



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 7.5.2020 r.
C(2020) 2800 final

KOMUNIKAT KOMISJI

**w sprawie planu działania na rzecz kompleksowej unijnej polityki zapobiegania praniu
pieniędzy i finansowaniu terroryzmu**

KOMUNIKAT KOMISJI

w sprawie planu działania na rzecz kompleksowej unijnej polityki zapobiegania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu

I. WPROWADZENIE

Komisja jest silnie zaangażowana w walkę z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu zarówno w UE, jak i na świecie. W Unii Europejskiej powinna istnieć zasada zerowej tolerancji dla pieniędzy pochodzących z nielegalnych źródeł. Niedawne nasilenie działalności przestępczej w kontekście pandemii COVID-19¹ przypomina, że przestępcy wykorzystują wszystkie możliwe sposoby prowadzenia nielegalnej działalności ze szkodą dla społeczeństwa. UE musi być w równym stopniu zdeterminowana, aby uniemożliwić im czerpanie korzyści z tych przestępstw.

Na przestrzeni trzydziestu lat UE opracowała solidne ramy regulacyjne w zakresie zapobiegania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu oraz zwalczania tych zjawisk, wsparte orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości UE². Przepisy unijne są szeroko zakrojone i wykraczają poza normy międzynarodowe przyjęte przez Grupę Specjalną ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy (FATF)³. Zakres przedsiębiorstw i zawodów objętych tymi przepisami stale się rozszerza.

Niedawne zmiany w prawodawstwie mają na celu wzmocnienie unijnych ram w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu (ang. Anti-Money Laundering and Countering the Financing of Terrorism, AML/CFT). Zaliczają się do nich zmiany w czwartej dyrektywie w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy wprowadzone piątą dyrektywą w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy⁴, zaktualizowany mandat Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego⁵, nowe przepisy, które będą miały zastosowanie

¹ Europol, „Pandemic profiteering: how criminals exploit the COVID-19 crisis” (Czerpanie korzyści z pandemii: w jaki sposób przestępcy wykorzystują kryzys związany z COVID-19), marzec 2020 r. Europejski Urząd Nadzoru Bankowego również przypomniał instytucjom kredytowym i finansowym o znaczeniu skutecznych systemów i mechanizmów kontroli oraz zwrócił się do właściwych organów o wsparcie tych instytucji w tym zakresie. Zob. „EBA statement on actions to mitigate financial crime risks in the COVID-19 pandemic” (Oświadczenie EUNB w sprawie działań na rzecz ograniczenia ryzyka przestępstw finansowych podczas pandemii COVID-19).

² Trybunał uznał, że cel, jakim jest zwalczanie prania pieniędzy, wiąże się z ochroną porządku publicznego i może uzasadniać ograniczenie podstawowych swobód zagwarantowanych przez Traktat, w tym swobody przepływu kapitału. Ograniczenia muszą być proporcjonalne (zob. sprawy Jyske Bank Gibraltar, C-212/11 i Lhu Zeng, C-190/17).

³ FATF jest organem międzyrządowym, który ustanawia normy i propaguje skuteczne wprowadzanie w życie środków służących zwalczaniu prania pieniędzy i finansowania terroryzmu. Komisja, 14 państw członkowskich UE i 2 państwa EFTA-EOG są członkami FATF, natomiast 13 państw członkowskich należy do MONEYVAL, organizacji regionalnej.

⁴ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/843 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniająca dyrektywę (UE) 2015/849 w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu oraz zmieniająca dyrektywy 2009/138/WE i 2013/36/UE (Tekst mający znaczenie dla EOG) (Dz.U. L 156 z 19.6.2018, s. 43).

⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/2175 z dnia 18 grudnia 2019 r. zmieniające rozporządzenie (UE) nr 1093/2010 w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego), rozporządzenie (UE) nr 1094/2010 w sprawie ustanowienia Europejskiego

do kontroli środków pieniężnych⁶ począwszy od czerwca 2021 r., zmiany w dyrektywie w sprawie wymogów kapitałowych (CRD V)⁷, nowe zasady udostępniania informacji finansowych organom ścigania⁸ oraz zharmonizowana definicja przestępstw i sankcji związanych z praniem pieniędzy⁹.

Ponadto UE ustanowiła nowy kompleksowy system ochrony sygnalistów, którego transpozycja ma nastąpić do grudnia 2021 r.¹⁰ i który uzupełnia obowiązujące przepisy o ochronie sygnalistów zawarte w czwartej dyrektywie w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy. Nowy system wzmocni zdolność organów krajowych i unijnych do zapobiegania naruszeniom przepisów dotyczących – między innymi – przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu oraz do wykrywania i zwalczania takich naruszeń.

Upowszechnia się jednak zgodne przekonanie, że trzeba znacznie ulepszyć te ramy. Należy wyeliminować istotne rozbieżności w sposobie ich stosowania i poważne niedociągnięcia w egzekwowaniu przepisów.

W komunikacie „Jak zapewnić lepsze wdrażanie ram regulacyjnych UE dotyczących przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu”¹¹ oraz towarzyszących mu sprawozdaniach z lipca 2019 r. Komisja określiła środki potrzebne do zapewnienia kompleksowej polityki unijnej w sprawie zapobiegania praniu pieniędzy i przeciwdziałania finansowaniu terroryzmu (AML/CFT). Obejmują one lepsze wdrażanie obowiązujących przepisów, ujęcie ich w bardziej szczegółowym i zharmonizowanym zbiorze, spójny nadzór wysokiej jakości dzięki m.in. powierzeniu organowi unijnemu określonych zadań nadzorczych, wzajemne połączenie scentralizowanych rejestrów rachunków bankowych oraz wzmocnienie mechanizmu koordynacji i wspierania pracy jednostek analityki finansowej.

Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych), rozporządzenie (UE) nr 1095/2010 w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych), rozporządzenie (UE) nr 600/2014 w sprawie rynków instrumentów finansowych, rozporządzenie (UE) 2016/1011 w sprawie indeksów stosowanych jako wskaźniki referencyjne w instrumentach finansowych i umowach finansowych lub do pomiaru wyników funduszy inwestycyjnych oraz rozporządzenie (UE) 2015/847 w sprawie informacji towarzyszących transferom środków pieniężnych (Tekst mający znaczenie dla EOG) (Dz.U. L 334 z 27.12.2019, s. 1).

⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1672 z dnia 23 października 2018 r. w sprawie kontroli środków pieniężnych wwożonych do Unii lub wywożonych z Unii oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 1889/2005 (Dz.U. L 284 z 12.11.2018, s. 6).

⁷ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/878 z dnia 20 maja 2019 r. zmieniająca dyrektywę 2013/36/UE w odniesieniu do podmiotów zwolnionych, finansowych spółek holdingowych, finansowych spółek holdingowych o działalności mieszanej, wynagrodzeń, środków i uprawnień nadzorczych oraz środków ochrony kapitału (Tekst mający znaczenie dla EOG) (Dz.U. L 150 z 7.6.2019, s. 253).

⁸ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1153 z dnia 20 czerwca 2019 r. ustanawiająca zasady ułatwiające korzystanie z informacji finansowych i innych informacji w celu zapobiegania niektórym przestępstwom, ich wykrywania, prowadzenia dochodzeń w ich sprawie lub ich ścigania oraz uchylająca decyzję Rady 2000/642/WSiSW (Dz.U. L 186 z 11.7.2019, s. 122).

⁹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1673 z dnia 23 października 2018 r. w sprawie zwalczania prania pieniędzy za pomocą środków prawnokarnych (Dz.U. L 284 z 12.11.2018, s. 22).

¹⁰ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 z dnia 23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii (Dz.U. L 305 z 26.11.2019, s. 17).

¹¹ COM(2019) 360 final.

Stanowisko to popierają Parlament Europejski i Rada. W rezolucji z dnia 19 września 2019 r.¹² Parlament Europejski wezwał do nadania większej dynamiki inicjatywom, które mogłyby wzmocnić działania w zakresie AML/CFT na szczeblu UE, oraz zaapelował o szybką transpozycję przepisów UE przez państwa członkowskie. W dniu 5 grudnia 2019 r. Rada do Spraw Gospodarczych i Finansowych przyjęła konkluzje dotyczące priorytetów strategicznych w zakresie AML/CFT¹³, zwracając się do Komisji o przeanalizowanie działań, które mogłyby wzmocnić obowiązujące ramy.

Komisja zamierza wdrożyć kompleksową politykę w zakresie AML/CFT, dostosowaną do konkretnych zagrożeń, rodzajów ryzyka i słabych punktów, z którymi zmagają się obecnie UE¹⁴, i pomyślaną w taki sposób, który będzie można skutecznie modyfikować, uwzględniając innowacje. Wzmocnione ramy AML/CFT będą ponadto sprzyjać integralności systemu finansowego UE, co jest konieczne do dokończenia realizacji unii bankowej oraz unii gospodarczej i walutowej.

Z zastrzeżeniem przeprowadzenia oceny skutków, w tym wpływu na prawa podstawowe, należy wprowadzić zintegrowany unijny system AML/CFT. W oparciu o przykład reform wprowadzonych w dziedzinie regulacji ostrożnościowej i nadzoru ostrożnościowego sektora bankowego podstawę tego systemu powinny stanowić zharmonizowany zbiór przepisów oraz organ nadzorczy na szczeblu UE działający w ścisłej współpracy z właściwymi organami krajowymi, z myślą o zapewnieniu spójnego nadzoru wysokiej jakości na całym jednolitym rynku. Powinno to iść w parze z ustanowieniem unijnego mechanizmu wsparcia i koordynacji dla jednostek analityki finansowej, co zwiększy ich skuteczność, oraz z połączeniem krajowych scentralizowanych rejestrów rachunków bankowych, co przyspieszy transgraniczny dostęp organów ścigania i jednostek analityki finansowej do informacji o rachunkach bankowych.

W niniejszym planie działania opisano, w jaki sposób Komisja zamierza zrealizować te cele w oparciu o sześć filarów:

- zapewnienie skutecznego wdrożenia obowiązujących unijnych ram AML/CFT;
- ustanowienie jednolitego unijnego zbioru przepisów dotyczących AML/CFT;
- wprowadzenie na szczeblu UE nadzoru w zakresie AML/CFT;
- ustanowienie mechanizmu wsparcia i współpracy dla jednostek analityki finansowej;
- egzekwowanie przepisów prawa karnego i wymiana informacji na szczeblu unijnym;
- wzmocnienie wymiaru międzynarodowego unijnych ram AML/CFT.

¹² Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 19 września 2019 r. w sprawie stanu wdrażania przepisów Unii dotyczących przeciwdziałania praniu pieniędzy (2019/2820(RSP))

¹³ Konkluzje Rady z dnia 5 grudnia 2019 r. dotyczące priorytetów strategicznych w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu (14823/19)

¹⁴ Jak podkreślono w ostatniej unijnej ponadnarodowej ocenie ryzyka – sprawozdaniu Komisji w sprawie oceny ryzyka związanego z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu, które ma wpływ na rynek wewnętrzny i dotyczy działalności transgranicznej, COM(2019) 370 final.

II. ZAPEWNIENIE SKUTECZNEGO WDROŻENIA OBOWIĄZUJĄCYCH UNIJNYCH RAM AML/CFT

Głównym priorytetem jest zapewnienie, aby unijne przepisy w zakresie AML/CFT były rygorystycznie i skutecznie wdrażane przez państwa członkowskie, właściwe organy i podmioty zobowiązane. Wymaga to działań na kilku frontach.

Zapewnienie skutecznej transpozycji i skutecznego wdrożenia dyrektywy w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy

W odniesieniu do transpozycji czwartej dyrektywy w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy Komisja wszczęła postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przeciwko wszystkim państwom członkowskim w związku z brakiem pełnej transpozycji tej dyrektywy. Kilka państw członkowskich w odpowiedzi na stwierdzenie tych uchybień przyjęło nowe przepisy, co doprowadziło do zamknięcia odnośnych postępowań, o których mowa powyżej. Postępowania przeciwko pozostałym państwom członkowskim są nadal w toku. Badanie oceniające skuteczne stosowanie w państwach członkowskich czwartej dyrektywy w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy zostanie ukończzone do połowy 2021 r. i będzie uwzględnione w sprawozdaniu na temat skutecznego stosowania tejże dyrektywy, które Komisja musi przedstawić¹⁵.

Jeżeli chodzi o transpozycję piątej dyrektywy w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy, która miała nastąpić do dnia 10 stycznia 2020 r., Komisja wszczęła już szereg postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przeciwko tym państwom członkowskim, które nie zgłosiły żadnych środków transpozycji. Komisja będzie ściśle monitorować tworzenie przez państwa członkowskie centralnych mechanizmów rachunków bankowych i rejestrów beneficjentów rzeczywistych w celu zagwarantowania, by były one zasilane wysokiej jakości danymi.

Rozpoczęto już prace nad wzajemnym połączeniem rejestrów beneficjentów rzeczywistych, które zaczną funkcjonować w 2021 r. W 2021 r. Komisja wyda również trzecią ponadnarodową ocenę ryzyka, która ma stanowić wkład w sformułowanie podejścia opartego na analizie ryzyka.

Monitorowanie zdolności państw członkowskich w zakresie zapobiegania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu oraz zwalczania tych zjawisk

Pranie pieniędzy ma szkodliwy wpływ nie tylko na stabilność systemu finansowego UE, ale również na gospodarkę, dobre zarządzanie i zaufanie inwestorów. W ramach cyklu europejskiego semestru Komisja analizuje, w jaki sposób przepisy w zakresie AML/CFT są stosowane w praktyce w państwach członkowskich, co prowadzi do przyjęcia przez Radę zaleceń dla poszczególnych krajów dotyczących AML/CFT. Ponadto Komisja, w ramach swojego programu wspierania reform strukturalnych, udziela państwom członkowskim wsparcia technicznego we wdrażaniu tych niezbędnych reform w celu zlikwidowania niektórych z najistotniejszych luk w unijnym systemie AML/CFT. Te luki to m.in. niewystarczająca liczba pracowników właściwych organów oraz niedociągnięcia w stosowaniu podejścia opartego na analizie ryzyka i ograniczaniu ryzyka wynikającego z

¹⁵ Art. 65 ust. 1 czwartej dyrektywy w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy.

nadużyć związanych z firmami przykrywkami, programami złotych wiz i systemami przyznawania obywatelstwa.

Europejski Urząd Nadzoru Bankowego (EUNB)

Mandat EUNB został niedawno wzmocniony rozporządzeniem (UE) 2019/2175¹⁶, na mocy którego powierzono EUNB obowiązek prowadzenia, koordynowania i monitorowania wysiłków w zakresie AML/CFT podejmowanych przez wszystkie unijne podmioty świadczące usługi finansowe i właściwe organy. EUNB jest również uprawniony do ustanowienia ogólnounijnej bazy danych dotyczących zagrożeń i działań nadzorczych w zakresie AML/CFT, przeprowadzania ocen ryzyka w odniesieniu do właściwych organów oraz, w razie potrzeby, zwracania się do organów o przeprowadzenie postępowań wyjaśniających i rozważenie podjęcia działań odnoszących się do poszczególnych instytucji finansowych. Komisja oczekuje, że EUNB w pełni wykorzysta swoje wzmocnione uprawnienia, w szczególności jeżeli chodzi o badanie, czy dany krajowy organ nadzorczy naruszył prawo Unii, wykonując swoje zadania. EUNB rozpoczął już przeprowadzanie przeglądów wdrażania i opublikował pierwsze sprawozdanie w lutym 2020 r.¹⁷ W sprawozdaniu tym zwrócono uwagę na szereg wyzwań i stwierdzono, że podejścia właściwych organów do nadzoru nad bankami w zakresie AML/CFT nie zawsze były skuteczne.

Jak określono w sekcji IV, ustanowienie organu nadzorczego na szczeblu UE poprawi przestrzeganie przepisów. To z kolei zapewni po pierwsze podejmowanie odpowiednich działań zapobiegających sytuacjom, w których dochodzi do prania pieniędzy, oraz – w razie niemożności osiągnięcia tego celu – zagwarantuje nakładanie skutecznych sankcji. Nowy organ nadzorczy na szczeblu UE będzie pomyślany w taki sposób, aby zapewnić mu niezbędne kompetencje w zakresie AML/CFT, zdolności i uprawnienia dochodzeniowe oraz strukturę decyzyjną umożliwiające skuteczniejsze wdrażanie przepisów i podejmowanie działań zapobiegawczych w przypadku wystąpienia podejrzeń, tak aby zagwarantować skuteczne stosowanie jednolitego zbioru przepisów. Komisja jest zdania, że kontrole na miejscu mające na celu ocenę skuteczności ram AML/CFT w państwach członkowskich będą miały kluczowe znaczenie dla osiągnięcia wysokich standardów jakości w całej Unii.

Komisja będzie nadal zapewniać pełną i prawidłową transpozycję przepisów dotyczących AML/CFT i zaproponuje w drugim kwartale 2020 r. zalecenia dla poszczególnych krajów w sprawie AML/CFT.

III. OPRACOWANIE SZCZEGÓŁOWEGO ZBIORU PRZEPISÓW

Unijne ramy prawne mają wszechstronny charakter. Stopniowo rozszerzono w nich zakres tzw. podmiotów zobowiązanych¹⁸ oraz wykaz przestępstw źródłowych, położono większy

¹⁶ Zob. przypis 5.

¹⁷ Sprawozdanie EUNB na temat podejścia właściwych organów do nadzoru nad bankami w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu, EBA/Rep/2020/06.

¹⁸ Oprócz sektora finansowego, przedstawicieli zawodów prawniczych i biegłych rewidentów unijne ramy mają również zastosowanie do pośredników w obrocie nieruchomościami, usług w zakresie gier hazardowych, osób prowadzących handel towarami, podmiotów zajmujących się świadczeniem usług wymiany walut pomiędzy walutami wirtualnymi a walutami fiducjarnymi, dostawców kont waluty wirtualnej i osób handlujących dziełami sztuki.

nacisk na własność rzeczywistą i podejście oparte na analizie ryzyka oraz w dużej mierze usunięto przeszkody w komunikacji i współpracy między właściwymi organami. Ramy te zapewniają państwom członkowskim kompleksowe otoczenie regulacyjne służące zwalczaniu prania pieniędzy i finansowania terroryzmu.

Jednak obecne podejście do przepisów unijnych doprowadziło do rozbieżności we wdrażaniu ram w poszczególnych państwach członkowskich, a częściowo do ustanowienia dodatkowych wymogów wykraczających poza wymogi określone w prawie Unii. Do takich środków zalicza się określenie dodatkowych podmiotów zobowiązanych, takich jak platformy finansowania społecznościowego lub sprzedawcy diamentów, przyznanie jednostkom analityki finansowej uprawnień do zamrażania aktywów oraz wprowadzenie ograniczeń w płatnościach gotówkowych¹⁹. Skutkuje to zróżnicowaniem prawa w obrębie UE, co prowadzi do powstania dodatkowych kosztów i obciążeń dla podmiotów świadczących usługi transgraniczne lub do wykorzystywania tzw. arbitrażu regulacyjnego, w ramach którego przedsiębiorstwa rejestrują swoją działalność tam, gdzie przepisy są bardziej liberalne.

Brak szczegółowości w obowiązujących przepisach i nieprecyzyjny podział obowiązków w odniesieniu do kwestii transgranicznych skutkuje rozbieżnymi interpretacjami dyrektywy w poszczególnych państwach członkowskich. Niewystarczająca współpraca między właściwymi organami (jednostkami analityki finansowej, organami nadzoru, organami ścigania oraz organami celnymi i podatkowymi), zarówno na szczeblu krajowym, jak i transgranicznym, stwarza potencjalne luki prawne, które mogą być wykorzystywane przez przestępców. Europejskie Urzędy Nadzoru stwierdziły ponadto²⁰, że rozbieżności w podejściu regulacyjnym do nadzoru i w stosowaniu podejścia opartego na analizie ryzyka utrudniają świadczenie usług transgranicznych i zwiększają koszty ponoszone przez przedsiębiorstwa, a jednocześnie zakłócają sprawne funkcjonowanie unijnych ram AML/CFT. Kwestia ta jest szczególnie istotna w obszarze FinTech, a EUNB zalecił Komisji harmonizację wymogów, które powinny mieć zastosowanie do przedsiębiorstw z tego sektora²¹, jeżeli stwarzają one ryzyko związane z praniem pieniędzy / finansowaniem terroryzmu.

Unijne przepisy dotyczące AML/CFT muszą stać się bardziej szczegółowe, bardziej precyzyjne i w mniejszym stopniu podatne na możliwość zróżnicowanego wdrażania. Niektóre dodatkowe wymogi nałożone przez państwa członkowskie przy transpozycji dyrektyw w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy mogą się jednak przyczynić do wzmocnienia ram AML/CFT i mogłyby zostać włączone do przyszłego zbioru przepisów unijnych. Aby ograniczyć rozbieżności w wykładni i stosowaniu przepisów, niektóre części dyrektywy w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy powinny zostać przekształcone w przepisy stosowane bezpośrednio, ustanowione w rozporządzeniu. Powinno to dotyczyć co najmniej przepisów określających wykaz podmiotów zobowiązanych, wymogów należytej staranności w zakresie weryfikacji klientów, kontroli wewnętrznych, obowiązków

¹⁹ Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ograniczeń dotyczących płatności gotówkowych, COM(2018) 483 final. Dalsza ukierunkowana ocena tej kwestii zostanie przeprowadzona w 2021 r.

²⁰ Wspólna opinia Europejskich Urzędów Nadzoru w sprawie ryzyka związanego z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu mającego wpływ na sektor finansowy Unii Europejskiej, 4 października 2019 r.

²¹ Sprawozdanie EUNB w sprawie potencjalnych przeszkód dla transgranicznego świadczenia usług bankowych i płatniczych, 29 października 2019 r.

sprawozdawczych, a także przepisów dotyczących rejestrów beneficjentów rzeczywistych i centralnych mechanizmów rachunków bankowych. Należy również rozważyć bardziej zharmonizowane podejście do identyfikacji osób zajmujących eksponowane stanowiska polityczne. Szczególną uwagę należy zwrócić na skuteczność systemu, bardziej szczegółowo określając strukturę nadzoru i zadania nadzorcze w odniesieniu do wszystkich podmiotów zobowiązanych oraz zadania jednostek analityki finansowej (zob. kolejne sekcje). Zintegrowany unijny system AML/CFT wymagał będzie również wystarczająco szczegółowego zbioru przepisów, aby ułatwić bezpośredni nadzór.

Ponadto, jeżeli chodzi o przepisy szczegółowe, można by osiągnąć dalszą harmonizację dzięki nadaniu uprawnień do przyjmowania bardziej szczegółowych przepisów w drodze aktów delegowanych lub wykonawczych w celu dostosowania się do zmieniających się sytuacji.

Należy rozszerzyć zakres przepisów unijnych, aby uwzględnić wpływ innowacji technologicznych i zmiany w normach międzynarodowych. Z prac prowadzonych na szczelnie międzynarodowym wyniku, że należałoby rozszerzyć zakres sektorów lub podmiotów objętych przepisami w zakresie AML/CFT i zbadać, w jaki sposób przepisy te powinno się stosować wobec dostawców usług związanych z aktywami wirtualnymi, którzy dotychczas nie są nimi objęci²². Inne środki mogłyby obejmować ułatwienie korzystania z identyfikacji cyfrowej do celów zdalnej identyfikacji klientów i weryfikacji ich tożsamości, jak również w celu nawiązywania stosunków gospodarczych na odległość; mogłyby one także obejmować wprowadzenie pułapu dla płatności gotówkowych opiewających na duże kwoty. Ponadto konieczne jest ogólnounijne wzajemne połączenie centralnych mechanizmów rachunków bankowych w celu przyspieszenia dostępu organów ścigania i jednostek analityki finansowej do informacji finansowych i w celu ułatwienia współpracy transgranicznej.

Biorąc pod uwagę wzrost cyberprzestępczości finansowej, a zwłaszcza oszustw, można by rozważyć wprowadzenie przepisów ułatwiających jednostkom analityki finansowej zamrażanie mienia w postępowaniu administracyjnym oraz zobowiązujących instytucje finansowe do rozpatrywania i realizacji żądań zwrotu płatności. Dalsze zagrożenia wynikają z programów obywatelstwa i ułatwień pobytowych dla inwestorów. Konieczne będzie zwrócenie należytej uwagi na to, w jaki sposób zagrożenia te można ograniczyć. Należy również poświęcić uwagę sektorom stwarzającym ryzyko, zidentyfikowanym w ramach ponadnarodowej oceny ryzyka.

Podczas prac nad wprowadzeniem takich nowych środków istotne będzie ograniczenie do minimum dodatkowych obciążeń finansowych i administracyjnych dla państw członkowskich i podmiotów zobowiązanych oraz postępowanie zgodne z podejściem opartym na analizie ryzyka.

W obliczu zwiększonych kar za uchybienia w zakresie AML/CFT podmioty zobowiązane poszukują sposobów skuteczniejszego przestrzegania przepisów – od przeznaczenia dodatkowych zasobów i opracowania szeroko zakrojonych programów działań zaradczych poprzez dokonanie radykalnej rewizji swoich modeli biznesowych, aż po rezygnację z

²² FATF definiuje aktywa wirtualne jako cyfrowe wyznaczniki wartości, które mogą być przedmiotem obrotu cyfrowego lub mogą być przekazywane i które mogą być wykorzystywane do celów płatności lub inwestycji. Wirtualne aktywa nie obejmują cyfrowych wyznaczników walut fiducjarnych, papierów wartościowych i innych aktywów finansowych objętych już normami FATF.

niektórych produktów, klientów lub rynków, w tym z bankowości korespondenckiej. Może to wywołać niezamierzone skutki w zakresie świadczenia usług finansowych i finansowania gospodarki. Rozwiązania technologiczne, które mogą przyczynić się do skuteczniejszego wykrywania podejrzanych transakcji i działań, muszą być zgodne z międzynarodowymi i unijnymi normami w zakresie AML/CFT oraz z innymi przepisami unijnymi, w tym z przepisami dotyczącymi ochrony danych i ochrony konkurencji.

Ponieważ unijne przepisy w zakresie AML/CFT nie mają na celu uniemożliwienia dostępu do legalnych usług finansowych, potrzebna jest większa jasność co do tego, w jaki sposób przepisy te są powiązane z innymi przepisami w sektorze finansowym²³. Należy rozważyć, czy i w jakich okolicznościach pranie pieniędzy lub finansowanie terroryzmu mogłoby prowadzić do stwierdzenia upadłości lub zagrożenia upadłością i ewentualnego uruchomienia restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banku na podstawie dyrektywy w sprawie naprawy oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków²⁴ lub zainicjowania likwidacji zgodnie ze standardowym postępowaniem upadłościowym, a także do konieczności wypłaty rekompensaty deponentom. Większa przejrzystość przepisów dyrektywy w sprawie systemów gwarancji depozytów²⁵ mogłaby korzystnie wpłynąć na dalsze ograniczenie ryzyka, że deponentom podejrzanym o działania w zakresie prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu wypłacane są rekompensaty w ramach systemu gwarancji depozytów, a jednocześnie zostałaby precyzyjniej określona rola systemów gwarancji depozytów i innych właściwych organów ds. AML/CFT. Pod rozwagę należy również wziąć to, w jaki sposób pogodzić wynikający z dyrektywy w sprawie rachunków płatniczych²⁶ obowiązek udostępnienia każdemu klientowi podstawowego rachunku z obowiązkiem w zakresie AML/CFT polegającym na tym, że podmioty zobowiązane muszą rozwiązać stosunek gospodarczy, jeżeli mają podejrzenia co do klienta lub nie mogą uzyskać zaktualizowanych informacji na jego temat. Ponadto trzeba będzie przeprowadzić przegląd, aby ocenić, czy kategorie dostawców usług płatniczych obecnie objętych przepisami w zakresie AML/CFT są odpowiednie.

Ramy usług finansowych mogłyby zostać tak dopracowane, aby zapewnić nałożenie na organy nadzoru ostrożnościowego konkretnych obowiązków dotyczących wymiany informacji z ich odpowiednikami w zakresie AML/CFT. W ramach badań kompetencji i reputacji wymaganych na mocy przepisów dotyczących usług finansowych należy stosować bardziej rygorystyczne warunki odnoszące się do AML/CFT.

Podmioty zobowiązane, które uzyskują dostęp do informacji istotnych dla przeprowadzenia z należytą starannością weryfikacji klientów, oraz organy publiczne wymieniające między sobą informacje, w tym również poza UE, muszą w pełni przestrzegać unijnych przepisów

²³ Zob. również zapowiedź w programie prac Komisji, że Komisja przedstawi ramy prawne dotyczące kryptowalut.

²⁴ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/59/UE z dnia 15 maja 2014 r. ustanawiająca ramy na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych (Tekst mający znaczenie dla EOG) (Dz.U. L 173 z 12.6.2014, s. 190).

²⁵ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/49/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie systemów gwarancji depozytów (Tekst mający znaczenie dla EOG) (Dz.U. L 173 z 12.6.2014, s. 149).

²⁶ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/92/UE z dnia 23 lipca 2014 r. w sprawie porównywalności opłat związanych z rachunkami płatniczymi, przenoszenia rachunku płatniczego oraz dostępu do podstawowego rachunku płatniczego (Tekst mający znaczenie dla EOG) (Dz.U. L 257 z 28.8.2014, s. 214).

dotyczących ochrony danych. Na przykład zapewnienie podmiotom zobowiązanym dostępu do niektórych publicznych rejestrów może budzić obawy związane z ochroną danych. Trudności w zapewnieniu zgodności z wymogami ochrony i poufności danych sygnalizowano również w kontekście wymiany informacji między właściwymi organami. Kwestie te powinny zostać należycie rozwiązane.

W pierwszym kwartale 2021 r. Komisja przedstawi wnioski ustawodawcze mające na celu opracowanie jednolitego zbioru przepisów w dziedzinie AML/CFT w oparciu o dogłębną ocenę skutków.

IV. WPROWADZENIE NA SZCZEBLU UE NADZORU W ZAKRESIE AML/CFT

Nadzór stanowi kluczowy element skutecznych ram AML/CFT. Znaczenie odpowiedniego nadzoru zostało potwierdzone w pakiecie z lipca 2019 r. dotyczącym przeciwdziałania praniu pieniędzy, w którym analiza szeregu przypadków prania pieniędzy ujawniła istotne niedociągnięcia w odniesieniu do zarządzania ryzykiem przez instytucje kredytowe i nadzoru nad nimi sprawowanego zarówno przez organy odpowiedzialne za nadzór w zakresie AML/CFT, jak i organy nadzoru ostrożnościowego. Jednocześnie niedawne domniemane przypadki prania pieniędzy ujawnione przez media z nurtu dziennikarstwa śledczego wskazują również na wadliwy nadzór nad podmiotami niefinansowymi.

Te palące kwestie wynikają zarówno z koncepcji ram nadzorczych, jak i ich wdrażania. Nadzór w dziedzinie AML/CFT w UE prowadzony jest obecnie na poziomie poszczególnych państw członkowskich. Jego jakość i skuteczność w obrębie UE są zróżnicowane ze względu na znaczne różnice w zasobach ludzkich i finansowych, umiejętnościach oraz znaczeniu przypisywanym temu zadaniu. Unia nie posiada wystarczająco skutecznych metod postępowania w przypadku incydentów związanych z AML/CFT, w których występują aspekty transgraniczne. Unijne ramy AML/CFT są najwyżej tak silne jak ich najsłabsze ogniwo, a uchybienia jednego właściwego organu krajowego stwarzają zagrożenie dla całego jednolitego rynku. W konsekwencji UE jako całość ponosi straty finansowe, gospodarcze i wizerunkowe.

UE nie może sobie pozwolić na to, by czekać, aż pojawią się kolejne problemy, zanim zostanie utworzony skuteczny system nadzoru w zakresie AML/CFT, który przyczyni się do sprawnego funkcjonowania jednolitego rynku i unii bankowej. Wysokiej jakości nadzór w zakresie AML/CFT w całej UE jest konieczny do odbudowy zaufania wśród obywateli i szerszej społeczności międzynarodowej.

Istnieje wyraźna i udokumentowana potrzeba ustanowienia zintegrowanego systemu nadzoru w zakresie AML/CFT na szczęblu UE, który zapewni spójne i właściwe stosowanie zbioru przepisów dotyczących AML/CFT w całej UE oraz będzie sprzyjał skutecznej współpracy między wszystkimi odpowiednimi właściwymi organami. Chociaż sektory i kwestie, o których mowa, mogą się znacznie różnić, doświadczenia związane z tworzeniem i funkcjonowaniem istniejących na szczęblu UE mechanizmów, którym powierzono scentralizowane zadania nadzorcze, takich jak Jednolity Mechanizm Nadzorczy, Jednolita Rada ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji oraz Europejski System Nadzoru Finansowego, mogą dostarczyć przydatnych spostrzeżeń.

Utworzenie na szczęblu UE systemu nadzoru w zakresie AML/CFT w celu integracji i uzupełnienia systemów krajowych pozwoli zaradzić fragmentacji nadzoru, zapewni

zharmonizowane stosowanie przepisów w zakresie AML/CFT w UE oraz ich skuteczne egzekwowanie, wesprze działania nadzorcze prowadzone na miejscu oraz zapewni stały przepływ informacji na temat bieżących środków i istotnych stwierdzonych niedociągnięć. Krajowe organy nadzoru będą nadal stanowić podstawowy element tego systemu i będą nadal odpowiadać za większość bieżącego nadzoru. Ustanowienie unijnego centrum tego systemu jest najważniejsze, a jego funkcje, kompetencje i interakcja z krajowymi organami nadzoru będą musiały zostać jasno określone we wniosku ustawodawczym.

Funkcje organu sprawującego nadzór na szczeblu UE w zakresie AML/CFT

Organowi nadzoru w zakresie AML/CFT na szczeblu UE należy powierzyć bardzo jasno określone uprawnienia do nadzorowania i instruowania organów krajowych, jeżeli chodzi o realizację różnych zadań związanych z AML/CFT, oraz do zacieśnienia koordynacji z organami nadzoru spoza UE. W ramach sformalizowanej procedury należy określić wzajemne zależności i odpowiednie uprawnienia unijnych i krajowych organów nadzoru.

Konieczność zapewnienia wysokiej jakości nadzoru w sprawach transgranicznych oraz wyeliminowania słabych ogniw w unijnych ramach nadzoru stanowią ważne powody powierzenia organowi unijnemu bezpośrednich zadań nadzorczych w zakresie AML/CFT w odniesieniu do niektórych podmiotów zobowiązanych, za które mógłby on ponosić wyłączną lub wspólną odpowiedzialność. Oznacza to możliwość dokonywania przeglądu wewnętrznych polityk, procedur i kontroli, a także ich skutecznego wdrażania przez nadzorowane podmioty, jak również przeglądu dokumentacji dotyczącej transakcji i klientów. Unijny organ nadzoru mógłby otrzymać, samodzielnie lub wspólnie z krajowym organem nadzoru, zadanie sprawowania nadzoru nad jasno określonymi podmiotami zobowiązanymi lub rodzajami działalności przez dany okres, w oparciu o stopień stwarzanego przez nie zagrożenia. Organ ten wniósłby wartość dodaną dzięki monitorowaniu i ocenianiu różnych rodzajów ryzyka w całej UE. Czerpiąc inspirację z konstrukcji organów unijnych działających w innych dziedzinach, nadzór UE można by zapewnić poprzez mechanizm obejmujący decyzje podejmowane na szczeblu UE i egzekwowane przez jednostki organizacyjne UE w państwach członkowskich.

Innym wariantem mogłoby być połączenie bezpośrednich uprawnień nadzorczych w odniesieniu do niektórych rodzajów podmiotów zobowiązanych, które to uprawnienia byłyby wykonywane w porozumieniu z państwami członkowskimi, i uprawnień w zakresie koordynacji i kontroli w odniesieniu do innych podmiotów. Komisja proponuje mechanizm nadzorczy zgodny z zasadami proporcjonalności i pomocniczości oraz istniejącym orzecznictwem w odniesieniu do uprawnień, które mogą zostać powierzone agencjom Unii.

Zakres nadzoru na szczeblu UE

Ryzyko prania pieniędzy występuje zarówno w sektorze finansowym, jak i poza nim, a ponadto jest zmienne w czasie i różne w poszczególnych państwach członkowskich. Wprowadzenie skuteczniejszego nadzoru wymagałoby, aby mandat unijnego organu nadzoru w zakresie AML/CFT od początku obejmował wszystkie obszary ryzyka, z uwzględnieniem poważnego charakteru ryzyka, z jakim borykają się wszystkie sektory. Zapewniłoby to unijnym organom nadzoru od samego początku wszystkie narzędzia niezbędne do harmonizacji praktyk w całej UE i zapewnienia wysokiego poziomu nadzoru we wszystkich sektorach. Biorąc pod uwagę złożoność zadań i samą liczbę podmiotów zobowiązanych w całej UE, koncepcja organu nadzoru w zakresie AML/CFT może również zakładać stopniowy rozwój, umożliwiając mu, w miarę jego umacniającej się pozycji i dowiedzionej

skuteczności, objęcie nadzorem wszystkich sektorów (finansowych i niefinansowych) podlegających obowiązkom w zakresie AML/CFT.

Rozwiązaniem alternatywnym mogłaby być bezpośrednia odpowiedzialność unijnego organu nadzoru za sektor finansowy w ramach zintegrowanego systemu z krajowym organem nadzoru i pośrednia odpowiedzialność za nadzór nad sektorem niefinansowym. Pośredni nadzór nad sektorem niefinansowym umożliwiłby organowi unijnemu interwencję, w przypadkach, w których zostanie to uznane za konieczne, w celu zapewnienia wysokiej jakości nadzoru w sektorze niefinansowym w całej Unii.

Inne warianty, zakładające węższy zakres, wiązałyby się z nadzorowaniem przez unijny organ nadzoru wyłącznie instytucji finansowych, które odpowiadają za największą część wszystkich transakcji finansowych. Centralizację nadzoru w tym sektorze można by łatwiej osiągnąć, jako że podlega on już w dużym stopniu regulacji i nadzorowi. Wariant ten pozostawiłby jednak słabe ogniwa w unijnych ramach nadzoru i nie zapewniłby skutecznego systemu AML/CFT.

We wszystkich przypadkach podejście do nadzoru w zakresie AML/CFT oparte na analizie ryzyka, określone zarówno w prawie Unii, jak i w normach międzynarodowych, wymaga identyfikacji czynników ryzyka odnoszących się do prania pieniędzy i finansowania terroryzmu oraz przydzielenia zasobów przeznaczonych na nadzór w oparciu o wyniki specjalnej oceny ryzyka. Nadzór na szczeblu UE musi mieć na celu uwzględnienie ryzyka i dalszy rozwój wiedzy fachowej uzyskanej w tym zakresie przez krajowe organy nadzoru.

Na koniec można by również zbadać, czy takiemu organowi nadzoru należy powierzyć niektóre kompetencje w zakresie monitorowania i wspierania realizacji zamrożenia aktywów w ramach unijnych środków ograniczających (sankcji) w poszczególnych państwach członkowskich. Mimo że istniejące zadania i wyzwania mogą się różnić w różnych wymiarach, jeżeli chodzi o AML/CFT i środki ograniczające, istnieją również pewne wspólne wyzwania i synergia, które warto ocenić.

Który organ UE?

Zadanie polegające na zapewnieniu nadzoru na szczeblu UE można by powierzyć istniejącej agencji UE, a mianowicie EUNB, albo nowemu specjalnemu podmiotowi.

Niedawno przyjęte przepisy zobowiązują EUNB do prowadzenia, koordynowania i monitorowania działań mających na celu wzmocnienie środków w zakresie AML/CFT w całej UE w odniesieniu do instytucji finansowych. Powierzenie EUNB dodatkowych obowiązków nadzorczych w zakresie AML/CFT miałoby wyraźne zalety, jeżeli chodzi o zapewnienie ciągłości i szybkiego działania. Wariant ten wymagałby jednak również istotnej reformy EUNB, a także znacznego poszerzenia wiedzy i kompetencji w zakresie AML/CFT. Procedury zarządzania i podejmowania decyzji obowiązujące w EUNB musiałyby zostać w znacznym stopniu poddane przeglądowi, aby zagwarantować, że decyzje w zakresie nadzoru podejmowane są zawsze w sposób niezależny, w wyłącznym interesie UE. Ponadto konieczne byłoby zwiększenie jego zdolności i uprawnień w zakresie prowadzenia dochodzeń. Biorąc pod uwagę mandat i zdolności EUNB, nadzór nad podmiotami zobowiązanymi poza sektorem finansowym mógłby okazać się trudny do zorganizowania na poziomie tego urzędu.

Alternatywnym rozwiązaniem mogłoby być ustanowienie nowego, specjalnego unijnego organu nadzorczego ds. przeciwdziałania praniu pieniędzy, który byłby właściwy w zakresie nadzoru nad podmiotami zobowiązanymi zarówno w sektorze finansowym, jak i niefinansowym. Pozwoliłoby to na maksymalną elastyczność w opracowaniu systemu dostosowanego pod względem organizacji i zarządzania do istniejących potrzeb, z uproszczonymi i szybkimi procesami decyzyjnymi w celu szybkiego reagowania na zagrożenia, jak również w uzyskaniu synergii z mechanizmem koordynacji i wsparcia dla jednostek analityki finansowej (zob. następna sekcja). Rozpoczęcie funkcjonowania nowego organu może jednak wymagać więcej czasu, koszty mogłyby być stosunkowo wyższe i trzeba by uwzględnić ryzyko związane z realizacją tej inicjatywy. W zależności od zadań, które otrzymałby ten organ, należy unikać ryzyka niepotrzebnego powielania działań lub niespójności z pracami innych organów nadzorczych takich jak EUNB.

Wpływ każdego z wariantów na budżet będzie kluczową kwestią. Szczególnie w obecnej sytuacji gospodarczej preferowanym rozwiązaniem mogłoby być zapewnienie finansowania działań nadzorczych poprzez wkład ze strony nadzorowanych podmiotów z sektora prywatnego, jak ma to już miejsce w przypadku kilku organów unijnych.

W pierwszym kwartale 2021 r. Komisja przedstawi wnioski dotyczące utworzenia na szczeblu UE organu nadzoru w zakresie AML/CFT w oparciu o dogłębną ocenę skutków poszczególnych wariantów pod kątem funkcji tego organu oraz jego zakresu i struktury.

V. USTANOWIENIE MECHANIZMU KOORDYNACJI I WSPARCIA DLA JEDNOSTEK ANALITYKI FINANSOWEJ

Zgodnie z obowiązującymi ramami unijnymi podmioty zobowiązane muszą zgłaszać wszystkie podejrzane transakcje krajowej jednostce analityki finansowej. Zgłoszenia składane przez podmioty zobowiązane oraz dane dotyczące środków pieniężnych przekazywane przez organy celne stanowią podstawę do sporządzania przez jednostki analityki finansowej analiz, które są następnie przekazywane organom ścigania, organom nadzoru, organom podatkowym lub innym jednostkom analityki finansowej. Analizy te są wykorzystywane na przykład przez organy ścigania w dochodzeniach karnych. Analiza strategiczna tendencji i wzorców dokonywana przez jednostki analityki finansowej stanowi również wkład w wytyczne i informacje zwrotne dla podmiotów zobowiązanych, aby pomóc im w identyfikowaniu wzorców prania pieniędzy i finansowania terroryzmu.

Stwierdzono szereg niedociągnięć w zakresie stosowania przepisów i współpracy tych podmiotów między sobą oraz z innymi organami na szczeblu krajowym i w całej UE. Stosowanie szablonów zgłoszeń przez podmioty zobowiązane w kontekście krajowym jest nadal ograniczone, a szablony te są często dostosowane do potrzeb konkretnych przedsiębiorstw (np. banków). Niektóre jednostki analityki finansowej nadal nie posiadają niezbędnych narzędzi informatycznych do skutecznego przetwarzania i analizowania informacji.

Jednostki analityki finansowej mają obowiązek przekazywania informacji zwrotnych podmiotom zobowiązanym w związku z ich zgłoszeniami. Przekazywanie takich informacji jest jednak wciąż ograniczone. Prawie zupełnie brak jest informacji zwrotnych w przypadku, gdy zgłoszenia podmiotów zobowiązanych dotyczą innego państwa członkowskiego. Ten brak informacji zwrotnych sprawia, że podmioty zobowiązane są pozbawione narzędzi

niezbędnych do dostosowania lub ukierunkowania stosowanych przez nie środków zapobiegawczych.

Ograniczona wymiana informacji między jednostkami analityki finansowej i innymi właściwymi organami budzi wielkie zaniepokojenie z uwagi na transgraniczny charakter wielu działań w zakresie prania pieniędzy i finansowania terroryzmu. Na przykład, mimo że organy celne w UE regularnie przekazują jednostkom analityki finansowej dane dotyczące środków pieniężnych, bardzo rzadko otrzymują od nich informacje zwrotne, które mają kluczowe znaczenie dla bardziej konkretnej i skutecznej analizy ryzyka.

Wyzwania dotyczące funkcjonowania i hostingu sieci FIU.net – unijnego systemu wymiany informacji między jednostkami analityki finansowej – również wymagają działań ze względu na to, że jest to stare narzędzie informatyczne, które wymaga znacznej modernizacji zarówno oprogramowania, jak i sprzętu komputerowego, a także opracowania nowych funkcji ułatwiających współpracę.

Większość podejrzanych transakcji zgłaszanych do jednostek analityki finansowej ma wymiar transgraniczny, ale ich wspólne analizowanie wciąż jest ograniczone. Prowadzi to do powstania luk w procesie identyfikacji przypadków transgranicznych. Konieczne potrzebne są zaawansowane możliwości analizowania takich informacji w kontekście transgranicznym, zwłaszcza w świetle coraz większej złożoności przypadków prania pieniędzy.

Rola mechanizmu koordynacji i wsparcia na szczeblu UE

Mechanizm koordynacji i wsparcia dla jednostek analityki finansowej na poziomie UE pozwoliłby wyeliminować wspomniane powyżej niedociągnięcia. Odgrywałby on wiodącą rolę w koordynowaniu prac krajowych jednostek analityki finansowej. Powinno to obejmować identyfikację podejrzanych transakcji o wymiarze transgranicznym, wspólną analizę przypadków transgranicznych oraz określenie tendencji i czynników istotnych dla oceny ryzyka prania pieniędzy i finansowania terroryzmu na poziomie krajowym i ponadnarodowym. W ramach tego mechanizmu powinno się również przyjmować lub proponować środki wykonawcze lub normy przewidziane w bardziej zharmonizowanych przepisach zawartych w zbiorze przepisów dotyczących obowiązków sprawozdawczych jednostek analityki finansowej oraz cech charakterystycznych, działań i współpracy jednostek analityki finansowej i stosowanych przez nie szablonów, a także propagować szkolenia dla jednostek analityki finansowej i budowanie ich potencjału. Mechanizm koordynacji i wsparcia na szczeblu UE powinien również przyczyniać się do zacieśnienia współpracy między właściwymi organami (jednostkami analityki finansowej, organami nadzoru, organami ścigania oraz organami celnymi i podatkowymi), zarówno na szczeblu krajowym, jak i transgranicznym, oraz współpracy z jednostkami analityki finansowej spoza UE.

Korzystne byłoby zbudowanie bardziej scentralizowanego potencjału, opartego na narzędziach informatycznych, który umożliwiłby identyfikację transgranicznych podejrzanych transakcji i ułatwiłby określenie tendencji.

W tym kontekście ważne jest również zapewnienie stabilności sieci FIU.net, obecnie zarządzanej przez Europol. Istnieje pilna potrzeba inwestowania w jej rozwój w celu przezwyciężenia obecnych problemów utrudniających wymianę informacji i zestawianie danych. Biorąc pod uwagę planowane przeniesienie administracji technicznej systemu z

Europolu, należy określić odpowiednie i opłacalne finansowo rozwiązanie. W perspektywie krótkoterminowej Komisja przejmie zarządzanie siecią FIU.net w celu zapewnienia ciągłego i niezakłóconego funkcjonowania systemu²⁷. W dalszej perspektywie hosting sieci FIU.net lub systemu, który ją zastąpi, można by powierzyć unijnemu mechanizmowi koordynacji i wsparcia. W grę wchodzi też inne odpowiednie rozwiązanie.

Organ odpowiedzialny za mechanizm koordynacji i wsparcia na szczeblu UE

Zadanie stworzenia mechanizmu wsparcia i koordynacji dla jednostek analityki finansowej będzie zależało od roli, jaką przewiduje się dla tego mechanizmu.

Zgodnie z celem, jakim jest powierzenie dużej roli wspomnianemu mechanizmowi koordynacji i wsparcia z myślą o uwzględnieniu wszystkich przeanalizowanych powyżej elementów, zarządzanie nim mogłoby zostać zapewnione przez istniejącą agencję UE lub przez nowy, specjalny organ. W przypadku utworzenia nowego organu UE do spraw nadzoru można by również powierzyć mu zadanie administrowania tym mechanizmem. W tym celu warto zauważyć, że dwanaście jednostek analityki finansowej w UE ma obecnie zadania nadzorcze, przynajmniej w odniesieniu do sektora niefinansowego, a niektóre z nich mają zadania nadzorcze w odniesieniu do wszystkich sektorów.

W ramach zawężonej roli mechanizmu koordynacji i wsparcia możliwe byłoby zarządzenie niektórym stwierdzonym niedociągnięciom, ale nie doprowadziłoby to do powstania skutecznego mechanizmu koordynacji i wsparcia na szczeblu UE. W takich okolicznościach można by przewidzieć kilka wariantów. Przykładowo, gdyby zadania ograniczały się do opracowywania projektów standardów regulacyjnych i wytycznych, można to osiągnąć, przekształcając platformę jednostek analityki finansowej, obecnie działającą jako nieformalny komitet Komisji, w komitet działający w ramach procedury komitetowej i pozostawiając Komisji przyjęcie wyników jego prac w drodze aktów delegowanych lub wykonawczych. Alternatywnym rozwiązaniem mogłaby być oficjalna sieć jednostek analityki finansowej posiadająca własne uprawnienia i obowiązki oraz zadania.

Bez względu na to, jaki kształt przybierze mechanizm koordynacji i wsparcia, jego procedury zarządzania i podejmowania decyzji powinny być wystarczająco niezależne, przy czym powinien on działać jako sieć krajowych jednostek analityki finansowej z centralnym elementem unijnym.

W pierwszym kwartale 2021 r. Komisja przedstawi wnioski dotyczące ustanowienia unijnego mechanizmu koordynacji i wsparcia dla jednostek analityki finansowej w oparciu o dogłębną ocenę skutków poszczególnych wariantów pod kątem jego roli i struktury. Komisja przejmie zarządzanie siecią FIU.net w czwartym kwartale 2020 r.

VI. EGZEKWOWANIE PRZEPISÓW PRAWA KARNEGO I WYMIANA INFORMACJI NA SZCZEBLU UNIJNYM

Szereg instrumentów prawnych i rozwiązań instytucjonalnych ułatwia egzekwowanie przepisów prawa karnego i wymianę informacji na szczeblu unijnym.

²⁷ Z należytych poszanowaniem charakteru informacji, których to dotyczy.

Dzięki niedawno wprowadzonym środkom zlikwidowano luki w definicji prania pieniędzy i karaniu za pranie pieniędzy w całej UE oraz ułatwiono współpracę sądową i policyjną²⁸. Komisja będzie monitorować terminową transpozycję i wdrażanie tych środków. Zintensyfikowano również wykorzystanie informacji finansowych w przypadku poważnych przestępstw, zapewniając organom ścigania bezpośredni dostęp do centralnych mechanizmów rachunków bankowych, poprawiając jednocześnie współpracę między organami ścigania, jednostkami analityki finansowej i Europolem w odniesieniu do takich poważnych przestępstw²⁹. Środki te przyspieszą dochodzenia w sprawach karnych i umożliwią organom skuteczniejsze zwalczanie przestępczości transgranicznej. Ogólnoeuropejskie wzajemne połączenie centralnych mechanizmów rachunków bankowych przyspieszy dostęp do informacji finansowych dla organów ścigania i jednostek analityki finansowej oraz ułatwi współpracę transgraniczną, a w każdym razie powinno również obejmować organy ścigania. Takie wzajemne połączenie należy uznać za kwestię priorytetową.

Ustanowiono kluczowe normy w zakresie odzyskiwania dochodów z przestępstwa³⁰. Komisja opublikuje w 2020 r. sprawozdanie, w którym przedstawi w ogólnym zarysie, w jaki sposób przepisy te są wdrażane, oraz zaprezentuje sposoby zwiększenia roli biur ds. odzyskiwania mienia. Nowe środki, które będą miały zastosowanie od grudnia 2020 r.³¹, ułatwią transgraniczne odzyskiwanie mienia oraz przyspieszą i uproszczą zamrażanie i konfiskatę mienia pochodzącego z działalności przestępczej w całej UE.

Jednocześnie zasadnicze znaczenie ma również rozwijanie zdolności na szczeblu UE do prowadzenia dochodzeń i ścigania przestępstw finansowych.

Europol zwiększa wysiłki na rzecz zwalczania przestępstw gospodarczych i finansowych dzięki nowemu europejskiemu ośrodkowi ds. przestępczości gospodarczej i finansowej (EFECC), który powinien rozpocząć działalność w 2020 r. EFECC skoncentruje cały potencjał w zakresie wywiadu finansowego i ścigania przestępstw gospodarczych w ramach jednej struktury działającej w obrębie Europolu, a celem jego działań będzie większa skuteczność prowadzonych operacji, uzyskanie lepszego ich przeglądu oraz usprawnienie zarządzania relacjami z zainteresowanymi stronami i zwiększenie możliwości finansowania. Komisja w pełni popiera utworzenie EFECC i uważa, że odzwierciedla ono znaczenie dochodzeń finansowych prowadzonych w odniesieniu do wszystkich obszarów przestępczości objętych kompetencjami Europolu.

Komisja jest zdania, że EFECC i unijny mechanizm wsparcia i koordynacji dla jednostek analityki finansowej uzupełniałyby się w naturalny sposób oraz że oba te podmioty mogłyby opracować rozwiązania w celu zwiększenia wymiany informacji, w szczególności w sprawach transgranicznych.

²⁸ Zob. przypis 9.

²⁹ Zob. przypis 8.

³⁰ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/42/UE w sprawie zabezpieczenia i konfiskaty narzędzi służących do popełnienia przestępstwa i korzyści pochodzących z przestępstwa w Unii Europejskiej (Dz.U. L 127 z 29.4.2014, s. 39).

³¹ Rozporządzenie (UE) 2018/1805 w sprawie wzajemnego uznawania nakazów zabezpieczenia i nakazów konfiskaty (Dz.U. L 303 z 28.11.2018, s. 1).

Aby usprawnić dochodzenia w sprawach dotyczących prania pieniędzy oraz ściganie takich przypadków w całej UE, Komisja finansuje³² Sieć Operacyjną ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy (AMON), która łączy odpowiednie organy ścigania. Sieć ta ułatwia transgraniczne dochodzenia finansowe i ma globalny zasięg. Należy zintensyfikować i wspierać jej działania, a sama sieć powinna dysponować budżetem operacyjnym na potrzeby konkretnych przypadków. Wszystkie państwa członkowskie UE powinny do niej przystąpić. Państwa członkowskie powinny również nadal korzystać z wsparcia Eurojustu, aby ułatwić współpracę transgraniczną na rzecz wsparcia postępowań dotyczących przeciwdziałania praniu pieniędzy. Ponadto Prokuratura Europejska, która ma rozpocząć działalność pod koniec 2020 r., będzie uprawniona do prowadzenia dochodzeń w sprawie przestępstw dotyczących prania pieniędzy w związku z przestępstwami przeciwko budżetowi UE i do ścigania takich przestępstw.

Istnieją nadal możliwości intensyfikacji i propagowania wymiany informacji między wszystkimi właściwymi organami (jednostkami analityki finansowej, organami nadzoru, organami ścigania oraz organami celnymi i podatkowymi), zarówno na szczeblu krajowym, jak i transgranicznym.

W kontekście lepszego wykorzystania wywiadu finansowego należy zachęcać do korzystania z partnerstw publiczno-prywatnych (PPP) – w miarę możliwości, jako że w niektórych przypadkach charakter informacji może ograniczać ich wymianę, która musi być zgodna z przepisami o ochronie danych. W ramach PPP ma miejsce wymiana informacji między organami ścigania, jednostkami analityki finansowej i sektorem prywatnym. PPP mogą przybierać różne formy. Niektóre z nich ograniczają się do wymiany informacji na temat typologii i tendencji, prowadzonej przez jednostki analityki finansowej i organy ścigania z podmiotami zobowiązanymi. Inne polegają na przekazywaniu wywiadowczych informacji operacyjnych dotyczących osób podejrzanych przez organy ścigania podmiotom zobowiązanym do celów monitorowania transakcji tych osób. Wszelka wymiana informacji, która obejmuje dane osobowe, musi być w pełni zgodna z przepisami o ochronie danych i odbywać się w ramach uprawnień odnośnych organów.

Obecne unijne ramy AML/CFT zawierają już wymóg, aby jednostki analityki finansowej dzieliły się informacjami na temat typologii i tendencji z sektorem prywatnym. Obowiązek ten można by doprecyzować i rozszerzyć w ramach ułatwiania tworzenia niektórych rodzajów PPP i poprawy wymiany informacji. Jednocześnie ze względu na różnice w ramach prawnych i praktycznych rozwiązaniach obowiązujących w poszczególnych państwach członkowskich Komisja uważa, że zasadnicze znaczenie ma istnienie wytycznych i dzielenie się dobrymi praktykami dotyczącymi PPP, w szczególności w odniesieniu do zasad ochrony konkurencji, zabezpieczeń i ograniczeń odnoszących się do ochrony danych oraz gwarancji praw podstawowych.

Do końca pierwszego kwartału 2021 r. Komisja wyda wytyczne dotyczące PPP. Jeżeli chodzi o aspekty ochrony danych w kontekście PPP, Komisja rozważy możliwość zwrócenia się do Europejskiej Rady Ochrony Danych o wydanie opinii. Rozważone zostaną różne warianty wzmocnienia sieci AMON oraz zintensyfikowania krajowej i transgranicznej wymiany informacji między wszystkimi właściwymi organami.

³² Fundusz Bezpieczeństwa Wewnętrznego – środki finansowe w ramach części dotyczącej współpracy policyjnej.

VII. WZMOCNIENIE WYMIARU MIĘDZYNARODOWEGO RAM AML/CFT

Pranie pieniędzy i finansowanie terroryzmu to globalne zagrożenia, które UE jest zdecydowana zwalczać we współpracy z partnerami międzynarodowymi. FATF, jako podmiot wyznaczający światowe normy, prowadzi ogólnosiwiatowej walce z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu. Komisja aktywnie uczestniczy w pracach FATF i jest zdecydowana nadal wdrażać normy FATF oraz działać na rzecz przestrzegania przepisów na całym świecie. Niemniej jednak nowe, kompleksowe podejście do AML/CFT, którego UE potrzebuje, wymaga wzmocnienia roli UE w ustanawianiu takich międzynarodowych norm.

Komisja zatwierdziła, w imieniu UE, nowy mandat FATF³³ i zamierza odgrywać czołową rolę we wzmacnianiu norm ogólnosiwiatowych i podnoszeniu ich do poziomu własnych norm UE w kluczowych obszarach. Jednym z przykładów jest przejrzystość własności rzeczywistej, w której to kwestii UE przyjęła ambitne podejście do przeciwdziałania zagrożeniom stwarzanym przez nieprzejrzyste struktury. W podobny sposób Komisja będzie aktywnie wspierać wysiłki na rzecz reagowania na nowe i pojawiające się zagrożenia na szczeblu globalnym. Aby odnieść sukces, niezwykle ważne jest, aby UE mówiła jednym głosem w ramach FATF. Można to osiągnąć, powierzając Komisji zadanie reprezentowania Unii Europejskiej na forum FATF, zgodnie z postanowieniami Traktatu. W pierwszej kolejności należy ustanowić mechanizm wzmocnionej koordynacji między Komisją a państwami członkowskimi w celu wyznaczania przedstawicieli UE mających prezentować skoordynowane stanowiska na forum FATF.

Wzajemne oceny przeprowadzane przez FATF przyczyniają się do skuteczniejszego przestrzegania norm międzynarodowych na całym świecie, jako że wzajemna presja pozostaje głównym motorem zmian. Dotychczasowe oceny ram AML/CFT obowiązujących w państwach członkowskich UE nie uwzględniały w odpowiedni sposób ponadnarodowego charakteru przepisów unijnych. Kwestia ta zyska na znaczeniu, jeżeli zostaną wprowadzone nowe struktury, takie jak nadzór w zakresie AML/CFT na szczeblu UE oraz mechanizm koordynacji i wsparcia jednostek analityki finansowej. Celem Komisji jest zapewnienie, aby przy wdrażaniu norm na szczeblu UE były one oceniane we wspólny sposób. W tym kontekście można by również rozważyć, czy przepisy unijne powinny być oceniane przez FATF na szczeblu UE.

Komisja musi również kontynuować realizację niezależnej polityki wobec państw trzecich w celu ochrony systemu finansowego UE. Podmioty zobowiązane muszą wprowadzić środki ograniczające ryzyko w oparciu o geograficzne czynniki ryzyka oraz inne istotne czynniki ryzyka. Są one również zobligowane do stosowania zwiększonej czujności w przypadku transakcji lub stosunków gospodarczych z udziałem państw mających strategiczne braki w swoich ramach AML/CFT. Zgodnie z piątą dyrektywą w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy Komisja jest zobowiązana do budowania autonomicznej zdolności do identyfikowania państw, które wykazują takie strategiczne braki³⁴.

³³ Zatwierdzony przez ministrów i przedstawicieli Grupy Specjalnej ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy w dniu 12 kwietnia 2019 r.

³⁴ Zob.: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?qid=1581497419034&uri=CELEX:02016R1675-20181022>

Komisja zidentyfikuje państwa, które stanowią określone zagrożenie dla systemu finansowego Unii, stosując niezależną metodykę, która należycie uwzględni synergii z procedurą sporządzania wykazów przez FATF, pogłębiony dialog z państwami trzecimi prowadzony we współpracy z Europejską Służbą Działań Zewnętrznych (ESDZ) oraz ściśle konsultacje z ekspertami z państw członkowskich. W oparciu o zmienioną metodykę³⁵, która jest publikowana jednocześnie z niniejszym planem działania, proces ten będzie obejmował nawiązywanie przez Komisję, we współpracy z ESDZ, kontaktów z państwami trzecimi, w których wstępnie stwierdzono niedociągnięcia, z myślą o opracowaniu, w miarę możliwości, planu działania w celu rozwiązania tych problemów. Po okresie obserwacji Komisja oceni postępy w realizacji tych zobowiązań w celu zakończenia prowadzonych przez nią ocen.

Unijny wykaz państw trzecich wysokiego ryzyka stanowi kluczowe narzędzie dla podmiotów zobowiązanych i organów publicznych, ale może również mieć skutki wykraczające poza ramy AML/CFT. Komisja podejmuje się monitorować, czy takie umieszczenie w wykazie wpływa na decyzje w sprawie równowagi³⁶, oraz zapewnić stosowanie odpowiednich zabezpieczeń w odniesieniu do instrumentów finansowych zgodnie z art. 155 rozporządzenia finansowego³⁷.

Doświadczenia zdobyte w wyniku procesu sporządzania wykazu unijnego i ustanowienia nowych funkcji w zakresie AML/CFT na szczeblu UE mogą prowadzić do zweryfikowania podejścia do ryzyka stwarzanego przez państwa trzecie. Jako członek FATF Komisja powinna w dalszym ciągu uwzględniać formułowane przez FATF apele o podjęcie działań w odpowiedzi na ryzyko, jakie stwarzają państwa trzecie, oraz zachować zdolność do stosowania odpowiednich środków, niezależnie od wszelkich wezwań ze strony FATF, zgodnie z wymogami norm międzynarodowych. W tym kontekście organ nadzoru na szczeblu UE mógłby również przyczynić się do zmniejszenia ryzyka związanego z państwami trzecimi dzięki opracowaniu odpowiednich środków ograniczających ryzyko dla podmiotów zobowiązanych w zależności od rodzaju i wagi istniejących braków. Obejmowałoby to opracowanie bardziej szczegółowych i opartych na analizie ryzyka środków mających na celu przeciwdziałanie ryzyku związanemu z ramami AML/CFT obowiązującymi w innych jurysdykcjach. Proces ten można by również uzupełnić podejściem bazującym na transakcjach, jako że żadna jurysdykcja nie jest odporna na pojawiające się ryzyko związane z praniem pieniędzy lub finansowaniem terroryzmu. Podobnie funkcja koordynacji i wspierania jednostek analityki finansowej mogłaby być źródłem cennych informacji na potrzeby identyfikacji nowych tendencji i rodzajów ryzyka stwarzanego przez państwa trzecie oraz ewentualnych problemów we współpracy międzynarodowej.

W ramach tego zestawu środków zarządzania ryzykiem zewnętrznym Komisja opracowuje instrument techniczny³⁸ umożliwiający udzielanie pomocy technicznej państwom trzecim w celu rozwijania ich potencjału i wyeliminowania słabych punktów w ich krajowych ramach AML/CFT. Jako jeden z głównych międzynarodowych darczyńców w tej dziedzinie, bazując na swojej rozległej sieci kontaktów dyplomatycznych, UE wykorzystałaby możliwości, jakie stwarza ten instrument, w celu wzmocnienia ogólnościowych barier zapobiegających

³⁵ SWD(2020) 99.

³⁶ Zob. COM(2019) 349 final z dnia 29.07.2019 r.

³⁷ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2018/1046 z dnia 18 lipca 2018 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii (Dz.U. L 193 z 30.7.2018, s. 1).

³⁸ Globalny instrument UE dotyczący prania pieniędzy i finansowania terroryzmu.

praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu. Polityka handlowa również przyczynia się do opracowania odpowiednich zabezpieczeń w odniesieniu do inwestycji³⁹ i przepływów handlowych. Komisja zwróci się do partnerów handlowych UE o podjęcie zobowiązań na rzecz wdrożenia środków w zakresie AML/CFT i zachowa przestrzeń regulacyjną pozwalającą działać w przypadku zaistnienia ryzyka związanego z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu i zagrażającego systemowi finansowemu UE.

Wraz z niniejszym planem działania publikuje się nową metodykę oceny państw trzecich wysokiego ryzyka. Komisja będzie kontynuować współpracę z państwami członkowskimi i zwiększy swoje zaangażowanie w ramach FATF, tak aby UE mogła odgrywać większą rolę na arenie światowej.

VIII. KIERUNKI DALSZYCH DZIAŁAŃ: HARMONOGRAM

Jak określono w niniejszym planie działania, Komisja zaproponuje szereg środków mających na celu wzmocnienie ram AML/CFT. Sporządzona zostanie ocena skutków różnych wariantów pod względem zmian legislacyjnych, w tym w odniesieniu do praw podstawowych, a zwłaszcza prawa do ochrony danych osobowych.

Działanie	Środki	Terminarz
Skuteczne wdrożenie obowiązujących unijnych ram AML/CFT	Postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego / postępowania sądowe Analiza dotycząca stosowania czwartej dyrektywy w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy Trzecia ponadnarodowa ocena ryzyka Prace nad wzajemnym połączeniem rejestrów beneficjentów rzeczywistych Zalecenia dla poszczególnych krajów / europejski semestr Bieżące prace EUNB	Wszystkie środki w toku
Umocnienie i udoskonalenie unijnego jednolitego zbioru przepisów dotyczących AML/CFT	Wniosek ustawodawczy: - określenie obszarów, które należy objąć rozporządzeniem, oraz wprowadzenie zmian w dyrektywie - wytyczenie nowych obszarów podlegających regulacji na szczeblu UE - określenie zmian niezbędnych w odniesieniu do innych obowiązujących	I kwartał 2021 r.

³⁹ Zob. rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/452 z dnia 19 marca 2019 r. ustanawiające ramy monitorowania bezpośrednich inwestycji zagranicznych w Unii (Dz.U. L 79I z 21.3.2019, s. 1.).

	przepisów	
Wprowadzenie na szczeblu UE nadzoru w zakresie AML/CFT	Wniosek ustawodawczy	I kwartał 2021 r.
Ustanowienie mechanizmu wsparcia i koordynacji dla jednostek analityki finansowej	Wniosek ustawodawczy Przeniesienie zarządzania technicznego siecią FIU.net do Komisji	I kwartał 2021 r. IV kwartał 2020 r.
Egzekwowanie przepisów prawa karnego i wymiana informacji	Utworzenie EFECC Wytyczne dotyczące PPP oraz ewentualna opinia EROD w sprawie aspektów ochrony danych Monitorowanie transpozycji i wdrażania dyrektyw dotyczących prawa karnego oraz współpraca organów ścigania Warianty zintensyfikowania krajowej i transgranicznej wymiany informacji między wszystkimi właściwymi organami	II kwartał 2020 r. I kwartał 2021 r.
Wzmocnienie wymiaru międzynarodowego	Doprecyzowana metodyka Komisji dotycząca identyfikacji państw trzecich wysokiego ryzyka Akty delegowane	I kwartał 2020 r. W stosownych przypadkach (wstępny plan na 2020 r.: II, III i IV kwartał)

Komisja chętnie pozna opinie zainteresowanych stron na temat dalszych działań przedstawionych w niniejszym planie działania i zachęca do przedstawienia uwag do dnia 29 lipca 2020 r. poprzez udzielenie odpowiedzi na pytania zawarte w kwestionariuszu dostępnym na portalu „Wyraź swoją opinię”.