



Bruksela, dnia 26.6.2017 r.
COM(2017) 340 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY
w sprawie oceny ryzyka związanego z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu,
które ma wpływ na rynek wewnętrzny i dotyczy działalności transgranicznej

{SWD(2017) 241 final}

1. WPROWADZENIE

Pranie pieniędzy i finansowanie terroryzmu są istotnymi i zmieniającymi się wyzwaniami, w odniesieniu do których należy podjąć działania na szczeblu Unii Europejskiej (UE). Niedawne ataki terrorystyczne i powtarzające się skandale finansowe wymagają podjęcia bardziej zdecydowanych działań w tym obszarze.

W kontekście rynku wewnętrznego przepływy finansowe są z natury zintegrowane i transgraniczne, a pieniądze mogą przepływać szybko, a nawet natychmiastowo, pomiędzy państwami członkowskimi, co pozwala przestępcom i terrorystom przenosić środki pomiędzy państwami i unikać wykrycia przez właściwe organy.

W celu rozwiązania tych transgranicznych problemów w unijnych ramach dotyczących przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu określono wspólne zasady dotyczące kontroli oraz obowiązki w zakresie zgłaszania obowiązujące wobec instytucji finansowych i innych podmiotów gospodarczych, a także ustanowiono solidne ramy dotyczące unijnych jednostek analityki finansowej (FIU) służące analizowaniu podejrzanych transakcji i współpracy. Pomimo znacznych i stałych postępów w tym obszarze, aby skutecznie zwalczać pranie pieniędzy i finansowanie terroryzmu, potrzebne są jeszcze dalsze starania i dodatkowe środki służące zlikwidowaniu wszelkich potencjalnych luk.

Niniejsze sprawozdanie dotyczące ponadnarodowej oceny ryzyka związanego z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu, które ma wpływ na rynek wewnętrzny i dotyczy działalności transgranicznej, jest pierwszym sprawozdaniem w UE opracowanym na szczeblu ponadnarodowym. Przeanalizowano w nim ryzyko związane z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu, jakie mogłoby wystąpić w UE, i zaproponowano kompleksowe podejście mające mu przeciwdziałać.

Zgodnie z art. 6 dyrektywy (UE) 2015/849 w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu (czwarta dyrektywa w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy)¹ Komisja ma obowiązek sporządzić do dnia 26 czerwca 2017 r. sprawozdanie określające, analizujące i oceniające ryzyko związane z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu na szczeblu Unii. Publikacja niniejszej ponadnarodowej oceny ryzyka jest także jednym z wyników Europejskiej agencji bezpieczeństwa² i planu działania na rzecz zwalczania finansowania terroryzmu³.

Wyraźne zrozumienie i przeprowadzenie analizy ryzyka związanego z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu są warunkiem wstępnym poprzedzającym jakąkolwiek skuteczną i odpowiednią reakcję polityczną. Ocena ryzyka jest szczególnie istotna dla rynku wewnętrznego, zważywszy, że przepływy finansowe są z natury zintegrowane i transgraniczne.

Przy ponadnarodowej ocenie ryzyka stosuje się określoną metodykę⁴ mającą zapewnić systematyczną analizę ryzyka związanego z praniem pieniędzy lub

¹ Termin transpozycji tej dyrektywy do prawa krajowego upływa w dniu 26 czerwca 2017 r.

² COM(2015) 185 final z 28.4.2015.

³ COM(2016) 50 final z 2.2.2016.

⁴ Bardziej szczegółowy opis metodyki można znaleźć w dokumencie roboczym służb Komisji (2017) 241.

finansowaniem terroryzmu, łączącego się ze sposobami działania sprawców. Jej celem nie jest dokonanie oceny całego sektora, ale wskazanie okoliczności, w których świadczone przez niego usługi lub dostarczane towary mogą być w niewłaściwy sposób wykorzystywane do celów finansowania terroryzmu lub prania pieniędzy. Niniejszą ponadnarodową ocenę ryzyka opracowano w oparciu o dyrektywę 2005/60/WE (trzecia dyrektywa w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy), której przepisy obowiązywały w momencie przeprowadzania analizy. Zawiera ona opis obszarów, w których w tym czasie ramy prawne UE nie były tak zharmonizowane lub kompletne, jak byłyby po wejściu w życie późniejszych zmian trzeciej dyrektywy w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy.

W niniejszej ponadnarodowej ocenie ryzyka skoncentrowano się na różnych rodzajach narażenia zidentyfikowanych na szczeblu UE, zarówno w zakresie ram prawnych, jak i skutecznego stosowania. Nie przesądza to kwestii środków łagodzących, które niektóre państwa członkowskie stosują lub mogą postanowić stosować w odpowiedzi na własne ryzyko związane z praniem pieniędzy lub finansowaniem terroryzmu. Mogą już zatem wdrażać niektóre z poniższych zaleceń lub mogły przyjąć bardziej rygorystyczne przepisy niż normy minimalne określone na szczeblu UE. Ocenę wskazanych w niniejszym sprawozdaniu środków łagodzących narażenie należy zatem uznać za scenariusz odniesienia, który można dostosowywać w zależności od wprowadzonych już środków krajowych.

Zgodnie z art. 6 czwartej dyrektywy w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy, w przypadku gdy państwa członkowskie zdecydują o niestosowaniu któregośkolwiek z sugerowanych zaleceń w swoich krajowych systemach przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu, powinny powiadomić Komisję o swojej decyzji i przedstawić jej uzasadnienie („przestrzegaj lub wyjaśnij”).

W niniejszym sprawozdaniu przedstawiono główne rodzaje ryzyka dla rynku wewnętrznego w wielu sektorach i różne rodzaje narażenia horyzontalnego, które mogą wpływać na te sektory. Na tej podstawie w niniejszym sprawozdaniu przedstawiono środki łagodzące, które należy realizować na szczeblu unijnym i krajowym w celu zwalczania tego ryzyka, a także zaproponowano szereg zaleceń dla różnych podmiotów uczestniczących w zwalczaniu prania pieniędzy i finansowania terroryzmu.

Chociaż Komisja uznaje ryzyko stwarzane przez niektóre państwa trzecie wysokiego ryzyka, w niniejszej pierwszej ponadnarodowej ocenie ryzyka nie uwzględniono takiej geograficznej analizy ryzyka. Wynika to z faktu, że analiza ryzyka stwarzanego przez te jurysdykcje odbywa się obecnie w kontekście odrębnego procesu, a mianowicie aktów delegowanych Komisji, w których wskazuje się jurysdykcje państw trzecich mające strategiczne braki stwarzające znaczne zagrożenia dla systemu finansowego UE w zakresie prania pieniędzy i finansowania terroryzmu⁵.

⁵ Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2016/1675 z dnia 14 lipca 2016 r. uzupełniające dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/849 przez wskazanie państw trzecich wysokiego ryzyka mających strategiczne braki. Ponadto trwa obecnie unijna procedura, której celem jest stworzenie wykazu wskazującego państwa trzecie, które nie spełniają standardów dobrego zarządzania w kwestiach podatkowych, oraz zwrócenie się do tych państw w celu rozwiązania tego problemu (COM(2016) 24 final).

2. REZULTATY PONADNARODOWEJ OCENY RYZYKA

Komisja wskazała 40 towarów lub usług, które uznaje się za potencjalnie narażone na ryzyko związane z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu mające wpływ na rynek wewnętrzny. Obejmują one 11 sektorów zawodowych, w tym wszystkie sektory określone w czwartej dyrektywie w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz kilka sektorów nieobjętych zakresem stosowania dyrektywy, ale uznanych za istotne w kontekście ponadnarodowej oceny ryzyka⁶. Pozwoliło to Komisji ustalić obszary rynku wewnętrznego, które są najbardziej zagrożone i najpowszechniej wykorzystywane przez przestępców. Ponadnarodowa ocena ryzyka koncentruje się przede wszystkim na ryzyku związanym z każdym odnośnym sektorem. Jednocześnie, podczas oceny środków zalecanych w celu zaradzenia takiemu ryzyku, Komisja przyjrzała się najpowszechniejszym metodom wykorzystywanym przez przestępców.

2.1. Główne rodzaje ryzyka dla rynku wewnętrznego w sektorach uwzględnionych w ponadnarodowej ocenie ryzyka⁷

2.1.1. Sektor finansowy

Sektor finansowy jest objęty unijnymi ramami dotyczącymi przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu od 1991 r. i wydaje się, że jest w znacznym stopniu świadomy ryzyka, na jakie jest narażony. Chociaż terroryści i przestępcy nadal próbują wykorzystywać sektor finansowy do swojej działalności, ocena pokazuje, że poziom ryzyka związanego z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu w przypadku sektora finansowego jest umiarkowanie znaczący ze względu na wprowadzone już środki łagodzące.

Ryzyko prania pieniędzy pozostaje jednak znaczne w przypadku niektórych segmentów w sektorze finansowym, takich jak **bankowość prywatna i inwestycje instytucjonalne** (w szczególności za pośrednictwem maklerów). Wynika to z ogólnej większej ekspozycji na ryzyko związane z produktami i klientami, presji konkurencyjnej w sektorze i ograniczonego zrozumienia przez organy sprawujące nadzór ryzyka operacyjnego związanego z przeciwdziałaniem praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu. Usługi **przechowywania w sejfach** uznaje się także za znacząco narażone na ryzyko związane z praniem pieniędzy ze względu na ograniczenia w zakresie zdolności monitorowania podmiotów zobowiązanych – i istnienie nieregulowanych obiektów przechowywania (np. wolne obszary celne).

Usługi transferu wartości pieniądza elektronicznego lub pieniądza (tj. usługi przekazu pieniężnego)⁸ uznaje się za znacząco, a nawet bardzo znacząco narażone na ryzyko związane z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu – pierwszy sektor

⁶ Ryzyko to łączy się z wykorzystywaniem środków pieniężnych w gotówce, walutami wirtualnymi, finansowaniem społecznościowym, ubezpieczeniami innymi niż ubezpieczenia na życie i organizacjami nienastawionymi na zysk, a także systemem hawala i innymi podobnymi nieformalnymi podmiotami świadczącymi usługi transferu wartości.

⁷ Towarzyszący dokument roboczy służb Komisji zawiera szczegółową analizę poziomu zagrożenia praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu i narażenie na nie w każdym sektorze podczas dostarczania konkretnych produktów lub świadczenia usług.

⁸ W art. 4 pkt 22 dyrektywy (UE) 2015/2366 „usługę przekazu pieniężnego” zdefiniowano jako usługę płatniczą, która umożliwia, bez konieczności tworzenia rachunków płatniczych w imieniu płatnika lub odbiorcy, odbiór środków pieniężnych od płatnika wyłącznie w celu transferu odpowiedniej kwoty do odbiorcy lub innego dostawcy usług płatniczych działającego w imieniu odbiorcy lub odbiór takich środków pieniężnych w imieniu odbiorcy i ich udostępnienie odbiorcy.

z powodu znamion anonimowości zgodnie z trzecią dyrektywą w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy, a drugi z powodu nierównych zdolności monitorowania wśród podmiotów zobowiązanych. W przypadku **kantorów wymiany walut i usług przekazu pieniężnego** stosowanie przepisów dotyczących przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu jedynie w odniesieniu do sporadycznych transakcji przekraczających 15 000 EUR wydaje się problematyczne, ponieważ przestępcy mogą dokonywać mniejszych transferów rozłożonych w czasie. Jest to szczególnie problematyczne w przypadku braku wspólnej definicji operacji, które są powiązane lub obejmują faktyczny pierwiastek trwałości.

Wydaje się, że nowo powstające produkty – takie jak **platformy finansowania społecznościowego i waluty wirtualne** – są znacząco narażone na ryzyko związane z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu. Niektóre państwa członkowskie postanowiły odnieść się do tych produktów finansowych w prawie krajowym, ale ogólnie rzecz biorąc ramy prawne UE ustanowione trzecią dyrektywą w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy pozostają nieodpowiednie. Celem **technologii finansowej**⁹ jest wprowadzenie nowych rozwiązań technologicznych służących uzyskaniu szybszych, bezpieczniejszych i skuteczniejszych produktów finansowych, ale może ona też stwarzać możliwości dla przestępców. W celu dostosowania do bieżących postępów technologicznych wymagana będzie dalsza analiza służąca zrozumieniu, jakie ryzyko mogą stwarzać produkty w tym szybko rozwijającym się sektorze oraz zapewnieniu efektu dźwigni w stosunku do możliwości nowych technologii w zakresie poprawy wysiłków na rzecz przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu.

Ponadto ocena pokazała, że nieuczciwe stosowanie **kredytów konsumenckich i pożyczek o niskiej wartości** było powtarzającą się praktyką w ostatnich przypadkach działań terrorystycznych. W przypadku takich produktów na szczeblu krajowym występuje niska świadomość wymogów dotyczących przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu, a ich stosowanie wykazuje rozbieżności.

2.1.2. Sektor gier hazardowych

Na podstawie trzeciej dyrektywy w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy sektor gier hazardowych – z wyjątkiem kasyn – nie podlegał wymogom dotyczącym przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu. Na podstawie czwartej dyrektywy w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy wszystkie podmioty świadczące usługi w zakresie gier hazardowych stają się podmiotami zobowiązanymi. Państwa członkowskie mogą jednak zdecydować o wyłączeniu w całości lub w części podmiotów świadczących określone usługi w zakresie gier hazardowych na podstawie wykazanego niskiego ryzyka. Państwa członkowskie powinny uwzględnić stosowne ustalenia niniejszej ponadnarodowej oceny ryzyka.

Na tym etapie niektóre produkty hazardowe uznaje się za znacząco narażone na ryzyko związane z praniem pieniędzy. Wydaje się, że w przypadku **stacjonarnych usług w zakresie zakładów i pokera** wynika to w szczególności z nieskutecznych kontroli. Dzieje się tak, ponieważ z natury działania te wiążą się ze znaczną liczbą szybkich i anonimowych transakcji, często gotówkowych lub z elementem płatności P2P, przy

⁹ „Technologia finansowa” odnosi się do usług finansowych z wykorzystaniem technologii i wspieranych przez technologię. Technologia może ułatwić dostęp do usług finansowych i sprawić, aby system finansowy był skuteczniejszy, w „technologii regulacyjnej” chodzi o przyjęcie nowych technologii w celu ułatwienia realizacji wymogów regulacyjnych.

braku odpowiedniego nadzoru. W przypadku **gier hazardowych online** występuje duża ekspozycja na ryzyko wynikająca z ogromnej liczby transakcji / przepływów finansowych i ich niebezpośredniego charakteru. Gry hazardowe *online* dopuszczają anonimowe sposoby płatności, ale jednocześnie oferują istotny element łagodzący ryzyko, polegający na śledzeniu transakcji. **Loterie i automaty do gier** (poza kasynami) charakteryzują się umiarkowanym poziomem ryzyka związanego z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu. W przypadku loterii opracowano pewien poziom kontroli, w szczególności w celu przeciwdziałania ryzyku związanemu z wysokimi wygranymi. Chociaż **kasyna** charakteryzują się z natury dużą ekspozycją na ryzyko, objęcie ich od 2005 r. ramami dotyczącymi przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu wpływa łagodząco na ryzyko związane z praniem pieniędzy lub finansowaniem terroryzmu. Uznaje się, że **stacjonarna gra w bingo** charakteryzuje się niskim poziomem ryzyka związanego z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu ze względu na relatywnie niskie stawki i wygrane.

2.1.3. *Określone przedsiębiorstwa i zawody niefinansowe*

Ogólnie rzecz biorąc uznaje się, że ekspozycja sektora niefinansowego na ryzyko związane z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu jest znacząca, a nawet bardzo znacząca. Wydaje się, że najsłabszym punktem tego sektora jest identyfikacja **beneficjenta rzeczywistego** klienta, w szczególności w przypadku **podmiotów świadczących usługi na rzecz trustów i przedsiębiorstw, doradców podatkowych, biegłych rewidentów, zewnętrznych księgowych, notariuszy i innych przedstawicieli wolnych zawodów prawniczych**. Analiza pokazała, że niekiedy sama koncepcja beneficjenta rzeczywistego nie jest właściwie rozumiana albo prawidłowo sprawdzana przy nawiązywaniu stosunków gospodarczych.

Wdrażanie przepisów dotyczących przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu wydaje się wyzwaniem w tym szczególnym przypadku, jaki stanowią przedstawiciele wolnych zawodów prowadzących działalność objętą zasadą poufności wymiany informacji między prawnikiem a klientem (doradcy podatkowi, biegli rewidenci, zewnętrzni księgowi, notariusze i inni przedstawiciele wolnych zawodów prawniczych). Poufność wymiany informacji między prawnikiem a klientem jest ważną, uznaną zasadą na szczeblu UE. Odzwierciedla delikatną równowagę wynikającą z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości dotyczącego prawa do rzetelnego procesu sądowego¹⁰, które z kolei odzwierciedla zasady przyjęte przez Europejski Trybunał Praw Człowieka i w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej (takie jak art. 47).

Zgodnie z unijnymi ramami dotyczącymi przeciwdziałania praniu pieniędzy¹¹ przedstawiciele takich wolnych zawodów są zwolnieni z obowiązków w zakresie zgłaszania podczas obrony klienta w postępowaniu sądowym (poufność wymiany informacji między prawnikiem a klientem), co zwiększa ryzyko nadużyć. W rezultacie w niektórych przypadkach przedstawiciele tych wolnych zawodów wykonują czasami czynności objęte wyraźnie zasadą poufności wymiany informacji między prawnikiem a klientem (tj. ustalanie sytuacji prawnej klienta lub obrona lub reprezentowanie klienta w postępowaniu sądowym) na równi z czynnościami nieobjętym tą zasadą, takimi jak doradztwo prawne w kontekście tworzenia lub działalności spółek lub zarządzania nimi. Wydaje się, że w niektórych sytuacjach pewni przedstawiciele tych wolnych zawodów mogą uznawać wszystkie te czynności za objęte zasadą poufności wymiany informacji między prawnikiem a klientem. Może to powodować nieprzestrzeganie obowiązków

¹⁰ Zob. sprawa C-305/05.

¹¹ Zob. art. 23 ust. 2 dyrektywy 2005/60/WE.

w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu w odniesieniu do części czynności. Należy podkreślić, że przestrzeganie przepisów dotyczących przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu nie ingeruje w jakikolwiek sposób w zasadę poufności wymiany informacji między prawnikiem a klientem. Jednocześnie można poprawić jej **wykładnię i stosowanie** przez przedstawicieli wolnych zawodów wykonujących czynności objęte zasadą poufności wymiany informacji między prawnikiem a klientem. Korzystne byłoby także lepsze rozumienie przez doradców podatkowych, biegłych rewidentów, zewnętrznych księgowych, notariuszy i innych przedstawicieli wolnych zawodów prawniczych, ponieważ zgodnie z czwartą dyrektywą w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy ich także uznaje się za podmioty zobowiązane.

Ponadto na podstawie obowiązujących unijnych ram prawnych wyznacza się organy samorządu zawodowego mające za zadanie sprawowanie nadzoru nad doradcami podatkowymi, biegłymi rewidentami, zewnętrznymi księgowymi, notariuszami oraz innymi przedstawicielami wolnych zawodów prawniczych i pośrednikami w obrocie nieruchomościami¹². Państwa członkowskie mogą zdecydować, że te organy samorządu zawodowego są właściwe do otrzymywania zgłoszeń podejrzanego transakcji bezpośrednio od podmiotów zobowiązanych, a następnie odpowiedzialne za natychmiastowe przesyłanie ich jednostce analityki finansowej (FIU) z zachowaniem ich pierwotnej formy i treści. Konsultacje pokazały, że podmioty zobowiązane i organy samorządu zawodowego w tym sektorze nie zgłaszają jednostkom analityki finansowej wielu podejrzanego transakcji, w szczególności w niektórych państwach członkowskich. Może to wskazywać, że podejrzanego transakcje nie są prawidłowo wykrywane i zgłaszane albo że organ samorządu zawodowego nie zapewnia systematycznego przekazywania zgłoszeń podejrzanego transakcji.

Sektor nieruchomości jest także narażony na znaczące ryzyko związane z praniem pieniędzy ze względu na zaangażowanie w transakcje związane z nieruchomościami przedstawicieli różnych wolnych zawodów (pośredników w obrocie nieruchomościami, instytucji kredytowych, notariuszy i prawników praktyków). Innym powszechnym sposobem prania wpływów pieniężnych jest fakturowanie zawyżonych kwot w obrocie handlowym („**pranie pieniędzy w obrocie handlowym**”) lub zawieranie fikcyjnych umów pożyczek. Sprawcy stosują takie metody jako sposób uzasadnienia przemieszczania dochodów z przestępstwa za pośrednictwem kanałów bankowych, często z wykorzystaniem fałszywych dokumentów, aby handlować towarami i usługami. Podobnie często udzielają sobie fikcyjne pożyczki w celu stworzenia fikcyjnej transakcji finansowej, aby uzasadnić transfer środków z nielegalnego źródła. Organy ścigania uznają takie ryzyko za znaczące.

2.1.4. Środki pieniężne i aktywa podobne do środków pieniężnych¹³

Ponadnarodowa ocena ryzyka pokazała, że **środki pieniężne** pozostają najczęściej powtarzającym się środkiem wykorzystywanym do celów prania pieniędzy i finansowania terroryzmu, ponieważ pozwalają przestępcom ukryć tożsamość. Dlatego też pojawiają się w prawie każdym dochodzeniu dotyczącym przeciwdziałania praniu

¹² W dyrektywie (UE) 2015/849 organ samorządu zawodowego zdefiniowano jako organ, który reprezentuje członków grup zawodowych i odgrywa pewną rolę w ich regulowaniu, wykonywaniu określonych funkcji w zakresie nadzoru lub monitorowania i w zapewnianiu egzekwowania dotyczących ich przepisów.

¹³ Nie dotyczy to wielofunkcyjnych transferów środków pieniężnych w operacjach pomocy humanitarnej finansowanych przez UE.

pieniędzy i finansowaniu terroryzmu. Na podstawie trzeciej dyrektywy w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy transakcje o charakterze gotówkowym nie były odpowiednio monitorowane na rynku wewnętrznym z powodu braku jasnych uregulowań i wymogów w zakresie kontroli. Niektóre państwa członkowskie wprowadziły raporty dotyczące transakcji o charakterze gotówkowym lub ograniczenia płatności gotówkowych. Wobec braku wspólnych wymogów dla wszystkich państw członkowskich przestępcy mogą jednak z łatwością wykorzystywać rozbieżności w przepisach. Podobnie unijne ramy prawne dotyczące kontroli przewoźników środków pieniężnych na zewnętrznych granicach UE¹⁴ nie zapewniają odpowiednich poziomów łagodzenia ryzyka, w szczególności w związku z faktem, że nie obejmują produktów podobnych do środków pieniężnych, takich jak wysoce płynne towary, w tym złoto, diamenty lub anonimowe karty przedpłacone o zwiększonej pojemności.

Ponadto ryzyko stwarzane przez **sprzedawców towarów o dużej wartości** przyjmujących płatności gotówkowe w wysokości przekraczającej 15 000 EUR uznaje się za znaczące z powodu nieodłącznej ekspozycji na ryzyko i niskiego poziomu kontroli. Wydaje się, że fakt, iż tacy przedsiębiorcy podlegają przepisom dotyczącym przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu tylko w zakresie, w jakim przyjmują płatności gotówkowe o dużej wartości prowadzi do nieskuteczności stosowania tych przepisów. Wyzwanie to jest jeszcze większe w przypadku **przedsiębiorstw o znacznym udziale gotówki w obrocie**. Nie podlegają one przepisom dotyczącym przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu, chyba że należą do wyżej wymienionej kategorii sprzedawców towarów o dużej wartości. Mogą jednak bardzo łatwo służyć do celów prania środków pieniężnych stanowiących dochód z działalności przestępczej.

W ocenie podkreślono również, że aktywa mające podobne właściwości do środków pieniężnych (**złoto, diamenty**) lub łatwo wymienne towary o wysokiej wartości „odzwierciedlające styl życia” (np. **dobra kultury, samochody, biżuteria, zegarki**) także wiążą się z wysokim ryzykiem z powodu słabych kontroli. Szczególne obawy wyrażono w odniesieniu do grabieży antyków i innych artefaktów oraz handlu nimi: zrabowane artefakty mogą służyć jako źródło finansowania terroryzmu lub, alternatywnie, artefakty są atrakcyjną lokatą do celu prania pieniędzy.

2.1.5. Organizacje nienastawione na zysk

Organizacje nienastawione na zysk mogą być narażone na ryzyko niewłaściwego wykorzystania do celów finansowania terroryzmu. W przypadku sektora organizacji nienastawionych na zysk analiza narażenia na finansowanie terroryzmu stanowiła dość duże wyzwanie, ponieważ sektor ten charakteryzuje się różnorodnymi strukturami i działaniami, które wiążą się z różnym stopniem ekspozycji na ryzyko i wiedzy o ryzyku. Wynika to głównie z odmiennych sposobów funkcjonowania różnych organizacji nienastawionych na zysk i różnic w ramach prawnych i praktykach krajowych. „Ekspresywne organizacje nienastawione na zysk”¹⁵ charakteryzują się pewnym narażeniem, ponieważ mogą do nich przenikać organizacje przestępcze lub terrorystyczne, które mogą ukrywać własność rzeczywistą, utrudniając identyfikowalność zbieranych środków, podczas gdy niektóre rodzaje „usługowych

¹⁴ Rozporządzenie (WE) nr 1889/2005 z dnia 26 października 2005 r. w sprawie kontroli środków pieniężnych wwożonych do Wspólnoty lub wywożonych ze Wspólnoty.

¹⁵ „Ekspresywne organizacje nienastawione na zysk” są organizacjami nienastawionymi na zysk zaangażowanymi głównie w działania ekspresywne, które obejmują programy koncentrujące się na sporcie i rekreacji, sztuce i kulturze, reprezentowaniu grup interesu i doradztwie.

organizacji nienastawionych na zysk¹⁶ są narażone w bardziej bezpośredni sposób ze względu na swoisty charakter ich działalności. Wynika to z faktu, że mogą one mieć styczność ze środkami finansowymi dla i z rejonów objętych konfliktem lub państw trzecich zidentyfikowanych przez Komisję jako mające strategiczne braki w systemach przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu¹⁷. Podczas analizy stwierdzono jednak, że ta różnorodność sytuacji organizacji nienastawionych na zysk nie uniemożliwia wskazania wspólnych cech różnych rodzajów narażenia sektora organizacji nienastawionych na zysk.

W tym kontekście analiza pokazała, że właściwe organy niekoniecznie uznają istniejące wymogi dotyczące przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu za odpowiednie do sprostania szczególnym potrzebom sektora organizacji nienastawionych na zysk, a istniejące kontrole różnią się w zależności od państwa członkowskiego. Przyznano, że istniejące kontrole są skuteczniejsze w przypadku zbierania środków na terytorium UE, dzięki czemu poziom narażenia jest niższy niż w przypadku transferów środków lub wydatków poza UE, gdzie nadal występują istotniejsze niedociągnięcia.

Mówiąc bardziej ogólnie, ocena sektora organizacji nienastawionych na zysk wykazała, że może nastąpić zmniejszenie jego ekspozycji na ryzyko, tj. niektóre instytucje finansowe mogą wykazywać niechęć do świadczenia na jego rzecz usług finansowych, takich jak otwarcie rachunku bankowego. Niektóre transakcje finansowe mogą spotkać się z odmową w zależności od państwa przeznaczenia środków. Ponadto może okazać się, że mniejsze organizacje, które nie będą mogły wykazać, że posiadają akredytację lub podatkowy dowód rejestracji, mogą nie być w stanie otwierać rachunków bankowych. Według przedstawicieli organizacji nienastawionych na zysk wyłączenie ze świadczenia usług finansowych zwiększa wykorzystywanie środków pieniężnych, w przypadku którego narażenie na nadużycia związane z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu jest znacznie większe.

Kwestię zmniejszenia ekspozycji na ryzyko lub wykluczenia finansowego należy mieć na uwadze, zajmując się polityką w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu. Klienci nie mogą spotykać się z odrzuceniem przez podmioty świadczące regulowane usługi finansowe i być zmuszani do korzystania z nielegalnej bankowości lub nielegalnych usług transferu. Przeciwdziałanie praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu jest jednak zaledwie jednym z wielu czynników decydujących o zmniejszeniu ekspozycji na ryzyko. Na szczęblu UE przyjęcie dyrektywy w sprawie rachunków płatniczych¹⁸ w znacznym stopniu zwiększy dostęp do podstawowych usług finansowych, co prawdopodobnie ograniczy poleganie na kanałach nieformalnych.

¹⁶ „Usługowe organizacje nienastawione na zysk” są organizacjami nienastawionymi na zysk zaangażowanymi w różne działania, takie jak programy koncentrujące się na zapewnianiu zakwaterowania, pomocy społecznej, kształcenia lub opieki zdrowotnej.

¹⁷ Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2016/1675 z dnia 14 lipca 2016 r. uzupełniające dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/849 przez wskazanie państw trzecich wysokiego ryzyka mających strategiczne braki.

¹⁸ Dyrektywa 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.

2.1.6. System hawala

Podczas gdy usługi transferu wartości charakteryzują się własnym ryzykiem, system hawala¹⁹ i inne takie nieformalne usługi transferu wartości stanowią szczególnie zagrożenie, w szczególności w kontekście finansowania terroryzmu. Co do zasady wszyscy operatorzy świadczący usługi płatnicze określone w art. 4 ust. 3 drugiej dyrektywy w sprawie usług płatniczych²⁰ powinni być odpowiednio zarejestrowani i regulowani. Dostawcy ci powinni ubiegać się o status instytucji płatniczych posiadających zezwolenie na działalność lub, w określonych przypadkach, zarejestrowanej instytucji płatniczej. System hawala i inne takie nieformalne usługi transferu wartości uznaje się co do zasady za nielegalne, ponieważ zazwyczaj nie są zarejestrowane i nie spełniają wymogów drugiej dyrektywy w sprawie usług płatniczych. Problem ten potęguje trudność z wykryciem istnienia systemu hawala lub innych takich usług: transakcje są często łączone, równoważone poprzez przywóz/wywóz towarów i pozostawiają ograniczony ślad informacji. Zmniejszenie ekspozycji na ryzyko jest również istotne w odniesieniu do tego aspektu, ponieważ klienci odrzuceni przez podmioty świadczące regulowane usługi finansowe niekiedy korzystają z nielegalnych usług tego rodzaju.

2.1.7. Falszowanie pieniędzy

Falszowanie pieniędzy jest ponadnarodowym rodzajem niezgodnego z prawem działania, w ramach którego występuje znaczny transgraniczny przepływ zarówno przestępców, jak i fałszywych pieniędzy, i które często odbywa się z udziałem organizacji przestępczych. Przemysł fałszywych pieniędzy generuje dochody z przestępstwa, które muszą stać się przedmiotem prania, aby można było włączyć je do regularnych wpływów finansowych. Ponadto falszowanie pieniędzy można dzielić między sieci terrorystyczne w celu finansowania szkoleń, rekrutacji, ataków i propagandy, co wymaga znacznych nakładów pieniężnych. Dochody z falszowania mogą być inwestowane w celu wzmocnienia infrastruktury wspierającej terrorystów.

2.2. Narażenie horyzontalne

Komisja zidentyfikowała szereg rodzajów narażenia wspólnych dla wszystkich sektorów.

2.2.1. Anonimowość w transakcjach finansowych (środki pieniężne i inne anonimowe produkty finansowe)

Organizacje przestępcze lub grupy terrorystyczne, prowadząc nielegalne działania, próbują uniknąć pozostawiania jakichkolwiek śladów informacji i pozostać niezauważone. Z uwagi na ich charakter transakcje o charakterze gotówkowym umożliwiają zachowanie pełnej anonimowości, co z punktu widzenia sprawców czyni je bardzo atrakcyjnymi metodami płatności/transferów. Za szczególnie narażone uznaje się sektory, w których występuje znaczna liczba transakcji o charakterze gotówkowym. Ma

¹⁹ Systemy hawala i inne podobne nieformalne podmioty świadczące usługi organizują transfer i otrzymanie środków lub równoważnej wartości i przez dłuższy czas dokonują rozrachunku, wykorzystując handel, środki pieniężne i rozliczenie w kwocie netto. Od innych podmiotów dokonujących transferu środków pieniężnych odróżnia je korzystanie z niebankowych metod rozrachunkowych.

²⁰ Dyrektywa (UE) 2015/2366 z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie usług płatniczych w ramach rynku wewnętrznego, zmieniająca dyrektywy 2002/65/WE, 2009/110/WE, 2013/36/UE i rozporządzenie (UE) nr 1093/2010 oraz uchylająca dyrektywę 2007/64/WE.

to szczególne znaczenie w przypadku przedsiębiorstw o znacznym udziale gotówki w obrocie, przedsiębiorców zajmujących się handlem towarami i świadczeniem usług przyjmujących płatności gotówkowe oraz podmiotów gospodarczych przyjmujących płatności w wysokich nominałach, takich jak banknoty o nominałach 500 EUR i 200 EUR.

Produkty finansowe wykazujące w pewnych okolicznościach podobne znamiona anonimowości (takie jak anonimowe instrumenty pieniądza elektronicznego, waluty wirtualne lub platformy finansowania społecznościowego) są także narażone na pranie pieniędzy i finansowanie terroryzmu. Ich poziomy ryzyka różnią się w porównaniu z transakcjami o charakterze gotówkowym, ponieważ wymagają bardziej zaawansowanego planowania, obejmują niższe wolumeny transakcji i w pewnym stopniu mogą podlegać monitorowaniu. Ich znamiona anonimowości stanowią jednak swoiste ograniczenie możliwości identyfikacji i monitorowania. Ta sama analiza ma zastosowanie do innych rodzajów aktywów, takich jak złoto i diamenty, które są łatwo wymienne lub mogą być bezpiecznie przechowywane. Są one łatwe do przeniesienia, a jednocześnie pozwalają na zachowanie anonimowości.

2.2.2. Identyfikacja i dostęp do informacji dotyczących własności rzeczywistej

Przestępcy wykorzystują system finansowy także w celu wprowadzania swoich nielegalnych dochodów na rynki finansowe, do nieruchomości lub legalnej gospodarki w bardziej usystematyzowany sposób niż w przypadku środków pieniężnych lub anonimowych transakcji finansowych. Po pierwsze, wszystkie sektory są narażone na ryzyko infiltracji, integracji lub przejęcia na własność przez organizacje przestępcze i grupy terrorystyczne. Po drugie, techniką powszechnie stosowaną przez przestępców jest tworzenie firm przykrywek, trustów lub skomplikowanych struktur korporacyjnych mających ukryć ich tożsamość. W takich przypadkach, chociaż zaangażowane środki mogą być łatwo zidentyfikowane, beneficjent rzeczywisty pozostaje nieznanym. Według informacji organów ścigania w większości przypadków prania pieniędzy i finansowania terroryzmu regularnie powtarza się stosowanie niejasnych struktur, aby ukryć beneficjentów rzeczywistych. Ten powszechny problem nie ogranicza się do niektórych jurysdykcji lub do niektórych rodzajów podmiotów prawnych lub porozumień prawnych. W zależności od posiadanej wiedzy fachowej, lokalizacji i praktyk rynkowych w danej jurysdykcji, sprawcy wykorzystują najodpowiedniejsze, najprostsze w użyciu i najbezpieczniejsze metody.

W trzeciej dyrektywie w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy określono przepisy dotyczące ustalenia własności rzeczywistej podczas nawiązywania stosunków gospodarczych. Stosowany do określenia kontrolującego elementu próg własności akcji wynoszący 25 % jest jedynie orientacyjny, a określenie „kierownika wyższego szczebla” jako beneficjenta rzeczywistego jest ostatecznością, jeżeli po przeprowadzeniu udokumentowanej szczegółowej oceny nie udało się zidentyfikować żadnego innego beneficjenta rzeczywistego (np. dzielony udział w spółce). W praktyce przepisy mogą być jednak stosowane mechanicznie przez niektóre podmioty zobowiązane. W takich okolicznościach wątpliwe jest, czy prowadzi to do identyfikacji prawdziwego beneficjenta rzeczywistego.

2.2.3. Nadzór na rynku wewnętrznym UE

Widoczne są pewne rodzaje narażenia skuteczności nadzoru finansowego w kontekście transgranicznym. Według wspólnej opinii Europejskich Urzędów Nadzoru²¹ występują znaczne różnice dotyczące przeprowadzonych przez właściwe organy ocen zgodności nadzorowanych przez nie sektorów. Aspektem stanowiącym największe wyzwanie są sytuacje, gdy podmioty należące do tej samej grupy finansowej są przedmiotem nadzoru właściwych organów z kilku państw członkowskich. Sytuacje takie sprawiają, że wdrażanie przepisów dotyczących przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu staje się dość skomplikowane ze względu na utrzymujące się różnice w podejściu właściwych organów do nadzoru nad przeciwdziałaniem praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu oraz ze względu na brak pewności co do odpowiedzialności macierzystego/przyjmującego organu nadzorczego, w szczególności w odniesieniu do instytucji płatniczych i ich przedstawicieli zagranicznych. Stwarza to ryzyko, że naruszenia lub przypadki nadużyć w celu popełnienia przestępstwa finansowego nie zostaną wykryte. Co więcej, wydaje się, że właściwe organy sprawujące nadzór nad przeciwdziałaniem praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu niekiedy nie wymieniają istotnych informacji w sposób wystarczający lub w odpowiednim czasie.

Istnieje kilka przyczyn takiego stanu rzeczy:

- różnice w statusie stron;
- nieodpowiednie ramy wymiany poufnych informacji na temat przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu;
- nadmierny nacisk na nadzór czysto ostrożnościowy oraz
- brak ram/mechanizmów prawnych w zakresie wymiany informacji między organami nadzoru ostrożnościowego a organami sprawującymi nadzór finansowy nad przeciwdziałaniem praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu²².

Co więcej, w niektórych ograniczonych przypadkach organy sprawujące nadzór mają trudności w określeniu odpowiednich partnerów, ponieważ w niektórych państwach członkowskich nadzór nad przeciwdziałaniem praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu jest fragmentaryczny. We wspólnej opinii wspomniano również, że niektóre organy sprawujące nadzór w odpowiedni sposób ryzyka związanego z przeciwdziałaniem praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu związanego z sektorami, które nadzorują, lub nie stosują wystarczających lub dedykowanych procedur opartych na analizie ryzyka, aby nadzorować to ryzyko, szczególnie w obszarze finansowania terroryzmu.

Jeżeli chodzi o sektory niefinansowe, państwa członkowskie mogą zezwolić organom samorządu zawodowego na pełnienie funkcji nadzorczych wobec doradców podatkowych, biegłych rewidentów, zewnętrznych księgowych, notariuszy oraz innych przedstawicieli wolnych zawodów prawniczych i pośredników w obrocie nieruchomościami. Bez względu na to, jaki model nadzorczy stosowano, w przeważającej większości państw członkowskich występują niedociągnięcia w zakresie nadzoru pod względem kontroli, wytycznych i poziomu zgłaszania.

²¹<http://www.eba.europa.eu/documents/10180/1759750/ESAS+Joint+Opinion+on+the+risks+of+money+laundry+and+terrorist+financing+affecting+the+Union%E2%80%99s+financial+sector+%28JC-2017-07%29.pdf>

²² Na przykład obecnie EBC nie może przekazywać krajowym organom sprawującym nadzór nad przeciwdziałaniem praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu poufnych informacji ostrożnościowych, które mają znaczenie również dla nadzoru nad przeciwdziałaniem praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu.

2.2.4. Współpraca między FIU

FIU są odpowiedzialne za otrzymywanie i analizowanie informacji dotyczących podejrzanego działania finansowego związanej z praniem pieniędzy, finansowaniem terroryzmu i powiązanych przestępstwami źródłowymi, a także za rozpowszechnianie wyników swoich analiz wśród właściwych organów. Analiza ta ma kluczowe znaczenie dla organów ścigania, umożliwiając im wszczęcie nowych dochodzeń lub uzupełnienie dochodzeń już istniejących. Chociaż w ostatnich dziesięciu latach unijne FIU znacznie zintensyfikowały współpracę między sobą, nadal występują pewne rodzaje narażenia, jeśli chodzi o ich współpracę.

W sprawozdaniu identyfikującym opracowanym przez platformę FIU²³ obszernie wskazano przeszkody w zakresie dostępu do informacji, ich wymiany i korzystania z nich, jak również w zakresie współpracy operacyjnej między FIU. Prace nad sprawozdaniem identyfikującym zakończono w grudniu 2016 r.²⁴. Podkreślono w nim również zasadnicze kwestie prawne, praktyczne i operacyjne. Na podstawie sprawozdania i własnej analizy w osobnym dokumencie roboczym służb Komisji²⁵ Komisja określiła możliwe sposoby poprawy współpracy unijnych FIU.

2.2.5. Innego rodzaju narażenie wspólne dla wszystkich sektorów

Ponadnarodowa ocena ryzyka wykazała, że wszystkie wskazane sektory są podatne na pewne dodatkowe narażenie, takie jak:

- **infiltracja przez przestępców**: przestępcy mogą niekiedy stać się właścicielami podmiotów zobowiązanych lub poszukiwać podmiotów zobowiązanych, które pomogą im prowadzić działania w zakresie prania pieniędzy. Badania odpowiedniej kompetencji i odpowiedniej reputacji są zatem istotne dla wszystkich analizowanych sektorów;
- **dokumenty sfalszowane**: dzięki współczesnej technologii łatwiej jest tworzyć dokumenty sfalszowane, przez co wszystkie sektory mają trudności z opracowaniem solidnych mechanizmów służących wykrywaniu takich dokumentów;
- **niewystarczający poziom wymiany informacji między sektorem publicznym a sektorem prywatnym**: wszystkie podmioty zobowiązane podkreśliły konieczność ustanowienia odpowiednich mechanizmów przekazywania informacji zwrotnej od FIU oraz wymiany informacji z właściwymi organami. Kolejną wyraźną trudność stanowi zgłaszanie podejrzanego transakcji przez podmioty zobowiązane prowadzące działalność w różnych jurysdykcjach krajowych;
- **niewystarczający poziom zasobów, świadomości ryzyka i wiedzy fachowej do wdrożenia przepisów dotyczących przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu**: chociaż niektóre podmioty zobowiązane inwestują w profesjonalne narzędzia przestrzegania zgodności, wiele z nich posiada ograniczony poziom wiedzy, zakres narzędzi i zdolności w tym obszarze; oraz
- **pojawianie się nowych czynników ryzyka w wyniku stosowania technologii finansowej**: oczekuje się, że wykorzystanie usług *online* w gospodarce cyfrowej nadal będzie wzrastać, zwiększając popyt na identyfikację *online* i jednocześnie stanowiąc zwiększone ryzyko niebezpośrednich transakcji. Zasadnicze znaczenie w tym zakresie ma stosowanie identyfikacji elektronicznej oraz jej niezawodność.

²³ Platforma FIU jest nieformalną grupą powołaną przez Komisję w 2006 r., w skład której wchodzi jednostki analityki finansowej państw członkowskich UE.

²⁴ Platforma unijnych jednostek analityki finansowej (nr referencyjny E03251) <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?Lang=PL>

²⁵ SWD(2017) 275.

3. ŚRODKI ŁAGODZĄCE NA RZECZ PRZECIWDZIAŁANIA ZIDENTYFIKOWANEMU RYZYKU

Po dokonaniu oceny poziomów ryzyka w niniejszym sprawozdaniu określono środki, które zdaniem Komisji należy podjąć na szczeblu UE i państw członkowskich. Określono je na podstawie oceny ewentualnych możliwości ograniczenia zidentyfikowanego ryzyka. Podczas przeprowadzania tego testu bilansującego Komisja wzięła pod uwagę:

- poziom ryzyka związanego z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu;
- konieczność i proporcjonalność związaną z podjęciem działań lub z zaleceniem podjęcia działania przez państwa członkowskie;
- konieczność i proporcjonalność związaną z zaleceniem środków regulacyjnych lub nieregulacyjnych; oraz
- wpływ na prywatność i prawa podstawowe.

Ponadto Komisja uwzględniła potrzebę unikania wszelkich potencjalnych nadużyć lub błędnych interpretacji wydanych przez nią zaleceń, które skutkowałyby wykluczeniem całych klas klientów i zakończeniem relacji z klientami, bez pełnego i odpowiedniego uwzględnienia poziomu ryzyka wewnątrz konkretnego sektora.

Podczas oceny Komisja wskazała również instrumenty charakteryzujące się jedynie nieznacznym (lub umiarkowanym) poziomem ryzyka, wobec których podejmowanie dalszych środków łagodzących na tym etapie nie jest konieczne. W związku z tym środki przedstawione w niniejszym sprawozdaniu dotyczą jedynie ryzyka, w odniesieniu do którego zdaniem Komisji należy podjąć dalsze środki łagodzące. Podejście to ma umożliwić państwom członkowskim lepszą identyfikację działań priorytetowych zgodnie z podejściem opartym na analizie ryzyka. Chociaż zalecenia dla państw członkowskich obejmują wiele różnych obszarów, większość dotyczy wdrażania przepisów UE²⁶. Mają one na celu wsparcie państw członkowskich, by podczas wykonywania zobowiązań ukierunkowywały swoje działania na główne obszary ryzyka. Ocena ta nie przesądza o kwestii środków łagodzących, które niektóre państwa członkowskie stosują lub mogą postanowić stosować w odpowiedzi na zidentyfikowane we własnym zakresie ryzyko związane z przeciwdziałaniem praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu. Państwa członkowskie mogą już zatem wdrażać niektóre z poniższych zaleceń lub mogły przyjąć bardziej rygorystyczne przepisy niż normy minimalne określone na szczeblu UE.

Ponadnarodowa ocena ryzyka ma na celu przedstawienie obrazu sytuacji dotyczącej ryzyka związanego z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu, jaka miała miejsce w chwili jej publikacji. Działanie to rozpoczęto i zakończono, gdy odpowiednie ramy prawne stanowiła dyrektywa 2005/60/WE (trzecia dyrektywa w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy). Chociaż wówczas przyjęto już czwartą dyrektywę w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy, nie upłynął jeszcze termin jej transpozycji do prawa krajowego. Z tego powodu nie można było uwzględnić żadnej oceny konkretnych skutków jej wdrożenia. Podczas określania środków łagodzących wzięto jednak pod uwagę zmiany unijnych ram przeciwdziałania praniu pieniędzy wprowadzone na mocy czwartej dyrektywy w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy i proponowanych zmian do tej dyrektywy²⁷, mając na uwadze, że te dwa instrumenty

²⁶ Na przykład krajowe oceny ryzyka, rejestry własności rzeczywistej, nadzór, przydział zasobów, informacje zwrotne skierowane do sektora prywatnego oraz sektory zagrożone praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu, które uregulowano w czwartej dyrektywie w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy.

²⁷ COM(2016) 450 final.

znacznie wzmocnią zapobiegawcze ramy prawne, tym samym łagodząc niektóre rodzaje narażenia i czynniki ryzyka określone wcześniej.

3.1. Środki łagodzące w ramach czwartej dyrektywy w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy

Na dzień 26 czerwca 2017 r. w ramach prawnych UE znajdują się nowe wymogi, które wprowadzono poprzez czwartą dyrektywę w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy:

- rozszerzono zakres podmiotów zobowiązanych, aby obejmował podmioty świadczące usługi w zakresie gier hazardowych, przedsiębiorców przyjmujących płatności gotówkowe przekraczające 10 000 EUR oraz sporadyczne transakcje, które stanowią transfer środków pieniężnych (w tym usługi przekazu pieniężnego) przekraczające 1 000 EUR;
- wzmocniono podejście oparte na analizie ryzyka;
- wprowadzono rejestry informacji dotyczących własności rzeczywistej, aby ułatwić identyfikację rzeczywistych beneficjentów podmiotów prawnych i niektórych porozumień prawnych;
- zmniejszono anonimowość instrumentów pieniądza elektronicznego;
- nowy poziom sankcji zwiększa efekt odstrasżający;
- ustanowiono nowy system współpracy między FIU w UE.

Oczekuje się, że te nowe środki przyczynią się do znacznego zmniejszenia poziomów ryzyka we wszystkich sektorach. Komisja zbada zgodność z przepisami określonymi w czwartej dyrektywie w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy i do czerwca 2019 r. opublikuje sprawozdanie, w którym oceni wdrożenie tej dyrektywy.

3.2. Środki łagodzące już stosowane lub wdrażane na szczeblu UE

Ponadnarodowa ocena ryzyka potwierdziła ponadto, że należy podjąć dalsze działania w odniesieniu do niektórych kwestii, które wymagają podjęcia środków ustawodawczych lub realizacji innych inicjatyw politycznych na szczeblu UE.

3.2.1. Środki ustawodawcze

- **Wniosek Komisji zmieniający czwartą dyrektywę w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy:** zgodnie z tym wnioskiem zarówno platformy wymiany walut wirtualnych, jak i dostawcy kont waluty wirtualnej powinni zostać uznani za podmioty zobowiązane, by zmniejszyć anonimowość w transakcjach. Wprowadzone zostaną dalsze ograniczenia w zakresie możliwości wyłączenia instrumentów pieniądza elektronicznego ze spełniania wymogów w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu. Zwiększona zostanie skuteczność FIU i utworzone zostaną scentralizowane rejestry kont bankowych lub systemy wyszukiwania, aby umożliwić składanie lepiej ukierunkowanych wniosków. Zaostrzone przepisy dotyczące współpracy między właściwymi organami, w tym między organami nadzorczymi, umożliwią skuteczną wymianę informacji. Charakter wzmocnionych środków należytej staranności wobec klienta, które należy zastosować wobec państw trzecich wysokiego ryzyka, zostanie doprecyzowany, aby określić bardziej zharmonizowane podejście w tym zakresie. Rozszerzony zostanie zakres informacji dostępnych w rejestrach własności rzeczywistej oraz dostęp do tych informacji. Ponadto istnieje szereg przepisów dostosowujących czwartą dyrektywę

w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy do zobowiązań w zakresie należytej staranności wobec klienta wynikających z dyrektywy 2014/107/UE w odniesieniu do współpracy administracyjnej w zakresie informacji finansowych.

- **Przegląd rozporządzenia w sprawie kontroli środków pieniężnych**²⁸: wniosek ten ma umożliwić organom podejmowanie działania w przypadku, gdy pojawią się podejrzenia działalności przestępczej wobec transakcji na kwoty mniejsze niż obecny próg wynoszący 10 000 EUR, usprawnić wymianę informacji między organami, a także umożliwić organom żądanie ujawnienia informacji na temat środków pieniężnych wysyłanych w przesyłkach nietowarzyszących, takich jak paczki pocztowe lub przesyłki towarowe. Definicja terminu „środki pieniężne” zostałaby również rozszerzona, aby obejmować cenne towary stanowiące wysoce płynne depozyty wartości, takie jak złoto i przedpłacone karty płatnicze.
- Latem 2017 r. Komisja planuje przyjąć wniosek mający na celu zwalczanie finansowania terroryzmu w drodze **nielegalnego handlu dobrami kultury** – bez względu na kraj wysyłki – aby zaradzić bieżącym niedociągnięciom w sektorze sztuki²⁹. Podobnie **nielegalny handel dziką fauną i florą** jest coraz częściej uznawany za kolejne źródło finansowania terroryzmu i działań z nim powiązanych³⁰. Komisja w dalszym ciągu będzie wdrażać plan działania UE na rzecz zwalczania nielegalnych przepływów finansowych związanych z nielegalnym handlem dziką fauną i florą³¹.
- **Dyrektywa w sprawie zwalczania terroryzmu**³² zawiera obowiązującą w całej UE definicję przestępstwa finansowania terroryzmu i ustanowiono w niej normy minimalne dotyczące sankcji w przypadku popełnienia tego przestępstwa. Wnioski dotyczące **dyrektywy w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy za pomocą środków prawnokarnych**³³ oraz **rozporządzenia w sprawie wzajemnego uznawania nakazów zabezpieczenia i nakazów konfiskaty**³⁴ również uzupełnią zapobiegawcze podejście UE poprzez zapewnienie odpowiedniego egzekwowania prawa i reakcji organów sądowych w przypadku odkrycia działań związanych z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu.

3.2.2. Inicjatywy polityczne

- Komisja rozważa obecnie uruchomienie inicjatywy na rzecz **zwiększenia przejrzystości płatności pieniężnych**. Przeprowadzi ocenę skutków, uwzględniając wyniki badania i otwartych konsultacji publicznych. Komisja rozważy możliwe opcje, w tym możliwość wprowadzenia ograniczenia w zakresie płatności pieniężnych. Może to pomóc w zakłóceniu finansowania terroryzmu, ponieważ konieczność skorzystania z nieanonimowego sposobu płatności działałaby jako środek odstraszający przed taką działalnością albo ułatwiałaby jej wykrycie i zbadanie. Takie rozwiązanie sprzyjałoby również walce z praniem pieniędzy, oszustwami podatkowymi i przestępczością zorganizowaną. Ponadto decyzja Europejskiego Banku Centralnego o zaniechaniu produkcji i emisji banknotów

²⁸ COM(2016) 825 final.

²⁹ http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/2017_taxud_004_cultural_goods_synthesis_en.pdf

³⁰ SWD(2016) 38 final.

³¹ COM(2016) 87 final.

³² COM(2015) 625 final.

³³ COM(2016) 826 final.

³⁴ COM(2016) 819 final.

o nominale 500 EUR przyczyni się do dalszego spadku ryzyka stwarzanego przez płatności gotówkowe.

- Na podstawie wyżej wspomnianej **identyfikacji uprawnień FIU i przeszkód na drodze do współpracy** przeprowadzonej przez platformę FIU w grudniu 2016 r. oraz dodatkowej analizy Komisja określiła możliwe sposoby poprawy współpracy unijnych FIU w osobnym dokumencie roboczym służb Komisji, w którym uwzględniono:
 - kwestie, które można rozwiązać poprzez obszerniejsze wytyczne i wzmożoną współpracę na szczeblu operacyjnym, np. poprzez pracę na platformie unijnych FIU (np. nad normalizacją zgłaszania podejrzanych transakcji);
 - kwestie, które zgodnie z oczekiwaniami zostaną rozwiązane po transpozycji do prawa krajowego czwartej dyrektywy w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy i niedawno zgłoszonych zmian do tej dyrektywy; oraz
 - inne kwestie wywodzące się z odmiennych sytuacji prawnych w państwach członkowskich, które mogą wymagać rozwiązania w drodze działań regulacyjnych³⁵. Funkcjonowanie FIU można znacznie usprawnić poprzez szczególne przepisy UE odnoszące się do kwestii takich jak współpraca między FIU i organami ścigania na szczeblach krajowym i UE. W tym względzie Komisja dokładniej zbada potencjalne możliwości zgodnie z zasadami lepszego stanowienia prawa.
- Komisja powołała wewnętrzną **grupę zadaniową ds. technologii finansowej**, której zadania obejmują przeprowadzenie oceny osiągnięć technologicznych oraz usług i modeli biznesowych opartych na technologii, ustalenie, czy istniejące przepisy i strategie polityczne są odpowiednie do osiągnięcia celu, a także określenie wariantów i propozycji wykorzystania możliwości lub ograniczenia możliwego ryzyka. Prace w tym zakresie obejmą w szczególności finansowanie społecznościowe, waluty wirtualne (w tym transakcje wymiany produktów kryptograficznych oraz wykorzystanie walut wirtualnych do zakupu towarów o wysokiej wartości), technologię rozproszonego rejestru oraz uwierzytelnienie/identyfikację. Analizie zostaną poddane również zastosowania identyfikacji elektronicznej i cyfrowego onboardingu. Komisja przeprowadzi badanie w celu utworzenia zestawienia i poddania analizie stosowanych przez banki na terenie UE praktyk wdrażania nowych pracowników, a wszelkie kolejne kroki zostaną poddane ocenie.

3.2.3. Dalsze środki wspierające ograniczające ryzyko na szczeblu UE

- **Usprawnienie gromadzenia danych statystycznych:** gromadzenie odpowiednich, wiarygodnych i porównywalnych danych ilościowych na szczeblu UE przyczyni się do lepszego zrozumienia tych czynników ryzyka. Komisja będzie zatem dążyć do usprawnienia gromadzenia danych statystycznych w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu poprzez gromadzenie, konsolidowanie i analizowanie danych statystycznych przekazanych przez państwa członkowskie w ramach zobowiązań wynikających z art. 44 czwartej dyrektywy w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy, a także poprzez współpracę z Eurostatem w celu zwiększenia porównywalności danych.
- **Dalsze wytyczne dla podmiotów zobowiązanych dotyczące pojęcia „sporadycznych transakcji i operacji, które wydają się być powiązane”:** obecnie

³⁵ SWD(2017) 275.

zgodnie z trzecią dyrektywą w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy wymaga się, by podmioty zobowiązane stosowały środki należytej staranności wobec klienta podczas nawiązywania stosunków gospodarczych lub podczas przeprowadzania sporadycznych transakcji, których łączna kwota wynosi 15 000 EUR lub więcej. Pojęcie „sporadycznych transakcji” utrudnia skuteczne wdrażanie przepisów, szczególnie w sektorach usług przekazu pieniężnego i wymiany waluty, lecz również w sektorze gier hazardowych. Dalsze wytyczne Komisji (opracowane we współpracy z krajowymi właściwymi organami) pomogłyby w złagodzeniu tego ryzyka.

- **Szkolenia dla przedstawicieli wolnych zawodów prowadzących czynności objęte zasadą poufności wymiany informacji między prawnikiem a klientem:** przepisy dotyczące przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu należy stosować w skuteczniejszy sposób, jednocześnie w pełni chroniąc prawo do rzetelnego procesu sądowego i zasadności „poufności wymiany informacji między prawnikiem a klientem”. Podczas działań szkoleniowych należy zapewnić wytyczne operacyjne i przedstawić aspekty praktyczne, aby pomóc przedstawicielom takich wolnych zawodów w rozpoznawaniu operacji, które mogą być powiązane z praniem pieniędzy lub finansowaniem terroryzmu, oraz aby pokazać im, jak postępować w takich przypadkach. Komisja dokona również oceny poszczególnych możliwości poprawy zgodności w tym sektorze zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości³⁶.
- **Dalsza analiza ryzyka stwarzanego przez system hawala i nieformalne usługi transferu wartości:** należy dokładniej zbadać skalę problemu i możliwe rozwiązania w zakresie egzekwowania prawa. Zaangażowanie organów egzekwowania prawa, w szczególności Europolu i Eurojustu, oraz organów sprawujących nadzór jest konieczne, aby umożliwić podjęcie działań odstrasżających wobec podmiotów odmawiających współpracy oraz pomóc podmiotom gospodarczym, które wyrażają chęć wykonywania legalnych usług w środowisku zgodności z prawem.
- **Dalsze prace na rzecz wzmocnienia nadzoru w UE:** podmioty zobowiązane muszą w skuteczny sposób stosować obowiązujące przepisy. Komisja kładzie zatem ogromny nacisk na prace prowadzone przez organy sprawujące nadzór nad przeciwdziałaniem praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu. Wskazano wyzwania wymagające rozwiązania: duża liczba podmiotów zobowiązanych w UE oraz ich różnorodność; ilość transakcji i klientów; fragmentaryczny obraz organów sprawujących nadzór nad przeciwdziałaniem praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu; a także ograniczona świadomość ryzyka organów sprawujących nadzór. Europejskie Urzędy Nadzoru i właściwe organy krajowe odpowiedzialne za nadzór otrzymają dalsze zalecenia służące zapewnieniu, by organy sprawujące nadzór nad przeciwdziałaniem praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu lepiej rozumiały rolę, jaką odgrywają w określaniu ryzyka oraz w podejmowaniu decyzji dotyczących zasobów przydzielanych na rzecz nadzoru, a także w działaniach nadzorczych, które organy te powinny podjąć wobec podmiotów zobowiązanych, za które są odpowiedzialne.

4. ZALECENIA

³⁶ Sprawa C-305/05.

4.1. Zalecenia dla Europejskich Urzędów Nadzoru

W sektorze finansowym Europejskie Urzędy Nadzoru odgrywają kluczową rolę w podnoszeniu zdolności UE do sprostania wyzwaniom w tym sektorze. Komisja zaleca Europejskim Urzędowi Nadzoru, aby:

- zwiększały świadomość w zakresie prania pieniędzy i finansowania terroryzmu i wskazywały odpowiednie działania, które należy podejmować w celu dalszego budowania zdolności organów sprawujących nadzór w zakresie nadzoru nad przeciwdziałaniem praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu³⁷. W tym kontekście powinny one przeprowadzić wzajemne oceny nadzoru opartego na analizie ryzyka w praktyce, a także powinny wskazać odpowiednie środki pozwalające zwiększyć skuteczność nadzoru nad przeciwdziałaniem praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu;
- podjęły dalsze inicjatywy w celu poprawy współpracy między organami sprawującymi nadzór. W tym zakresie Europejskie Urzędy Nadzoru podjęły niedawno decyzję o rozpoczęciu prac mających na celu podniesienie wydajności ram współpracy między organami sprawującymi nadzór finansowy;
- opracowały dalsze rozwiązania dla nadzorujących podmiotów gospodarczych, które działają w ramach systemu „udzielania zezwoleń”. Wspólna grupa zadaniowa Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego (EUNB) ds. usług płatniczych / przeciwdziałania praniu pieniędzy rozpoczęła już prace nad tą kwestią. Grupa zadaniowa dąży do wyjaśnienia, kiedy przedstawiciele i dystrybutorzy są faktycznymi „przedsiębiorstwami”, a także ma za zadanie rozważyć różne scenariusze, które pomogą w zwalczeniu ryzyka;
- zapewniły zaktualizowane wytyczne w zakresie zarządzania wewnętrznego, aby dokładniej sprecyzować oczekiwania wobec funkcji pracowników ds. zgodności z prawem w instytucjach finansowych;
- przedstawiły podmiotom oferującym fundusze inwestycyjne dalsze wytyczne w zakresie określania własności rzeczywistej, szczególnie w sytuacjach obciążonych większym ryzykiem wystąpienia zjawiska prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu; oraz
- poddały analizie ryzyko operacyjne związane z przeciwdziałaniem praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu związane z jednej strony z działalnością gospodarczą / modelem biznesowym w sektorach bankowości dla przedsiębiorstw, bankowości prywatnej i inwestycji instytucjonalnych, a z drugiej – z usługami transferu wartości pieniądza i pieniądzem elektronicznym. Analizę tę należy przeprowadzić w kontekście przyszłej wspólnej opinii na temat ryzyka związanego z sektorem finansowym, o której mowa w art. 6 ust. 5 czwartej dyrektywy w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy.

³⁷ Wytyczne w sprawie nadzoru opartego na analizie ryzyka opublikowano w listopadzie 2016 r. (https://esas-joint-committee.europa.eu/Publications/Guidelines/Final_RBSGL_for_publication_20161115.pdf).

4.2. Zalecenia dla organów sprawujących nadzór inny niż finansowy

W sektorze niefinansowym brakuje organu unijnego lub agencji działającej na szczeblu UE podobnych do Europejskiego Urzędu Nadzoru. Zgodnie z unijnymi ramami w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy państwa członkowskie mogą zezwolić organom samorządu zawodowego na pełnienie funkcji nadzorczych wobec doradców podatkowych, biegłych rewidentów, zewnętrznych księgowych, notariuszy oraz innych przedstawicieli wolnych zawodów prawniczych i pośredników w obrocie nieruchomościami. W przeważającej większości państw członkowskich w tych sektorach występują niedociągnięcia w zakresie nadzoru pod względem kontroli, wytycznych i poziomu sprawozdawczości prowadzonych przez przedstawicieli wolnych zawodów prawniczych, w szczególności zgłaszania do FIU. Organy samorządu zawodowego powinny zatem dołożyć wszelkich starań, aby zwiększyć liczbę kontroli tematycznych i podnieść częstotliwość sprawozdawczości. Powinny one również organizować szkolenia służące lepszemu zrozumieniu ryzyka i zobowiązań w zakresie zgodności w odniesieniu do przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu.

4.3. Zalecenia dla państw członkowskich³⁸

Na podstawie poziomu ryzyka wskazanego w odniesieniu do poszczególnych sektorów, które uwzględniono w ponadnarodowej ocenie ryzyka, Komisja zaleca, aby państwa członkowskie wprowadziły środki łagodzące określone poniżej. Należy uznać je za scenariusz odniesienia, który można dostosowywać w zależności od wprowadzonych już środków krajowych:

➤ Zakres krajowych ocen ryzyka

W krajowych ocenach ryzyka państwa członkowskie powinny odpowiednio uwzględnić ryzyko stwarzane przez różne produkty oraz określić odpowiednie środki łagodzące, w szczególności w odniesieniu do:

- przedsiębiorstw o znacznym udziale gotówki w obrocie oraz płatności gotówkowych: państwa członkowskie powinny określić odpowiednie środki łagodzące, takie jak wprowadzenie ograniczeń płatności gotówkowych, systemów zgłaszania transakcji o charakterze gotówkowym lub jakichkolwiek innych środków odpowiednich do złagodzenia tego rodzaju ryzyka;
- artefakty kulturowe i antyki: państwa członkowskie powinny wziąć pod uwagę ryzyko wynikające z tego sektora, wspierać kampanie promujące zwiększanie świadomości wśród pośredników w handlu dziełami sztuki i zachęcać ich do stosowania środków przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu;
- sektor organizacji nienastawionych na zysk: państwa członkowskie powinny zapewnić odpowiednie uwzględnienie organizacji nienastawionych na zysk w swoich krajowych ocenach ryzyka oraz
- instrumenty pieniądza elektronicznego: państwa członkowskie powinny wziąć pod uwagę ryzyko stwarzane przez anonimowe instrumenty pieniądza elektronicznego, a także zapewnić, by progi wyłączenia były jak najniższe, co pozwoli uniknąć ich nadużycia.

³⁸ Więcej szczegółowych informacji na temat szczególnych zaleceń dla państw członkowskich w podziale na produkty/usługi można znaleźć w załączniku I do dokumentu roboczego służb Komisji (2017) 241.

➤ Własność rzeczywista

Państwa członkowskie powinny zapewnić, aby informacje na temat własności rzeczywistej podmiotów prawnych i porozumień prawnych były odpowiednie, dokładne i aktualne.

1) Państwa członkowskie powinny opracować odpowiednie narzędzia w celu zapewnienia należytego przeprowadzenia identyfikacji beneficjenta rzeczywistego podczas stosowania środków należytej staranności wobec klienta. W przypadku podmiotów prawnych, których podmioty zobowiązane jako beneficjenta rzeczywistego wskazały jedynie kierownika wyższego szczebla, podmiot zobowiązany powinien ten fakt podkreślić (np. poprzez szczególne udokumentowanie tej informacji). Zaleca się prowadzenie dokumentacji zawierającej wszelkie wątpliwości co do faktu, czy określona osoba jest beneficjentem rzeczywistym. Szczególną uwagę należy poświęcić złożonym strukturom, gdzie stanowisko założyciela, powiernika, sprawującego nadzór, beneficjentów lub dowolnej innej osoby fizycznej sprawującej ostateczną kontrolę nad trustem obejmuje podmiot prawny lub kilka podmiotów prawnych.

2) Należy również szybko wdrożyć przepisy dotyczące przejrzystości informacji na temat własności rzeczywistej określone w czwartej dyrektywie w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz wprowadzić rejestry własności rzeczywistej w odniesieniu do wszystkich rodzajów podmiotów prawnych i porozumień prawnych. Informacje umieszczone w rejestrach powinny być regularnie weryfikowane, np. przez wyznaczony do tego organ, aby uniknąć rozbieżności z informacjami zebranymi przez podmioty zobowiązane w ramach prowadzonych przez nie procedur należytej staranności wobec klienta.

3) Państwa członkowskie powinny zapewnić skuteczne monitorowanie i nadzorowanie sektorów najbardziej narażonych na ryzyko wynikające z niejasnych systemów własności rzeczywistej. Dotyczy to w szczególności pośredników, takich jak doradcy podatkowi, biegli rewidenci, zewnętrzni księgowi, notariusze i inni przedstawiciele wolnych zawodów prawniczych, a także podmiotów świadczących przedsiębiorstwom usługi doradcze z zakresu łączenia/nabycia przedsiębiorstw³⁹. W przypadku tych ostatnich – mimo że usługi te zostały uwzględnione w unijnych ramach przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu – w ponadnarodowej ocenie ryzyka podkreślono nieskuteczne stosowanie przepisów w stosunku do tej szczególnej kategorii przedsiębiorstw.

➤ Odpowiednie zasoby dla organów sprawujących nadzór i FIU

Zgodnie z czwartą dyrektywą w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy państwa członkowskie muszą przydzielić „odpowiednie” zasoby swoim właściwym organom⁴⁰. Na podstawie danych zebranych na tym etapie nie można jednak ustalić żadnej korelacji systemowej między przydzielonymi zasobami a wielkością sektora, liczbą podmiotów zobowiązanych i poziomem sprawozdawczości. Państwa członkowskie powinny wykazać, że organom sprawującym nadzór i FIU przydziela się wystarczające zasoby umożliwiające im wykonywanie ich zadań.

³⁹ Przedsiębiorstwo inne niż instytucja kredytowa, które prowadzi działania wymienione w pkt 9 w załączniku I do dyrektywy 2013/36/UE.

⁴⁰ Artykuł 32 ust. 3 (w odniesieniu do FIU) i art. 48 ust. 2 (w odniesieniu do organów nadzorczych) czwartej dyrektywy w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy.

➤ **Zwiększenie liczby kontroli na miejscu wykonywanych przez organy sprawujące nadzór**

W sektorze finansowym organy sprawujące nadzór muszą wdrożyć model nadzoru oparty na analizie ryzyka zgodnie ze wspólnymi wytycznymi Europejskich Urzędów Nadzoru w sprawie nadzoru opartego na analizie ryzyka opublikowanymi w listopadzie 2016 r⁴¹. W wytycznych tych stwierdza się, że organy sprawujące nadzór powinny dokonywać oceny – zarówno okresowo, jak i na zasadzie *ad hoc* – czy ich oparty na analizie ryzyka model nadzoru nad przeciwdziałaniem praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu pozwala uzyskać zakładane wyniki, a w szczególności, czy poziom zasobów przeznaczonych na nadzór pozostaje współmierny do zidentyfikowanego ryzyka prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu. W tym kontekście istotne jest, aby organy sprawujące nadzór przeprowadzały kontrole na miejscu, które są wystarczające i współmierne do zidentyfikowanego ryzyka prania pieniędzy i finansowania terroryzmu.

Państwa członkowskie powinny zapewnić, aby zakres tych kontroli na miejscu skupiał się na szczególnym ryzyku operacyjnym związanym z przeciwdziałaniem praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu, w zależności od konkretnego narażenia będącego nieodłącznym elementem danego produktu lub danej usługi. Odnosi się to w szczególności do inwestycji instytucjonalnych (szczególnie za pośrednictwem maklerów), do bankowości prywatnej, w przypadku której organy sprawujące nadzór powinny ocenić wdrażanie przepisów dotyczących identyfikacji własności rzeczywistej, a także do kantorów wymiany walut i usług transferu wartości pieniądza, w przypadku których kontrole nadzorcze powinny obejmować weryfikację szkolenia, jakie przeszli pracownicy.

W sektorze niefinansowym państwa członkowskie powinny zapewnić przeprowadzanie przez ich właściwe organy wystarczających i niezapowiedzianych wyrywkowych kontroli sprzedawców towarów o dużej wartości, szczególnie w sektorze złota i diamentów, w celu identyfikacji możliwych luk w zakresie zgodności z wymogami należytej staranności wobec klienta. Podobnie liczba kontroli na miejscu w sektorze przedstawicieli wolnych zawodów wykonujących czynności objęte zasadą poufności wymiany informacji między prawnikiem a klientem powinna być współmierna do ryzyka.

➤ **Organy nadzorcze przeprowadzające kontrole tematyczne**

Organy sprawujące nadzór powinny lepiej zrozumieć ryzyko związane z przeciwdziałaniem praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu, na które narażony jest konkretny segment działalności gospodarczej. Zalecenie to powinno mieć zastosowanie do inwestycji instytucjonalnych (szczególnie za pośrednictwem maklerów) i bankowości prywatnej; do podmiotów świadczących usługi na rzecz trustów i przedsiębiorstw; do doradców podatkowych, biegłych rewidentów, zewnętrznych księgowych, notariuszy i innych przedstawicieli wolnych zawodów prawniczych; do podmiotów świadczących przedsiębiorstwom usługi doradcze w zakresie struktury kapitałowej, strategii przemysłowej i powiązanych pytań, a także porad i usług z zakresu łączenia i nabywania przedsiębiorstw. W przypadku tych sektorów organy sprawujące nadzór powinny w szczególności ocenić wdrażanie przepisów dotyczących identyfikacji własności

⁴¹ Zob. https://esas-joint-committee.europa.eu/Publications/Guidelines/Joint%20Guidelines%20on%20risk-based%20supervision_EN%20%28ESAs%202016%2072%29.pdf

rzeczywistej. Powinno mieć to zastosowanie również do usług transferu wartości pieniądza. W takich przypadkach państwa członkowskie powinny zapewnić przeprowadzenie kontroli tematycznych przez organy sprawujące nadzór w ciągu 2 lat od publikacji sprawozdania z ponadnarodowej oceny ryzyka, chyba że takie kontrole przeprowadzono niedawno.

➤ **Uwagi dotyczące rozszerzenia listy podmiotów zobowiązanych**

Obecnie unijne ramy przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu nie obejmują niektórych usług/produktów. Zgodnie z art. 4 czwartej dyrektywy w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy państwa członkowskie powinny rozszerzyć zakres stosowania systemu przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu na pracowników szczególnie narażonych na ryzyko. Stosując ten przepis, państwa członkowskie powinny rozważyć objęcie krajowym systemem przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu co najmniej finansowania społecznościowego, platform wymiany walut wirtualnych i dostawców kont waluty wirtualnej⁴², domów aukcyjnych, pośredników handlu dziełami sztuki i antykami oraz niektórych przedsiębiorców zajmujących się obrotem towarów o dużej wartości, ponieważ w ponadnarodowej ocenie określono, że podmioty te są narażone na ryzyko.

➤ **Odpowiedni poziom należytej staranności wobec klienta w przypadku sporadycznych transakcji**

Zgodnie z obowiązującymi unijnymi ramami prawnymi niektóre usługi/produkty mogą być wyłączone ze spełnienia wymogu należytej staranności wobec klienta w przypadku sporadycznych transakcji poniżej określonego progu (15 000 EUR). Istnieją jednak przypadki, gdy wyłączenia, których podstawę stanowi wartość progowa, można uznać za nieuzasadnione lub gdy próg wynoszący 15 000 EUR budzi wątpliwości. W tym kontekście państwa członkowskie powinny określić niższy próg stosowania należytej staranności wobec klienta, który miałby zastosowanie do sporadycznych transakcji, aby zapewnić współmierność z ryzykiem związanym z przeciwdziałaniem praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu zidentyfikowanym na poziomie krajowym. Państwa członkowskie powinny zgłosić Komisji krajowe progi stosowane w przypadku sporadycznych transakcji. Za współmierny do ryzyka można uznać próg podobny do progu stosowanego w przypadku sporadycznych transakcji obejmujących transfery środków pieniężnych (tj. 1 000 EUR). Ponadto państwa członkowskie powinny przedstawić wytyczne w sprawie definiowania sporadycznych transakcji i określić w nich kryteria, dzięki którym obchodzenie przepisów należytej staranności wobec klienta mających zastosowanie do stosunków gospodarczych nie byłoby możliwe w przypadku kantorów wymiany walut – a przed wejściem w życie nowych wymogów określonych w czwartej dyrektywie w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy – także w przypadku usług przekazu pieniężnego.

⁴² W zależności od wyniku negocjacji dotyczących przeglądu czwartej dyrektywy w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy platformy wymiany walut wirtualnych i odpowiedzialni za nie dostawcy kont waluty wirtualnej mogą zostać objęci zakresem stosowania wymogów w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu na szczeblu UE.

➤ **Odpowiedni poziom należytej staranności wobec klienta w przypadku przechowywania w sejfach i podobnych usług**

Aby zapewnić właściwe monitorowanie przechowywania w sejfach, należy podjąć odpowiednie środki ochronne. Zaleceniem tym powinny zostać objęte następujące sektory:

- przechowywanie w sejfach świadczone przez instytucje finansowe: państwa członkowskie powinny zapewnić świadczenie tych usług jedynie posiadaczom rachunku bankowego u tego samego podmiotu zobowiązanego, a także powinny odpowiednio złagodzić ryzyko, jakie stanowi dostęp osób trzecich do skrytek bankowych. Instytucjom kredytowym i finansowym należy przedstawić wytyczne zawierające szczegółowe informacje na temat tego, jak podmioty te powinny skutecznie monitorować zawartość skrytek bankowych w ramach spełniania wymogów dotyczących należytej staranności wobec klienta / wymogów w zakresie monitorowania; oraz
- podobne usługi przechowywania świadczone przez dostawców niefinansowych: w zależności od sytuacji krajowej państwa członkowskie powinny określić środki współmierne do ryzyka związanego ze świadczeniem tych usług, w tym również w wolnych obszarach celnych.

➤ **Regularna współpraca między właściwymi organami i podmiotami zobowiązanymi**

Poprzez tę wzmocnioną współpracę należy dążyć do ułatwienia wykrywania podejrzanych transakcji oraz do zwiększenia liczby i jakości zgłoszeń podejrzanych transakcji. Organy nadzorcze powinny zapewnić jasne wytyczne w sprawie ryzyka związanego z przeciwdziałaniem praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu, w sprawie należytej staranności wobec klienta, w sprawie wymogów zgłaszania podejrzanych transakcji oraz w sprawie sposobów identyfikacji najistotniejszych wskaźników służących wykrywaniu ryzyka prania pieniędzy / finansowania terroryzmu. Państwa członkowskie powinny zapewnić dostarczenie podmiotom zobowiązanym odpowiedniej informacji zwrotnej przez FIU. Zaleceniem tym powinny zostać objęte w szczególności następujące sektory:

- sektor gier hazardowych: w przypadku automatów do gier organy nadzorcze powinny zapewnić jaśniejsze wytyczne w sprawie pojawiającego się ryzyka związanego z wideoloteriami. W przypadku gier hazardowych *online* odpowiedzialne właściwe organy powinny również opracować programy zwiększające wśród podmiotów oferujących gry hazardowe online świadomość na temat pojawiających się czynników ryzyka, które mogą mieć wpływ na narażenie tego sektora. Należą do nich stosowanie anonimowego pieniądza elektronicznego lub waluty wirtualnej oraz pojawienie się nieautoryzowanych podmiotów oferujących gry hazardowe *online*; dalsze informacje zwrotne od FIU na temat jakości zgłoszeń podejrzanych transakcji, sposobów usprawnienia zgłaszania, wykorzystania przedstawionych informacji oraz uwzględnianie szczególnego charakteru sektora gier hazardowych podczas prac nad normalizacją wzorów zgłoszeń podejrzanych transakcji / zgłoszeń podejrzanej działalności na szczeblu UE;
- doradcy podatkowi, biegli rewidenci, zewnętrzni księgowi, notariusze i inni przedstawiciele wolnych zawodów prawniczych: państwa członkowskie powinny przedstawić wytyczne na temat czynników ryzyka wynikających z transakcji z udziałem doradców podatkowych, biegłych rewidentów, zewnętrznych księgowych, notariuszy i innych przedstawicieli wolnych zawodów prawniczych. Państwa członkowskie powinny również opublikować wytyczne na temat egzekwowania poufności wymiany informacji między prawnikiem a klientem oraz sposobów rozróżnienia usług prawnych

stanowiących sedno poufności wymiany informacji między prawnikiem a klientem od innych usług, które nie podlegają poufności wymiany informacji między prawnikiem a klientem w przypadku świadczenia ich jednemu klientowi; oraz

– usługi transferu wartości pieniądza: właściwe organy powinny bardziej uczulić sektor usług transferu wartości pieniądza na ryzyko oraz przedstawić mu wskaźniki ryzyka w zakresie finansowania terroryzmu.

➤ **Specjalne i ciągłe szkolenia dla podmiotów zobowiązanych**

Zapewnione przez właściwe organy sesje szkoleniowe powinny obejmować ryzyko infiltracji lub przejścia na własność przez grupy przestępczości zorganizowanej. Zaleceniem tym powinny zostać objęte następujące sektory:

– sektor gier hazardowych: w odniesieniu do zakładów państwa członkowskie powinny przewidzieć obowiązkowe sesje szkoleniowe nie tylko dla personelu i pracowników odpowiedzialnych za zapewnienie zgodności z prawem, ale także dla detalistów oferujących zakłady, podczas których nacisk zostanie położony na przeprowadzenie odpowiedniej oceny ryzyka ich produktów / modelu biznesowego;

– podmioty świadczące usługi na rzecz trustów i przedsiębiorstw, doradcy podatkowi, biegli rewidenci, zewnętrzni księgowi, notariusze i inni przedstawiciele wolnych zawodów prawniczych, podmioty świadczące przedsiębiorstwom usługi doradcze w zakresie struktury kapitałowej, strategii przemysłowej i powiązanych kwestii, a także porady i usługi w zakresie łączenia i nabywania przedsiębiorstw: sesje szkoleniowe i wytyczne w sprawie czynników ryzyka powinny koncentrować się na niebezpośrednich stosunkach gospodarczych, profesjonalnych pośrednikach *offshore*, klientach lub jurysdykcjach, a także na złożonych/fikcyjnych strukturach.

– nieruchomości: specjalne szkolenia powinny obejmować ostrzeżenia w przypadkach, gdy w transakcję związaną z nieruchomościami zaangażowanych jest kilku przedstawicieli wolnych zawodów (pośrednik w obrocie nieruchomościami, przedstawiciel wolnego zawodu prawniczego, instytucja finansowa); oraz

– usługi transferu wartości pieniądza: podmioty zobowiązane powinny zapewniać przedstawicielom obowiązkowe szkolenia, aby uświadomić je co do spoczywających na nich zobowiązaniach w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu i przedstawić im sposoby wykrywania podejrzanych transakcji.

➤ **Roczna sprawozdawczość właściwych organów / organów samorządu zawodowego w zakresie działalności podmiotów zobowiązanych związanej z przeciwdziałaniem praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu w ramach ich obowiązków**

Przedmiotowy obowiązek w zakresie zgłaszania pomoże organom krajowym w dokonywaniu ich krajowych ocen ryzyka, a także umożliwi podejmowanie aktywnych działań w celu likwidacji niedociągnięć lub braków zgodności z wymogami w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu w poniższych sektorach:

– nieruchomości: w sprawozdaniu należy uwzględnić liczbę sprawozdań otrzymanych przez organ samorządu zawodowego oraz liczbę sprawozdań przekazanych FIU, gdy pracownicy składają sprawozdania za pośrednictwem organu samorządu zawodowego; oraz

– doradcy podatkowi, biegli rewidenci, zewnętrzni księgowi, notariusze i inni przedstawiciele wolnych zawodów prawniczych: w sprawozdaniu należy ująć liczbę kontroli na miejscu, które organy samorządu zawodowego przeprowadzają w celu monitorowania zgodności w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu, liczbę sprawozdań otrzymanych przez organ samorządu zawodowego oraz

liczbę sprawozdań przekazanych FIU, gdy pracownicy składają sprawozdania za pośrednictwem organu samorządu zawodowego.

5. WNIOSKI

Ponadnarodowa ocena ryzyka wskazuje, że rynek wewnętrzny UE nadal jest podatny na ryzyko związane z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu. Terroryci stosują szeroki zakres metod gromadzenia i przemieszczania funduszy, a przestępcy stosują bardziej skomplikowane systemy i wykorzystują nowe możliwości prania pieniędzy wynikające z pojawienia się nowych usług i produktów. Zapobieganie nadużyciom systemu finansowego ma kluczowe znaczenie dla ograniczenia zdolności terrorystów i przestępców w zakresie prowadzenia działalności, a także dla pozbawiania przestępczości zorganizowanej korzyści gospodarczych, które są ostatecznym celem ich nielegalnej działalności.

Rzetelna ocena dokonana w ciągu dwóch ostatnich lat uwypukliła konieczność doprecyzowania niektórych elementów ram prawnych i wzmocnienia zdolności podmiotów publicznych i prywatnych do realizowania ich zobowiązań w zakresie zgodności.

Niektóre środki są już w trakcie realizacji; Komisja wdroży określone w niniejszym sprawozdaniu nowe środki w celu odpowiedniego złagodzenia ryzyka. Komisja wzywa państwa członkowskie do odpowiedniego wdrożenia zaleceń opublikowanych w niniejszym sprawozdaniu. Zgodnie z art. 6 czwartej dyrektywy w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy państwa członkowskie, które zdecydują o niestosowaniu któregośkolwiek z zaleceń w swoich krajowych systemach przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu, powinny powiadomić Komisję o swojej decyzji i przedstawić jej uzasadnienie („przestrzegaj lub wyjaśnij”). W przypadku nieprzedstawienia takiego powiadomienia oczekuje się, że państwa członkowskie wdrożą te zalecenia.

Aby strategie polityczne w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu były skuteczne, należy je dostosować do rozwoju usług finansowych, zmian zagrożeń i pojawiających się nowych rodzajów ryzyka. Z tego powodu Komisja będzie monitorować działania podejmowane przez państwa członkowskie na podstawie ustaleń ponadnarodowej oceny ryzyka oraz przedstawi sprawozdanie z tych ustaleń najpóźniej do czerwca 2019 r. Przegląd ten pozwoli również ocenić wpływ środków wdrożonych na szczeblu unijnym i krajowym na poziom ryzyka. W obliczu nieustannie zmieniających się wyzwań, które wynikają z wykorzystywania wszelkich nowych luk w prawie, wszystkie podmioty muszą zachować czujność oraz zwiększyć wysiłki i współpracę: bardziej niż kiedykolwiek konieczne jest podjęcie skoordynowanych działań na rzecz walki z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu, a tym samym na rzecz zwiększenia stabilności rynku wewnętrznego i poprawy bezpieczeństwa obywateli Unii i całego społeczeństwa.