

Bruksela, dnia 24.7.2019 r.
COM(2019) 360 final

KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

**Jak zapewnić lepsze wdrażanie ram regulacyjnych UE dotyczących przeciwdziałania
praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu**

KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

Jak zapewnić lepsze wdrażanie ram regulacyjnych UE dotyczących przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu

I. WPROWADZENIE

Zagrożenia związane z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu nadal stanowią poważny problem z punktu widzenia integralności systemu finansowego Unii i bezpieczeństwa jej obywateli. Według Europolu¹ wartość transakcji wykrytych jako mające związek z podejrzanymi działaniami finansowymi stanowi aż 0,7–1,28 % rocznego produktu krajowego brutto Unii Europejskiej². Walka z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu jest w związku z tym ważnym priorytetem dla Unii i stanowi element działań na rzecz tworzenia unii bezpieczeństwa.

Z biegiem lat Unia stworzyła solidne ramy regulacyjne dotyczące zapobiegania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu, zgodnie z międzynarodowymi standardami przyjętymi przez Grupę Specjalną ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy. Rozwój ram regulacyjnych musi nadążać za coraz większą integracją przepływów finansowych na rynku wewnętrznym, zmieniającymi się tendencjami, rozwojem technologicznym i pomysłowością przestępców dążących do wykorzystania wszelkich luk w systemie.

Niniejszy komunikat zawiera podsumowanie kilku sprawozdań na temat unijnych ram prawnych dotyczących zapobiegania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu oraz wdrażania tych przepisów. Wraz z nim Komisja przedstawia przeprowadzaną przez siebie co dwa lata ponadnarodową ocenę ryzyka³, na jakie narażony jest rynek wewnętrzny w związku z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu, ocenę niedawnych domniemyanych przypadków prania pieniędzy, w które zaangażowane były instytucje kredytowe w UE, a także sprawozdania na temat współpracy między jednostkami analityki finansowej⁴ oraz w sprawie integracji krajowych scentralizowanych automatycznych mechanizmów państw członkowskich dotyczących rachunków bankowych⁵.

Ustalenia przedstawione w niniejszym komunikacie i w przyjętych dziś sprawozdaniach zostaną wykorzystane w debacie na temat sposobów dalszego udoskonalenia ram prawnych dotyczących przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu oraz zapewnią podstawę do dalszych dyskusji z odpowiednimi zainteresowanymi stronami.

¹ Europol jest agencją UE zajmującą się egzekwowaniem prawa, <https://www.europol.europa.eu/>

² Grupa analityki finansowej Europolu, sprawozdanie w języku angielskim pt. „From suspicion to action” (Od podejrzeń do działań) z 2017 r.:

<https://www.europol.europa.eu/publications-documents/suspicion-to-action-converting-financial-intelligence-greater-operational-impact>

³ 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, COM(2019) 370.

⁴ Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie oceny ram współpracy między jednostkami analityki finansowej, COM(2019) 371.

⁵ Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie integracji krajowych scentralizowanych automatycznych mechanizmów (centralnych rejestrów lub centralnych systemów wyszukiwania danych elektronicznych) państw członkowskich dotyczących rachunków bankowych, COM(2019) 372.

II. KONTEKST: DOTYCHCZASOWY ROZWÓJ RAM PRAWNYCH

W ostatnich latach Unia znacznie udoskonaliła swoje ramy prawne dotyczące zapobiegania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu. W maju 2015 r. przyjęto czwartą dyrektywę w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy⁶, która miała zostać transponowana do prawa krajowego przez państwa członkowskie do czerwca 2017 r.⁷

W ramach Planu działania na rzecz skuteczniejszego zwalczania finansowania terroryzmu, przyjętego w lutym 2016 r.⁸, a także w reakcji na ujawnienie dokumentów panamskich w kwietniu 2016 r., w kwietniu 2018 r. przyjęto piątą dyrektywę w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy⁹, a państwa członkowskie mają transponować ją do prawa krajowego do stycznia 2020 r. Zmiana ta zwiększa przejrzystość informacji o beneficjentach rzeczywistych, zapewnia jednostkom analityki finansowej szerszy dostęp do informacji, umożliwia zacieśnienie współpracy między organami nadzoru oraz reguluje takie kwestie, jak waluty wirtualne i karty typu pre-paid, aby umożliwić skuteczniejsze zapobieganie finansowaniu terroryzmu.

Jeżeli chodzi o sektor finansowy, nowe przepisy dotyczące wymiany informacji i ich rozpowszechniania powinny znacząco poprawić współpracę między organami odpowiedzialnymi za przeciwdziałanie praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu oraz organami nadzoru ostrożnościowego¹⁰, a także zwiększyć rolę Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego w zapewnianiu przestrzegania przepisów Unii i zacieśnianiu współpracy w kwestiach związanych z przeciwdziałaniem praniu pieniędzy i zwalczaniem finansowania terroryzmu.

Ponadto dyrektywa 2018/1673 w sprawie zwalczania prania pieniędzy za pomocą środków prawnokarnych¹¹ uzupełnia te ramy zapobiegawcze poprzez harmonizację definicji przestępstwa prania pieniędzy i związanych z tym sankcji. Dyrektywa weszła w życie w grudniu 2018 r., a państwa członkowskie mają dokonać jej transpozycji do grudnia 2020 r.

Dyrektywa 2019/1153 ułatwiająca korzystanie z informacji finansowych i innych informacji¹² dodatkowo wzmacnia ramy prawne dzięki przepisom, które

⁶ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/849 z dnia 20 maja 2015 r. w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu, zmieniająca rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 648/2012 i uchylająca dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2005/60/WE oraz dyrektywę Komisji 2006/70/WE, Dz.U. L 141 z 5.6.2015, s. 73.

⁷ Komisja przeprowadza obecnie ocenę transpozycji czwartej dyrektywy w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy, a jednocześnie weryfikuje, czy państwa członkowskie wdrażają odnośne przepisy. Komisja wszczęła postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przeciwko wszystkim 28 państwom członkowskim, ponieważ uznała, że przekazane przez nie informacje nie wskazują, że dokonały one pełnej transpozycji tej dyrektywy.

⁸ COM(2016) 050 final.

⁹ 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, Dz.U. L 156 z 19.6.2018, s. 43.

¹⁰ 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, Dz.U. L 150 z 7.6.2019.

¹¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1673 z dnia 23 października 2018 r. w sprawie zwalczania prania pieniędzy za pomocą środków prawnokarnych. PE/30/2018/REV/1; Dz.U. L 284 z 12.11.2018, s. 22–30.

¹² Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 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.

zapewniają szybszy dostęp organów ścigania do informacji finansowych oraz usprawniają wymianę informacji finansowych między organami ścigania i jednostkami analityki finansowej. Dyrektywa wejdzie w życie w sierpniu 2019 r., a państwa członkowskie mają dokonać jej transpozycji do sierpnia 2021 r.

III. RYZYKO ZWIĄZANE Z PRANIEM PIENIĘDZY I FINANSOWANIEM TERRORYZMU ORAZ OBSZARY WYMAGAJĄCE POPRAWY

Pomimo niedawnego udoskonalenia ram legislacyjnych wyzwania nadal pozostają. Komisja publikuje dziś szereg sprawozdań, w których ocenia się ryzyko i wskazuje obszary wymagające poprawy.

a) Ocena ryzyka mającego wpływ na Unię

Po pierwsze, zgodnie z wymogiem art. 6 czwartej dyrektywy w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy, Komisja przedstawia **ponadnarodową ocenę ryzyka** związanego z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu, które ma wpływ na rynek wewnętrzny Unii i dotyczy działalności transgranicznej. Ocena ta stanowi aktualizację pierwszej ponadnarodowej oceny ryzyka przyjętej w 2017 r.¹³ i jest przedstawiana w nawiązaniu do zaleceń skierowanych do podmiotów zaangażowanych w walkę z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu¹⁴.

Sprawozdanie pokazuje, że większość zaleceń wynikających z pierwszej ponadnarodowej oceny ryzyka została wdrożona przez różne podmioty. Jednocześnie utrzymują się pewne trudności horyzontalne, zwłaszcza w odniesieniu do produktów anonimowych, identyfikacji beneficjentów rzeczywistych oraz nowych produktów nieobjętych jeszcze regulacjami, takich jak aktywa cyfrowe. Oczekuje się, że część z tych trudności uda się wyeliminować w ramach zbliżającej się transpozycji piątej dyrektywy w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy, na przykład dzięki temu, że zakresem dyrektywy objęto dostawców walut wirtualnych, a rejestry beneficjentów rzeczywistych rozszerzono i zapewniono do nich szerszy dostęp. W sprawozdaniu Komisji dotyczącym jednostek analityki finansowej oraz jej sprawozdaniu z oceny niedawnych domniemanych przypadków prania pieniędzy, w które zaangażowane były instytucje kredytowe w UE, wskazano inne trudności horyzontalne dotyczące jednostek analityki finansowej oraz nadzoru finansowego. W sprawozdaniu sformułowano zalecenia dla każdego sektora, a przestrzeganie tych zaleceń będzie przedmiotem kolejnej ponadnarodowej oceny ryzyka, która zostanie wydana w ciągu dwóch lat.

b) Obszary ram regulacyjnych UE dotyczących przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu, które wymagają poprawy

Sprawozdanie z oceny niedawnych domniemanych przypadków prania pieniędzy, w które zaangażowane były instytucje kredytowe w UE¹⁵, opiera się na informacjach

¹³ COM(2017) 340 final z 26.6.2017.

¹⁴ Ocena ryzyka związanego z państwami trzecimi, stwarzającego istotne zagrożenia dla unijnego systemu finansowego, pozostaje procesem odrębnym od tej ponadnarodowej oceny ryzyka i jest prowadzona za pośrednictwem aktów delegowanych Komisji, w których określa się takie państwa trzecie wysokiego ryzyka. Obecny wykaz państw trzecich wysokiego ryzyka został określony w rozporządzeniu delegowanym Komisji (UE) 2016/1675 z dnia 14 lipca 2016 r. uzupełniającym dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/849 przez wskazanie państw trzecich wysokiego ryzyka mających strategiczne braki, ostatnio zmienionym rozporządzeniem delegowanym (UE) 2018/1467 z dnia 27 lipca 2018 r. Po odrzuceniu przez Radę rozporządzenia delegowanego przyjętego przez Komisję w dniu 13 lutego 2019 r., które miało zastąpić obecny wykaz, Komisja współpracuje z Parlamentem Europejskim i Radą nad opracowaniem zaawansowanej metodyki, a także zacieśniła współpracę z odpowiednimi państwami trzecimi oraz z Grupą Specjalną ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy (FATF).

¹⁵ Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady z oceny niedawnych domniemanych przypadków prania pieniędzy, w które zaangażowane były instytucje kredytowe w UE, COM (2019) 373.

ustalonych w wyniku studiów przypadku obejmujących próbę dziesięciu spraw publicznych, w które zaangażowane były instytucje kredytowe w latach 2012–2018. Zawiera ono ocenę roli instytucji kredytowych oraz uprawnień i działań organów odpowiedzialnych za przeciwdziałanie praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu oraz organów nadzoru ostrożnościowego. Sprawozdanie przedstawia się w odpowiedzi na konkluzje Rady w sprawie planu działania w zakresie zapobiegania praniu pieniędzy z dnia 4 grudnia 2018 r.¹⁶, w których zwrócono się do Komisji o przeprowadzenie „analizy *ex post* niedawnych domniemanych przypadków prania pieniędzy z udziałem instytucji kredytowych z UE”.

Analiza wybranych przypadków wykazała znaczące przykłady nieprzestrzegania przez instytucje kredytowe podstawowych wymogów dyrektywy w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy, takich jak ocena ryzyka, należyta staranność wobec klienta oraz zgłaszanie podejrzanych transakcji i działań jednostkom analityki finansowej. W niektórych przypadkach organy nadzoru wykazały się skutecznością, wykrywając niedociągnięcia w instytucjach kredytowych z wyprzedzeniem i żądając podjęcia działań zaradczych. W wielu innych przypadkach organy nadzoru interweniowały jednak dopiero po urzeczywistnieniu się poważnego ryzyka lub po wielokrotnym wystąpieniu uchybień w zakresie przestrzegania przepisów i zarządzania. Środki nadzorcze, które następnie nałożono na instytucje kredytowe, znacząco się różniły pod względem sprawności wdrożenia i skuteczności. Nadzór grupowy z punktu widzenia przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu był w dużej mierze niewystarczający. Rozdrobnienie regulacji i nadzoru miało niekorzystny wpływ na skuteczność współpracy między różnymi zainteresowanymi podmiotami.

W sprawozdaniu dotyczącym **jednostek analityki finansowej**¹⁷ dokonano oceny ram współpracy tych jednostek z państwami trzecimi, a także oceny możliwości i przeszkód w zakresie zacieśnienia ich wzajemnej współpracy w Unii Europejskiej, w tym możliwości ustanowienia mechanizmu koordynacji i wsparcia. Sprawozdanie opublikowano w związku z obowiązkiem prawnym, jaki spoczywa na Komisji na mocy art. 65 ust. 2 dyrektywy w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy.

Ocena wykazała, że niektóre jednostki analityki finansowej nie angażują się w konstruktywny dialog z podmiotami zobowiązanymi poprzez dostarczanie wysokiej jakości informacji zwrotnych na temat zgłoszeń podejrzanych transakcji. Brak wzorów sprawozdań wpływa również negatywnie na jakość sprawozdań składanych przez podmioty zobowiązane. Szereg jednostek analityki finansowej nie wywiązuje się w pełni z obowiązku wymiany informacji z innymi jednostkami. Wydaje się, że ważnym czynnikiem są powtarzające się problemy techniczne związane z funkcjonowaniem FIU.net, co utrudnia wymianę informacji między jednostkami analityki finansowej. Ocena wykazała również, że brak regulacji w odniesieniu do wymiany informacji między jednostkami analityki finansowej w państwach członkowskich i w państwach trzecich doprowadził do niejednolitego podejścia do takiej wymiany. Należy także zapewnić zgodność takiej wymiany z unijnymi przepisami o ochrony danych.

Ponadto w związku z art. 32a ust. 5 dyrektywy w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy, w którym zobowiązano Komisję do przeprowadzenia oceny warunków oraz specyfikacji technicznych i procedur dotyczących zapewnienia bezpiecznej i skutecznej integracji scentralizowanych automatycznych mechanizmów, przedstawiono **sprawozdanie w sprawie integracji krajowych scentralizowanych automatycznych**

¹⁶ <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2018/12/04/money-laundering-council-adopts-conclusions-on-an-action-plan-for-enhanced-monitoring/>

¹⁷ Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie oceny ram współpracy między jednostkami analityki finansowej, COM(2019) 371.

mechanizmów państw członkowskich dotyczących rachunków bankowych¹⁸. W związku z tym w sprawozdaniu ocenia się różne rozwiązania informatyczne na poziomie UE, już funkcjonujące lub opracowywane, które mogą posłużyć za wzór przy ewentualnej integracji scentralizowanych mechanizmów. W sprawozdaniu stwierdza się, że integracja jest technicznie wykonalna i że biorąc pod uwagę, iż przyszła ogólnoeuropejska integracja scentralizowanych mechanizmów przyspieszyłaby dostęp do informacji finansowych i ułatwiłaby współpracę transgraniczną, Komisja zamierza prowadzić dalsze konsultacje z odpowiednimi zainteresowanymi stronami, rządami oraz jednostkami analityki finansowej, organami ścigania i biurami ds. odzyskiwania mienia jako potencjalnymi „użytkownikami końcowymi” ewentualnego zintegrowanego systemu. Integracja wymagałaby przyjęcia instrumentu ustawodawczego.

IV. PODSUMOWANIE

Zwalczanie prania pieniędzy i finansowania terroryzmu jest stałym zadaniem realizowanym na podstawie ram regulacyjnych, które trzeba regularnie aktualizować, aby nadążać za rozwojem sytuacji. W dążeniach do doskonalenia istniejących ram regulacyjnych wiele już osiągnięto, w szczególności dzięki dostosowaniom legislacyjnym dokonany w ostatnich latach. Istnieją jednak znaczące rozbieżności w stosowaniu tych ram prawnych, co stanowi problem strukturalny wpływający na zdolność Unii do zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do celów niezgodnych z prawem.

Na zintegrowanym rynku wewnętrznym rozdrobnienie i uchybienia w stosowaniu ram prawnych stanowią zagrożenie dla integralności systemu finansowego Unii oraz szerzej rozumianego bezpieczeństwa samej Unii. Należy w związku z tym podejmować nieustanne, zdecydowane i spójne działania, aby zapewnić pełne wdrożenie prawodawstwa dotyczącego przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu w sposób spójny i skuteczny, w szczególności przez kluczowe właściwe organy, takie jak organy nadzoru i jednostki analityki finansowej. Komisja będzie nadal monitorować wdrażanie zaktualizowanych ram prawnych i zaleceń zawartych w ponadnarodowej ocenie ryzyka.

Wprawdzie wiele zagrożeń i niedociągnięć już wyeliminowano lub wkrótce zostaną one wyeliminowane dzięki niedawnym zmianom ram regulacyjnych, ale niektóre stwierdzone niedociągnięcia mają charakter strukturalny i nadal wymagają rozwiązania.

Ustalenia przedstawione w przyjętych dziś sprawozdaniach zostaną wykorzystane w debacie na temat sposobów dalszego udoskonalenia ram prawnych dotyczących przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu oraz zapewnią podstawę do dalszych dyskusji z odpowiednimi zainteresowanymi stronami.

Można rozważyć dalszą harmonizację zbioru zasad w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu. Jedną z możliwości jest przekształcenie dyrektywy w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy w rozporządzenie, które mogłoby stanowić zharmonizowane, bezpośrednio stosowane unijne ramy prawne dotyczące przeciwdziałania praniu pieniędzy. Możliwe są również inne rozwiązania służące zapewnieniu spójnego i wysokiej jakości nadzoru ze strony sektora finansowego nad przeciwdziałaniem praniu pieniędzy, co może wymagać powierzenia konkretnych zadań w zakresie nadzoru nad przeciwdziałaniem praniu pieniędzy organowi unijnemu.

¹⁸ Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie integracji krajowych scentralizowanych automatycznych mechanizmów (centralnych rejestrów lub centralnych systemów wyszukiwania danych elektronicznych) państw członkowskich dotyczących rachunków bankowych, COM(2019) 372.

Ponadto z ocen wynika potrzeba wzmocnienia mechanizmu koordynacji i wspierania współpracy transgranicznej jednostek analityki finansowej i prowadzonych przez nie analiz.