, s obzirom na rusku agresiju na Ukrajinu, države članice trebale bi u što većoj mjeri predvidjeti donošenje mjera predloženih u paketu mjera za sprečavanje pranja novca kako bi se osiguralo da registri stvarnog vlasništva sadržavaju sveobuhvatne informacije.

(3) Odgovarajući resursi za nadzorna tijela za SPNFT te FOJ-evi

Člankom 32. Direktive o sprečavanju pranja novca zahtijeva se da države članice pružaju svojim FOJ-evima odgovarajuće financijske, ljudske i tehničke resurse za obavljanje njihovih zadaća. Međutim, izvješće o ocjeni nedavnih navodnih slučajeva pranja novca u kojima su sudjelovale kreditne institucije EU-a već je pokazalo da su mnoga nadzorna tijela imala znatno manje zaposlenika nego što bi trebala imati. Taj je nedostatak istaknut i u izvješću EBA-e o rizicima od pranja novca i financiranja terorizma koji djeluju na financijski sektor EU-a[83].

U ovom se izvješću zadržava preporuka da države članice dodatno pojačaju svoje djelovanje u tom području i dokažu da nadzorna tijela za SPNFT mogu **u potpunosti obavljati svoje zadaće.**

(4) Češći izravni nadzori za koje su zadužena nadzorna tijela

U izvješću iz 2019. zadržana je preporuka državama članicama iz 2017. da provode dovoljan broj izravnih nadzora povezanih i s financijskim i nefinancijskim sektorom.

Među državama članicama i dalje postoje velike razlike: nekoliko ih je u svojim nacionalnim procjenama rizika navelo da provode redovite tematske nadzorne inspekcije, dok su druge navele da provode opću procjenu rizika.

Kad je riječ o financijskom sektoru, FOJ-evi, nadzorna tijela i druga nadležna tijela za SPNFT trebali bi nastaviti provoditi **izravne nadzore**, čija su učestalost i intenzitet razmjerni utvrđenim rizicima od pranja novca i financiranja terorizma. One moraju biti usmjerene na posebne operativne rizike od pranja novca i financiranja terorizma, ovisno o specifičnim slabostima svojstvenima za određeni proizvod ili uslugu. Konkretno:

[82] Europska komisija je u rujnu 2020. donijela je izvješće u kojem se procjenjuje jesu li države članice propisno identificirale sve *trustove* i slične pravne aranžmane kojima se upravlja prema njihovu zakonodavstvu te na njih primijenile obveze iz Direktive (EU) 2015/849: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0560.

[83] Vidjeti str. 19.–20. Mišljenja.

- Mišljenje EBA-e o rizicima od pranja novca i financiranja terorizma pokazuje da su kreditne institucije najviše obuhvaćene nadzornim aktivnostima. U ovom se izvješću smatra da nadležna tijela moraju pomno pratiti kako kreditne institucije upravljaju rizikom od pranja novca i financiranja terorizma te, prema potrebi, pojačati nadzor intruzivnijim mjerama u poduzećima koja predstavljaju najveće rizike od pranja novca i financiranja terorizma;
- kontrole u sektoru institucija za platni promet, koje predstavljaju znatne inherentne rizike, još uvijek su ocijenjene kao slabe ili vrlo slabe[84]. U ovom se izvješću, u skladu s Mišljenjem EBA-e, preporučuje pojačani izravni nadzor tog sektora;
- kad je riječ o institucijama za e-novac, sveobuhvatne izravne nadzore možda nisu potrebne u svim slučajevima. Umjesto toga preporučuju se, na primjer, izravna tematska preispitivanja kako bi se osigurala primjerena pokrivenost nadzorom dovoljno velikog broja poduzeća;
- i investicijska društva sektor su za koji je nekoliko nadležnih tijela navelo da u razdoblju obuhvaćenom revizijom nisu provodila neizravne/izravne nadzore. Stoga bi trebalo razmotriti je li potrebno povećati udio inspekcija koje se provode izravno s obzirom na utvrđene rizike.

Kad je riječ o nefinancijskom sektoru, u ovom se izvješću države članice pozivaju da osiguraju da njihovi FOJ-evi, nadzorna tijela (ako postoje) i druga nadležna tijela za SPNFT provode **dovoljno nenajavljenih provjera na licu mjesta**, posebno nad trgovcima robom velike vrijednosti, posrednicima u prometu nekretnina i trgovcima antikvitetima.

(5) FOJ-evi, nadzorna tijela i nadležna tijela za SPNFT zaduženi za tematske inspekcije

U prethodnim izvješćima preporučeno je da nadzorna tijela steknu bolje razumijevanje rizika od pranja novca i financiranja terorizma kojima je specifični segment poslovanja izložen. Informacije koje je Komisija dobila pokazuju da je to ostvareno tek u određenoj mjeri. Valja napomenuti i da u određenim sektorima (npr. umjetnost i antikviteti) ne postoje specifična nadzorna tijela.

U području zamjene valuta (mjenjačnice) nadležnim tijelima savjetuje se da propisno uzmu u obzir tematske inspekcije kako bi temeljito razumjela rizike i kvalitetu rada na smanjenju rizika u tom sektoru.

U ovom se izvješću zadržava preporuka da države članice nastave osiguravati da FOJ-evi, nadzorna tijela (ako postoje) i druga nadležna tijela za SPNFT provode **tematske inspekcije**.

(6) Proširenje popisa obveznika

Petom direktivom o SPNFT-U sustav za SPNFT proširen je na: društva koja se bave razmjenom fiducijarnih valuta u kriptovalute i pružatelje skrbničke usluge novčanika, osobe koje trguju umjetničkim djelima (ako vrijednost transakcije ili niza povezanih transakcija iznosi 10 000 EUR ili više), osobe koje kao glavnu poslovnu djelatnost ili profesionalnu aktivnost pružaju usluge slične revizorima, vanjskim računovođama i poreznim savjetnicima te posrednike u prometu nekretnina koji djeluju kao posrednici u iznajmljivanju nekretnina ako mjesečna najamnina iznosi 10 000 EUR ili više.

[84] Kako je navedeno u odjeljku 4.2.2. Mišljenja EBA-e – „Kvaliteta kontrola”.

Preispitivanje nacionalnih procjena rizika i prenošenja u nacionalno pravo koje je provela većina država članica pokazuje da se ta mjera ublažavanja općenito poštovala.

U ovom se izvješću zadržava preporuka da se pozorno prate **zanimanja koja su posebno izložena riziku:** posrednici u trgovini nekretninama, trgovci umjetninama i antikvitetima te određeni trgovci robom velike vrijednosti koji prihvaćaju gotovinska plaćanja čija je vrijednost iznad određenog praga, platforme za konverziju virtualnih valuta i pružatelji usluge novčanika.

(7) Primjerena razina dubinske analize stranke za povremene transakcije

U Prijedlogu uredbe o SPNFT-u Komisija predlaže da obveznici ne bi trebali biti obvezni primjenjivati mjere dubinske analize na stranke koje obavljaju povremene ili povezane transakcije čija je vrijednost ispod određenog praga, osim ako se sumnja na pranje novca ili financiranje terorizma. Dok se prag od 10 000 EUR primjenjuje na većinu **povremenih transakcija**, od obveznika koji posluju u sektorima ili obavljaju transakcije s većim rizikom od pranja novca i financiranja terorizma trebala bi se zahtijevati provedba dubinske analize stranke za transakcije s nižim pragovima.

Stoga se u ovom izvješću zadržava preporuka iz 2019. da države članice utvrde kriterije kojima će se osigurati da se pravila za dubinsku analizu stranke primjenjiva na **poslovne odnose** ne zaobilaze.

(8) Primjerena razina dubinske analize stranke za usluge iznajmljivanja sefova i slične usluge

S obzirom na sve raširenији trend otkriven u pogledu zločinačkih organizacija koje koriste te usluge kako bi sakrile prihode kaznenih djela, u ovom se izvješću zadržava preporuka da države članice osiguraju primjerenu razinu **dubinske analize stranke** za usluge iznajmljivanja sefova i slične usluge.

(9) Redovita suradnja nadležnih tijela i obveznika

U prethodnim izvješćima preporučena je pojačana suradnja nadležnih tijela i obveznika kako bi se pojednostavnilo otkrivanje sumnjivih transakcija, povećala količina i poboljšala kvaliteta prijava sumnjivih transakcija te pružile smjernice o rizicima, dubinskoj analizi stranke i zahtjevima u pogledu prijavljivanja. U nekoliko se sektora kao problem i dalje ističe nedostatak povratnih informacija o prijavama sumnjivih transakcija, konkretno u sektorima igara na sreću, poreznih savjetnika, revizora, vanjskih računovođa, javnih bilježnika i drugih neovisnih pravnih stručnjaka te usluga prijenosa novca ili vrijednosti.

U ovom izvješću preporučuje se **bliska i kontinuirana suradnja** nadležnih tijela za SPNFT, FOJ-eva, tijela za izvršavanje zakonodavstva i privatnog sektora. U nekim su državama članicama uspostavljena javno-privatna partnerstva kako bi se poboljšale suradnja i razmjena informacija te pridonijelo boljem prijavljivanju sumnjivih transakcija. Neka javno-privatna partnerstva uključuju i razmjenu taktičkih informacija za potporu tekućim istragama koje provode tijela za izvršavanje zakonodavstva. Razmjenom informacija obveznici mogu dodatno prilagoditi svoje sustave praćenja kako bi se u obzir uzele nove tehnologije i rizici.

(10) Posebno i kontinuirano osposobljavanje za obveznike

Većina država članica navela je da se osposobljavanje provodilo u skladu s preporukom i da su objavljene smjernice o obvezama u pogledu SPNFT-a za različite sektore.

U ovom se izvješću zadržava preporuka da se osigura **daljnje osposobljavanje**, osobito u pogledu obveznika koji su posebno izloženi riziku, kako su utvrđeni u ovoj nadnacionalnoj procjeni rizika.

(11) Godišnja izvješća koja nadležna/samoregulatorna tijela dostavljaju o aktivnostima SPNFT-a koje provode obveznici pod njihovom odgovornošću

Nacionalne procjene rizika pokazuju da je nadzorna aktivnost samoregulatornih tijela i dalje nova pojava, s različitim razinama usklađenosti, a time i nedovoljno detaljnim statističkim podacima. Komisijinim Prijedlogom uredbe o SPNFT-u uvode se odredbe kojima se obveznicima olakšava poštovanje njihovih obveza prijavljivanja i omogućuje učinkovito funkcioniranje analitičkih aktivnosti i suradnje FOJ-eva. U usporedbi s Petom direktivom o sprečavanju pranja novca, njome se povećava dosljednost tako što se osigurava da samoregulatorna tijela pri obavljanju nadzora podliježu nadgledanju javnog tijela.

U ovom se izvješću zadržava prethodna preporuka i potiču samoregulatorna tijela da preuzmu **proaktivniju ulogu** u nadzoru nad SPNFT-om.

4.4. Analiza rizika za pojedini proizvod/pojedinu uslugu – posebne preporuke

Uz prethodne preporuke[85] potrebno je provesti sljedeće mjere za pojedini proizvod/sektor[86]:

4.4.1. Gotovina i ekvivalentna sredstva

- u okviru svojih nacionalnih procjena rizika države članice trebale bi uzeti u obzir rizike koji proizlaze iz gotovinskih plaćanja velike vrijednosti i poduzeća s intenzivnim gotovinskim poslovanjem te poduzeti odgovarajuće mjere ublažavanja;

4.4.2. Financijski sektor

- ključno je da države članice izrade i poboljšaju svoje registre stvarnog vlasništva kako bi pomogle u provedbi pouzdanih postupaka dubinske analize stranke;
- države članice trebale bi poboljšati sustave za praćenje i otkrivanje koji se primjenjuju na proizvode koji su izloženiji rizicima od financiranja terorizma;
- države članice trebale bi nastaviti provoditi tematske inspekcije usmjerene na različita područja ovisno o sektoru/proizvodu. Kad je riječ o izravnim nadzorima u okviru odgovarajućih trgovačkih društava u određenom sektoru, učinkovitije je odabrati rizična područja nego provoditi kontrolu svih područja; time se nadzornim tijelima daje jasna predodžba o najboljoj praksi i glavnim nedostacima;
- trebalo bi pružiti osposobljavanje i smjernice o čimbenicima rizika kao što su poslovni odnosi i transakcije s nenazočnom strankom, *off-shore* stručni posrednici i stranke te složene ili fiktivne strukture;

[85] Neke preporuke ovdje se ponavljaju u kontekstu specifičnih sektora.
[86] Za pojedinosti o preporukama za pojedini proizvod/pojedinu uslugu vidjeti popratni radni dokument službi.

4.4.3. Nefinancijski sektor i proizvodi – određena nefinancijska poduzeća i zanimanja

- države članice trebale bi osigurati da nadležna tijela/samoregulatorna tijela pružaju osposobljavanje i smjernice o čimbenicima rizika, uz posebnu usredotočenost na poslovne odnose s nenazočnom strankom, *off-shore* stručne posrednike i stranke ili jurisdikcije te složene ili fiktivne strukture;
- države članice trebale bi osigurati da samoregulatorna tijela/nadležna tijela provode tematske inspekcije usklađenosti sa zahtjevima za identifikaciju stvarnog vlasnika;
- nadležna tijela/samoregulatorna tijela trebala bi državama članicama dostavljati godišnja izvješća o mjerama koje su poduzela kako bi procijenila ispunjavaju li obveznici svoje obveze u pogledu dubinske analize stranke, među ostalim zahtjeve u pogledu stvarnog vlasnika, prijave sumnjivih transakcija i interne kontrole;
- države članice trebale bi osigurati da pružatelji usluga koji poduzećima pružaju savjete o strukturi kapitala, poslovnoj strategiji i srodnim pitanjima te savjete i usluge povezane sa spajanjem i kupnjom poduzeća ispunjavaju svoje zahtjeve u pogledu stvarnog vlasnika;

4.4.4. Sektor igara na sreću

- nadležna tijela trebala bi uspostaviti programe za informiranje organizatora internetskih igara na sreću o novim čimbenicima rizika koji mogu utjecati na osjetljivost tog sektora, među ostalim o upotrebi anonimnog e-novca i virtualnih valuta te pojavi neovlaštenih organizatora internetskih igara na sreću. Povratnim informacijama FOJ-eva o kvaliteti prijava sumnjivih transakcija poboljšali bi se prijavljivanje i način na koji se upotrebljavaju dostavljene informacije;
- osim tečajeva osposobljavanja države članice trebale bi osigurati i prikladno osposobljavanje koje bi bilo usmjereno na odgovarajuće procjene rizika povezanih s odgovarajućim proizvodima/poslovnim modelima za zaposlenike, službenike za usklađenost i kladioničare u maloprodaji;

4.4.5. Prikupljanje i prijenos novčanih sredstava putem neprofitnih organizacija

- države članice trebale bi osigurati da neprofitne organizacije više sudjeluju u nacionalnim procjenama rizika, posebno u pogledu mogućnosti smanjenja rizika koju koriste financijske institucije;
- države članice trebale bi osmisliti programe za informiranje o riziku od zloupotrebe neprofitnih organizacija te im dostaviti informativne materijale;

4.4.6. Profesionalni nogomet, slobodne luke, programi za dodjelu državljanstva i prava boravka ulagačima

- *profesionalni nogomet* – države članice trebale bi razmotriti koje bi subjekte trebalo obuhvatiti obvezom prijave sumnjivih transakcija i koji bi se zahtjevi trebali primjenjivati na kontrolu i registraciju podrijetla imatelja računa i korisnika sredstava;
- *slobodne luke* – države članice trebale bi radi sprečavanja pranja novca provoditi neovisne, redovite revizije povezane s dogovorenim službama za usklađenost operatera slobodnih zona te osigurati odgovarajuće i dosljedno izvršavanje postupaka i nadzora radi sprečavanja pranja novca koji su već ugrađeni u zakonodavstvo;
- *programi za dodjelu državljanstva i prava boravka ulagačima* – države članice trebale bi ukinuti programe državljanstva za ulagače i temeljito procijeniti rizike od pranja

novca i financiranja terorizma u okviru svojih programa za dodjelu prava boravka ulagačima.

5. ZAKLJUČCI

Komisija će nastaviti pratiti provedbu preporuka u okviru ove nadnacionalne procjene rizika i ponovno će dostaviti izvješće, u načelu do 2024., s obzirom na promjene koje će se možda uvesti u trenutačni regulatorni okvir EU-a. U tom preispitivanju ocijenit će se i kako mjere EU-a i nacionalne mjere utječu na razinu rizika.