KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 24.7.2019 r.
COM(2019) 370 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(2019) 650 final}

1. WPROWADZENIE

Art. 6 czwartej dyrektywy w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy[1] stanowi, że Komisja przeprowadza ocenę ryzyka związanego z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu, które to ryzyko ma wpływ na rynek wewnętrzny i jest związane z działalnością transgraniczną, oraz uaktualnia to sprawozdanie co dwa lata (lub, w stosownych przypadkach, częściej). Niniejsze sprawozdanie stanowi uaktualnienie pierwszej ponadnarodowej oceny ryzyka Komisji opublikowanej w 2017 r.[2] Celem sprawozdania jest ocena wdrożenia zaleceń Komisji oraz ocena pozostałego ryzyka, w tym związanego z nowymi produktami i sektorami.

Niniejsze sprawozdanie zawiera systematyczną analizę[3] ryzyka związanego z praniem pieniędzy lub finansowaniem terroryzmu w przypadku określonych produktów i usług. Skoncentrowano się w nim na różnych rodzajach narażenia zidentyfikowanych na szczeblu UE, zarówno w zakresie ram prawnych, jak i skutecznego stosowania oraz sformułowano zalecenia dotyczące odpowiedzi na takie zagrożenia.

W niniejszej ponadnarodowej ocenie ryzyka uwzględniono wymogi określone w czwartej dyrektywie w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy[4], którą należało transponować do lipca 2017 r. Przy określaniu nowych środków ograniczających ryzyko przewidziano dodatkowe zmiany wprowadzone piątą dyrektywą w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy[5], która ma zostać transponowana do stycznia 2020 r.

2. REZULTATY PONADNARODOWEJ OCENY RYZYKA

W ramach niniejszej, drugiej ponadnarodowej oceny ryzyka Komisja wskazała **47 produktów i usług** potencjalnie narażonych na ryzyko związane z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu, co stanowi wzrost w porównaniu z 40 w 2017 r. Wspomniane produkty i usługi obejmują **11 sektorów**, w tym 10 sektorów lub produktów określonych w czwartej dyrektywie w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy[6] oraz jedną dodatkową kategorię produktów i usług istotną w kontekście oceny ryzyka[7].

---

[1] 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 849 z 9.7.2018, s. 1.

[2] 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(2017) 340 final.

[3] Bardziej szczegółowy opis zastosowanej metodyki znajduje się w dokumencie roboczym służb Komisji towarzyszącym niniejszemu sprawozdaniu SWD(2019) 650.

[4] Mimo iż piąta dyrektywa w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy została przyjęta, termin jej transpozycji jeszcze nie upłynął. Podobnie było w przypadku ponadnarodowej oceny ryzyka z 2017 r., którą sporządzono w chwili, gdy czwarta dyrektywa w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy była już przyjęta, ale termin jej transpozycji jeszcze nie upłynął.

[5] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/843 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniająca dyrektywę (UE) 2015/849 w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu oraz zmieniająca dyrektywy 2009/138/WE i 2013/36/UE (tekst mający znaczenie dla EOG); PE/72/2017/REV/1; Dz.U. L 156 z 19.6.2018, s. 43–74.

[6] Instytucje kredytowe i finansowe, podmioty świadczące usługi przekazu pieniężnego, kantory wymiany walut, sprzedawcy towarów i aktywów o dużej wartości, pośrednicy w obrocie nieruchomościami, podmioty świadczące usługi na rzecz trustów spółek, biegli rewidenci, zewnętrzni księgowi i doradcy

2.1. Główne rodzaje ryzyka w sektorach objętych ponadnarodową oceną ryzyka

2.1.1. Środki pieniężne i aktywa podobne do środków pieniężnych

Z ustaleń organów ścigania wynika, że chociaż gotówka traci na popularności wśród konsumentów, pozostaje preferowanym instrumentem służącym praniu pieniędzy przez przestępców, ponieważ mogą oni korzystać z gotówki w celu szybkiego przekazywania środków z jednego miejsca do drugiego, w tym tranzytem lotniczym. Użycie gotówki jest głównym impulsem do składania zgłoszeń podejrzanych transakcji.

Przestępcy, którzy gromadzą wpływy pieniężne, starają się przenieść je do miejsc, w których można je łatwiej zintegrować z lokalną gospodarką, tj. miejsc charakteryzujących się przeważającym użyciem gotówki, luźnym nadzorem nad systemem finansowym oraz restrykcyjnymi przepisami dotyczącymi tajemnicy bankowej.

Od czasu przeprowadzenia ponadnarodowej oceny ryzyka z 2017 r. wzmocniono właściwe ramy prawne. Czwarta dyrektywa w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy ma zastosowanie do osób prowadzących handel towarami dokonujących lub otrzymujących płatności w gotówce w kwocie 10 000 EUR lub wyższej. Państwa członkowskie mogą przyjąć niższe progi, dodatkowe ogólne ograniczenia dotyczące użycia gotówki oraz bardziej rygorystyczne przepisy.

W zmienionym rozporządzeniu w sprawie kontroli środków pieniężnych[8], mającym zastosowanie od dnia 3 czerwca 2021 r., rozszerzono obowiązek złożenia deklaracji środków pieniężnych organom celnym przez każdego podróżnego wjeżdżającego do Unii lub wyjeżdżającego z Unii i przewożącego gotówkę w kwocie 10 000 EUR lub wyższej. Rozszerzono w nim również definicję środków pieniężnych, tak aby nie ograniczała się tylko do banknotów, ale obejmowała również inne papiery wartościowe lub towary używane jako wysoce płynne środki przechowywania wartości, takie jak: czeki, czeki podróżne, karty przedpłacone i złoto.

Aktywa o podobnych właściwościach do środków pieniężnych (np. złoto, diamenty) lub wysokiej wartości produkty będące symbolem stylu życia (np. artefakty kulturowe, samochody, biżuteria, zegarki) również wiążą się z wysokim ryzykiem ze względu na słabe środki kontrolne. Szczególne obawy wyrażono w odniesieniu do grabieży antyków i innych artefaktów oraz handlu nimi. W tym zakresie niedawno przyjęte rozporządzenie w sprawie wprowadzania i przywozu dóbr kultury uzupełnia istniejące ramy prawne UE dotyczące handlu dobrami kultury, które to ramy dotychczas obejmowały wyłącznie przepisy dotyczące wywozu dóbr kultury oraz zwrotu dóbr kultury wyprowadzonych niezgodnie z prawem z terytorium państwa członkowskiego UE[9].

---

podatkowi, notariusze i inni przedstawiciele wolnych zawodów prawniczych oraz podmioty świadczące usługi w zakresie gier hazardowych.

[7] Kategoria ta obejmuje przedsiębiorstwa o znacznym udziale gotówki w obrocie, waluty wirtualne, finansowanie społecznościowe oraz organizacje nienastawione na zysk. W jej zakres wchodzą również niektóre nieformalne środki, takie jak środki wykorzystywane przez system hawala i innych dostawców nieformalnych usług transferu wartości majątkowych; a także cztery nowe produkty/sektory, których nie poddano ocenie w sprawozdaniu z 2017 r.: prywatne bankomaty, zawodowa piłka nożna, wolne porty, oraz programy obywatelstwa i ułatwień pobytowych dla inwestorów.

[8] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1672 z dnia 23 października 2018 r. w sprawie kontroli środków pieniężnych wwożonych do Unii lub wywożonych z Unii oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 1889/2005, Dz.U. L 284 z 12.11.2018, s. 6–21.

[9] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/880 z dnia 17 kwietnia 2019 r. w sprawie wprowadzania i przywozu dóbr kultury; PE/82/2018/REV/1; Dz.U. L 151 z 7.6.2019, s. 1-14.

2.1.2. Sektor finansowy

W sprawozdaniu w sprawie oceny niedawnych domniemanych przypadków prania pieniędzy z udziałem instytucji kredytowych z UE określono czynniki, które przyczyniły się do niedawnych przypadków prania pieniędzy w bankach w UE, oraz przedstawiono wyciągnięte wnioski, które mogą zostać wykorzystane przy opracowywaniu przyszłych środków z zakresu polityki. W sprawozdaniu oceniono nieprawidłowości związane z praniem pieniędzy przez instytucje kredytowe i stosowane przez nie zabezpieczenia oraz wyszczególniono wyzwania związane z różnymi podejściami do nadzoru w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu na poziomie krajowym (zob. pkt 2.2.3).

Ponadto niektóre inne podsektory finansowe lub produkty, w których wykorzystuje się środki pieniężne (np. kantory walutowe, transfery środków pieniężnych oraz niektóre produkty pieniądza elektronicznego), nadal pociągają za sobą istotne ryzyko związane z praniem pieniędzy, zwłaszcza w przypadku niesumiennego zachowania ze strony osób trzecich, które działają w ramach kanałów dostawy, takich jak agenci lub dystrybutorzy[10].

Wykorzystanie nowych technologii (technologia finansowa)[11] umożliwiających szybkie i anonimowe transakcje oraz w coraz większym stopniu niebezpośrednie stosunki gospodarcze, choć przynosi znaczne korzyści, może stwarzać większe ryzyko, jeżeli nie dochowuje się należytej staranności wobec klienta i nie monitoruje się transakcji w skuteczny sposób w całym kanale dostawy[12]. Chociaż przepisy piątej dyrektywy w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy dotyczące dostawców waluty wirtualnej i dostawców kont walut wirtualnych stanowią pierwszy krok w kształtowaniu ram regulacyjnych, coraz powszechniejsze użycie takich instrumentów wiąże się z większym ryzykiem i może być konieczne podjęcie dalszych działań regulacyjnych.

2.1.3. Sektor niefinansowy i produkty niefinansowe – określone przedsiębiorstwa i zawody niefinansowe

Producenci, dystrybutorzy, przedstawiciele wolnych zawodów prawniczych i inne instytucje niefinansowe są coraz częściej przedmiotem zainteresowania osób, które mogą się zajmować praniem pieniędzy. Pewne badanie pokazało, że 20–30 % wszystkich dochodów z przestępstwa jest przedmiotem prania pieniędzy w sektorze niefinansowym[13]. Narażenie tego sektora na ryzyko uznaje się zatem ogólnie za znaczne, a nawet bardzo znaczne.

---

[10] W kwietniu 2019 r. Europejski Urząd Nadzoru Bankowego opublikował opinię w sprawie charakteru zgłoszeń paszportowych instytucji płatniczych i instytucji pieniądza elektronicznego korzystających z agentów i dystrybutorów posiadających siedzibę lub miejsce zamieszkania w innym państwie członkowskim: https://eba.europa.eu/-/eba-publishes-opinion-on-the-nature-of-passport-notifications-for-agents-and-distributors-of-e-money

[11] „Technologia finansowa" odnosi się do usług finansowych z wykorzystaniem technologii i wspieranych przez technologię. W „technologii regulacyjnej" chodzi o przyjęcie nowych technologii w celu ułatwienia realizacji wymogów regulacyjnych.

[12] Takie rodzaje ryzyka mogą być skutecznie ograniczane, a precyzyjna zdalna identyfikacja i weryfikacja danych osób fizycznych i prawnych mogłaby być możliwa w oparciu o środki identyfikacji elektronicznej określone w rozporządzeniu (UE) nr 910/2014 oraz odpowiedni poziom pewności.

[13] W Niemczech, jak oceniono w: Bussmann, K.-D. i Vockrodt, M., „Geldwäsche-Compliance im Nicht-Finanzsektor: Ergebnisse aus einer Dunkelfeldstudie", 2016, Compliance-Berater 5: s. 138–143.

Wydaje się, że głównym słabym punktem wpływającym na ten sektor jest nieustalenie beneficjenta rzeczywistego klienta. Nawiązując stosunek gospodarczy, niektóre podmioty nie zawsze właściwie rozumieją pojęcie „beneficjenta rzeczywistego" lub nie ustalają jego tożsamości.

Ponadto państwa członkowskie mogą wyznaczyć organy samorządu zawodowego odpowiedzialne za nadzorowanie doradców podatkowych, biegłych rewidentów, zewnętrznych księgowych, notariuszy oraz innych przedstawicieli wolnych zawodów prawniczych i pośredników w obrocie nieruchomościami[14]. Państwa członkowskie mogą przydzielić tym organom zadanie polegające na przyjmowaniu zgłoszeń podejrzanych transakcji od podmiotów zobowiązanych oraz przesyłaniu takich zgłoszeń jednostkom analityki finansowej. Niektóre podmioty zobowiązane i organy samorządu zawodowego nie zgłaszają jednak wielu podejrzanych transakcji jednostkom analityki finansowej, zwłaszcza w niektórych państwach członkowskich. Może to oznaczać, że podejrzane transakcje nie są prawidłowo wykrywane i zgłaszane. Ponadto w związku z uwzględnieniem sektora niefinansowego i produktów niefinansowych jako podmiotów zobowiązanych na mocy czwartej dyrektywy w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy pojawia się konieczność wyjaśnienia, że odpowiednie stosowanie właściwych środków pozostaje bez wpływu na zasadę poufności wymiany informacji między prawnikiem a klientem[15].

W następstwie konsultacji z ekspertami wydaje się, że sektor nieruchomości jest również w coraz większym stopniu narażony na znaczne ryzyko związane z praniem pieniędzy. Innymi powszechnymi sposobami prania wpływów pieniężnych są: fakturowanie zawyżonych kwot w obrocie handlowym oraz zawieranie fikcyjnych umów pożyczek. Organy ścigania uważają to ryzyko za znaczne.

2.1.4. Sektor gier hazardowych

Zgodnie z czwartą dyrektywą w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy wszystkie podmioty świadczące usługi w zakresie gier hazardowych są podmiotami zobowiązanymi; państwa członkowskie mogą jednak podjąć decyzję o przyznaniu pełnych lub częściowych odstępstw podmiotom świadczącym usługi w zakresie gier hazardowych innym niż kasyna, jeżeli udowodniono niskie ryzyko. 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[16] wynika

[14] W czwartej dyrektywie w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy organy samorządu zawodowego definiuje się jako organy, które reprezentują członków grup zawodowych lub odgrywają pewną rolę w ich regulowaniu, wykonywaniu określonych funkcji w zakresie nadzoru lub monitorowania i w zapewnianiu egzekwowania dotyczących ich przepisów.

[15] Poufność wymiany informacji między prawnikiem a klientem to zasada uznawana na szczeblu UE, która odzwierciedla delikatną równowagę w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości w kwestii prawa do rzetelnego procesu sądowego (C-305/05), które z kolei odzwierciedla zasady Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz karty praw podstawowych (np. art. 47). Jednocześnie w niektórych przypadkach przedstawiciele tych wolnych zawodów wykonują czasami czynności objęte 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 nieobjętymi tą zasadą, takimi jak doradztwo prawne w kontekście tworzenia lub działalności spółek lub zarządzania nimi. Zakres poufności, zasady poufności wymiany informacji między prawnikiem a klientem oraz tajemnicy zawodowej różni się w zależności od państwa, a praktyczna podstawa zniesienia takiej ochrony powinna zostać wyjaśniona. W tym zakresie nieprawidłowości opisane w ponadnarodowej ocenie ryzyka z 2017 r. są nadal aktualne.

[16] Oznacza to zawieranie zakładów i grę w pokera w przeznaczonych do tego celu pomieszczeniach w odróżnieniu od gier hazardowych online.

to z nieskutecznych kontroli. W przypadku gier hazardowych online narażenie na ryzyko jest duże ze względu na dużą liczbę transakcji/przepływów oraz brak bezpośredniej interakcji. Chociaż kasyna charakteryzują się z natury dużą ekspozycją na ryzyko, objęcie ich od 2005 r. ramami dotyczącymi przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu wywołuje skutek ograniczający.

Loterie i automaty do gier (poza kasynami) charakteryzują się umiarkowanym poziomem ryzyka związanego z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu. W przypadku loterii stosowane są pewne środki kontroli, w szczególności mające na celu ograniczenie ryzyka związanego z wysokimi wygranymi. 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.

2.1.5. Gromadzenie i przekazywanie środków za pośrednictwem organizacji nienastawionych na zysk

Niniejsze sprawozdanie obejmuje kategorie organizacji nienastawionych na zysk określone w zaleceniu Grupy Specjalnej ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy[17]. Scenariusz ryzyka wiąże się z gromadzeniem środków za pośrednictwem organizacji nienastawionych na zysk i przekazywaniem ich partnerom/beneficjentom zarówno w Unii, jak i poza nią.

Analiza ryzyka z perspektywy zagrożenia jest utrudniona ze względu na zróżnicowanie sektora. „Ekspresywne organizacje nienastawione na zysk”[18] charakteryzują się pewnym narażeniem, ponieważ mogą do nich przenikać organizacje przestępcze lub terrorystyczne, które mogą ukrywać własność rzeczywistą, utrudniając identyfikowalność zbieranych środków.

Niektóre rodzaje „usługowych organizacji nienastawionych na zysk”[19] 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 terroryzmu[20]. Organizacje nienastawione na zysk mają zasadnicze znaczenie w kontekście udzielania pomocy humanitarnej na całym świecie[21]. W celu

---

17 „Osoba prawna, porozumienie prawne lub organizacja, których główna działalność polega na gromadzeniu środków pieniężnych lub ich wydatkowaniu m.in. na cele dobroczynne, religijne, kulturalne, edukacyjne, społeczne lub humanitarne lub na prowadzenie innych słusznych działań”, http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/BPP-combating-abuse-non-profit-organisations.pdf

18 „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.

19 „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.

20 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.

21 Zgodnie z zobowiązaniami podjętymi przez Komisję w ramach polityki międzynarodowej w celu promowania większej skuteczności i wydajności, pomoc humanitarna UE jest w coraz większym stopniu przekazywana jako transfer środków pieniężnych. Podobnie jak w przypadku całej pomocy humanitarnej UE, fundusze są zawsze przekazywane za pośrednictwem partnerów humanitarnych,

zabezpieczenia uzasadnionych celów takiej pomocy potrzebnych jest więcej informacji na temat ryzyka związanego z finansowaniem terroryzmu w ramach organizacji nienastawionych na zysk, aby zwiększyć świadomość takiego ryzyka. Komisja jeszcze w 2019 r. opublikuje zaproszenie do składania wniosków w związku z projektem przygotowawczym dotyczącym budowania zdolności, programowego rozwoju i komunikacji w kontekście zwalczania prania pieniędzy i finansowania terroryzmu.

Regulowani dostawcy usług finansowych mogą niechętnie obsługiwać niektóre organizacje nienastawione na zysk, starając się ograniczyć ryzyko. Może to doprowadzić do wykluczenia finansowego lub odrzuceni klienci mogą zamiast tego skorzystać z usług bankowości podziemnej lub przekazu pieniężnego.

2.1.6. Nowe produkty/sektory

W niniejszym sprawozdaniu przeanalizowano kilka nowych produktów lub sektorów, które były narażone na ryzyko w kontekście niedawnych podanych do wiadomości publicznej incydentów i działań organów ścigania. Poza technologią finansową również platformy wymiany walut i dostawcy kont walut wirtualnych (zob. pkt 2.1.2), zawodowa piłka nożna, wolne porty i programy obywatelstwa i ułatwień pobytowych dla inwestorów („złote paszporty/wizy") zaklasyfikowano jako nowe sektory stwarzające ryzyko.

2.1.6.1. Przegląd nowych sektorów

2.1.6.1.1. Zawodowa piłka nożna

Ryzyka związane ze sportem są od dawna uznawane na szczeblu UE[22]. Przedmiotem oceny jest zawodowa piłka nożna, ponieważ – pozostając popularnym sportem – stanowi przy tym globalny sektor o istotnym wpływie gospodarczym. Złożone struktury zawodowej piłki nożnej oraz brak przejrzystości stanowią podatny grunt do wykorzystania nielegalnych środków. W sport inwestuje się wątpliwe sumy pieniędzy przy jednoczesnym braku wyraźnego lub wytłumaczalnego zwrotu z inwestycji czy zysku.

2.1.6.1.2. Wolne porty

Wolny port jest częścią obszaru celnego Unii wyznaczonym w tym celu przez państwo członkowskie. Wolne porty są zgodne z prawem, ale muszą przestrzegać zasad pomocy państwa UE oraz kodeksu postępowania dotyczącego opodatkowania działalności gospodarczej[23]. Strefy wolnego handlu mogą stwarzać ryzyko w zakresie podrabiania produktów, ponieważ umożliwiają fałszerzom wyładowywanie przesyłek, dostosowywanie ładunków lub powiązanej dokumentacji lub innego rodzaju ingerencję w ładunki lub w powiązaną dokumentację, a następnie na ponowny wywóz produktów

takich jak ONZ i międzynarodowe humanitarne organizacje pozarządowe. Niniejsza ocena nie dotyczy takich transferów środków pieniężnych w ramach operacji pomocy humanitarnej.

[22] W białej księdze na temat sportu z lipca 2007 r. stwierdzono, że sport napotyka również na nowe zagrożenia i wyzwania, takie jak naciski komercyjne, wykorzystywanie młodych zawodników, doping, korupcja, rasizm, nielegalny hazard, przemoc i pranie brudnych pieniędzy i inne działania szkodliwe dla sportu (Komisja Europejska, *Biała księga na temat sportu*, COM(2007) 391 final z 11.7.2007).

[23] W dniu 9 marca 1998 r. Rada do Spraw Gospodarczych i Finansowych powołała Grupę ds. Kodeksu Postępowania (opodatkowanie działalności gospodarczej). Grupa ta zajmuje się głównie oceną środków podatkowych, które podlegają kodeksowi postępowania (przyjętemu w grudniu 1997 r.), pod kątem opodatkowania przedsiębiorstw oraz nadzorem nad przekazywaniem informacji na temat tych środków.

bez kontroli celnej, a tym samym na ukrycie charakteru towarów i ich oryginalnego dostawcy.

Nadużywanie stref wolnego handlu może być powiązane z naruszaniem praw własności intelektualnej oraz udziałem w oszustwach związanych z VAT, korupcji i praniu pieniędzy. W większości wolnych portów lub składów celnych w UE (z wyjątkiem wolnego portu w Luksemburgu) szczegółowe informacje na temat beneficjentów rzeczywistych nie są dostępne. Na mocy piątej dyrektywy w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy organy zarządzające wolnymi portami i inne podmioty działające na rynku sztuki stały się podmiotami zobowiązanymi, w związku z czym podlegają wymogom dotyczącym dochowania należytej staranności wobec klienta.

2.1.6.1.3. Programy obywatelstwa i ułatwień pobytowych dla inwestorów

W ostatnich latach obserwuje się tendencję wzrostową w liczbie programów, za pomocą których państwa przyciągają inwestycje dzięki przyznawaniu inwestorom obywatelstwa lub ułatwień pobytowych. Pojawiły się wątpliwości dotyczące ryzyka będącego nieodłącznym elementem takich programów, związanego z bezpieczeństwem, praniem pieniędzy, uchylaniem się od opodatkowania i korupcją.

W styczniu 2019 r. Komisja opublikowała sprawozdanie na temat krajowych mechanizmów przyznawania obywatelstwa Unii inwestorom[24]. W następstwie publikacji sprawozdania Komisja powołała grupę ekspertów z państw członkowskich, której zadaniem jest analizowanie ryzyka, jakie pociągają za sobą programy obywatelstwa i ułatwień pobytowych dla inwestorów, oraz rozwiązywanie kwestii związanych z niejasnością i zarządzaniem.

W piątej dyrektywie w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy wymaga się stosowania wzmocnionych środków należytej staranności wobec klientów będących obywatelami państw trzecich i ubiegających się o prawo pobytu lub obywatelstwo w państwie członkowskim w zamian za transfery kapitałowe, nabycie własności lub obligacji skarbowych bądź inwestycje w podmioty o charakterze korporacyjnym.

2.2. Narażenie horyzontalne wspólne dla wszystkich sektorów

2.2.1. Anonimowość w transakcjach finansowych

Przestępcy próbują uniknąć pozostawiania jakichkolwiek śladów informacji i pozostać niezauważeni. Za szczególnie narażone uznaje się sektory, w których występuje znaczna liczba transakcji o charakterze gotówkowym, na przykład 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[25] i 200 EUR.

Produkty finansowe wykazujące w pewnych okolicznościach podobne znamiona anonimowości (np. niektóre instrumenty pieniądza elektronicznego, waluty wirtualne i nieregulowane platformy finansowania społecznościowego) są także narażone na pranie pieniędzy i finansowanie terroryzmu. To samo ma zastosowanie do aktywów takich jak

[24] Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie programów obywatelstwa i ułatwień pobytowych dla inwestorów w Unii Europejskiej, COM(2019) 12 final z 23.1.2019.

[25] Europejski Bank Centralny podjął decyzję o zaniechaniu produkcji i emisji banknotów o nominale 500 EUR https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2016/html/pr160504.pl.html

złoto i diamenty, które są łatwo wymienne lub mogą być bezpiecznie przechowywane i są łatwe do przeniesienia.

2.2.2. Identyfikacja i dostęp do informacji dotyczących własności rzeczywistej

Przestępcy wykorzystują system finansowy 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. Wszystkie sektory są narażone na ryzyko infiltracji, integracji lub przejęcia na własność przez organizacje przestępcze i grupy terrorystyczne. Techniką powszechnie stosowaną przez przestępców jest tworzenie firm przykrywek, trustów lub złożonych struktur korporacyjnych mających ukryć ich tożsamość. Problem ten nie ogranicza się do niektórych jurysdykcji lub 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 ostatnich latach kładziono coraz większy nacisk na potrzebę zapewnienia skutecznej identyfikacji beneficjenta rzeczywistego, zarówno na poziomie unijnym, jak i międzynarodowym, za pomocą Grupy Specjalnej ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy i Światowego Forum Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju ds. Przejrzystości i Wymiany Informacji[26]. Dyrektywa w sprawie współpracy administracyjnej w dziedzinie opodatkowania[27] umożliwia wymianę informacji między organami podatkowymi państw członkowskich.

Większość państw członkowskich wprowadziła rejestr centralny lub centralną bazę danych, w których zbierane są informacje dotyczące własności rzeczywistej, mimo że w piątej dyrektywie w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy przeniesiono termin na ustanowienie rejestrów do stycznia 2020 r. W tej ostatniej dyrektywie przewidziano także większą przejrzystość informacji dotyczących własności rzeczywistej i szerszy dostęp do tych informacji.

Pozostają jednak istotne rodzaje narażenia:

- z uwagi na fakt, że rejestry przewidziane w dyrektywie w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy obejmują jedynie podmioty prawne i porozumienia prawne w państwach członkowskich, przestępcy mogą wykorzystać złożone struktury korporacyjne zarejestrowane w państwach trzecich;
- przestępcy mogą umyślnie wykorzystywać fałszywe informacje lub fałszywą dokumentację w celu ukrycia swojej tożsamości;
- krajowe rejestry własności rzeczywistej mogą mieć pewne słabe punkty, jeżeli chodzi o ich techniczne wdrożenie lub zarządzanie nimi. Przestępcy mogą przekierować swoją działalność na państwa członkowskie, w których istnieją mniej skuteczne ramy.

[26] http://www.oecd.org/tax/transparency/beneficial-ownership-toolkit.pdf

[27] Dyrektywa Rady 2011/16/UE z dnia 15 lutego 2011 r. w sprawie współpracy administracyjnej w dziedzinie opodatkowania i uchylająca dyrektywę 77/799/EWG; Dz.U. L 64 z 11.3.2011, s. 1–12.

2.2.3. Nadzór na rynku wewnętrznym

Organy sprawujące nadzór nad przeciwdziałaniem praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu są odpowiedzialne za monitorowanie właściwego wypełniania zobowiązań przez sektor prywatny. W większości państw członkowskich taki nadzór nad instytucjami kredytowymi i finansowymi sprawują organy, których zadaniem jest również nadzór ostrożnościowy. W niektórych innych państwach członkowskich za to zadanie odpowiadają jednostki analityki finansowej.

W sprawozdaniu w sprawie oceny niedawnych domniemanych przypadków prania pieniędzy z udziałem instytucji kredytowych z UE przeanalizowano działania podjęte przez organy nadzorcze i przedstawiono ustalenia dotyczące tych działań z perspektywy przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu, a także z perspektywy ostrożnościowej. W sprawozdaniu tym skupiono się przede wszystkim na uprawnieniach, organizacji i zasobach tych organów, nadzorze nad podmiotami lokalnymi, nadzorze nad podmiotami transgranicznymi oraz na skuteczności zastosowanych środków nadzoru.

W przypadku sektorów niefinansowych państwa członkowskie mogą zezwolić organom samorządu zawodowego na nadzorowanie doradców podatkowych, biegłych rewidentów, zewnętrznych księgowych, notariuszy oraz innych przedstawicieli wolnych zawodów prawniczych i pośredników w obrocie nieruchomościami. Jak wynika z analizy, w przeważającej większości państw członkowskich nadal występują niedociągnięcia w zakresie nadzoru pod względem kontroli, wytycznych i poziomu zgłaszania przez przedstawicieli wolnego zawodu prawniczego, w szczególności jednostkom analityki finansowej.

2.2.4. Współpraca między jednostkami analityki finansowej

W sprawozdaniu identyfikującym z grudnia 2016 r.[28] opracowanym przez platformę jednostki analityki finansowej[29] wskazano przeszkody w zakresie dostępu do informacji, ich wymiany i korzystania z nich, jak również w zakresie współpracy operacyjnej między jednostkami analityki finansowej państw członkowskich. W swojej ponadnarodowej ocenie ryzyka z 2017 r.[30] Komisja przedstawiła propozycje środków ograniczających ryzyko i określiła dalsze sposoby poprawy współpracy między jednostkami analityki finansowej[31]. Proponowane środki znalazły częściowe odzwierciedlenie w piątej dyrektywie w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy. Poprawiono dostęp do informacji posiadanych przez podmioty zobowiązane lub

[28] Badanie identyfikujące zostało przeprowadzone przez specjalny zespół prowadzony przez włoskie jednostki analityki finansowej (Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia – UIF) oraz członków jednostek analityki finansowej z Francji (Traitement du Renseignement et Action Contre les Circuits Financiers Clandestins /TRACFIN), Polski (Generalny Inspektor Informacji Finansowej / GIIF) oraz Rumunii (Oficiul Nacional de Prevenire si Combatere a Spalarii Banilor / ONPCSB). Jednostki analityki finansowej Zjednoczonego Królestwa (National Criminal Agency) wniosły swój wkład w projekt w jego początkowej fazie.

[29] Nieformalna grupa ustanowiona przez Komisję w 2006 r., w której skład wchodzą jednostki analityki finansowej państw członkowskich. https://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?Lang=PL

[30] Dokument roboczy służb Komisji towarzyszący sprawozdaniu 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, s. 196–198.

[31] Dokument roboczy służb Komisji w sprawie usprawnienia współpracy między jednostkami analityki finansowej UE, SWD(2017) 275, 26 czerwca 2017 r.

właściwe organy, a także wyjaśniono niektóre aspekty związane z zadaniami jednostek analityki finansowej i wymianą informacji między jednostkami analityki finansowej.

W sprawozdaniu w sprawie współpracy między jednostkami analityki finansowej[32] wskazano istniejące luki i oceniono możliwości dalszego wzmocnienia ram współpracy.

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 stać się właścicielami podmiotów zobowiązanych lub poszukiwać podmiotów zobowiązanych, które pomogą im prowadzić działania w zakresie prania pieniędzy. Wymaga to wprowadzenia wymogów dotyczących kompetencji i reputacji w sektorach finansowych objętych dyrektywą;
- fałszowanie – dzięki współczesnej technologii łatwiej jest fałszować dokumenty, przez co wszystkie sektory mają trudności z opracowaniem solidnych mechanizmów służących wykrywaniu takich dokumentów;
- niewystarczający poziom wymiany informacji między sektorem publicznym a sektorem prywatnym – nadal istnieje konieczność poprawy mechanizmów przekazywania informacji zwrotnej od jednostek analityki finansowej do podmiotów zobowiązanych;
- 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 czynników ryzyka w wyniku stosowania technologii finansowej – oczekuje się, że wykorzystanie usług online w gospodarce cyfrowej nadal będzie wzrastać, co zwiększy popyt na identyfikację online. Zasadnicze znaczenie w tym zakresie ma stosowanie identyfikacji elektronicznej oraz jej niezawodność.

3. ŚRODKI OGRANICZAJĄCE RYZYKO

3.1. Środki ograniczające ryzyko na mocy piątej dyrektywy w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy

Piąta dyrektywa w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy, która ma zostać transponowana do stycznia 2020 r., zapewni UE narzędzia umożliwiające jej skuteczniejszą ochronę systemu finansowego przed wykorzystaniem do celów prania pieniędzy i finansowania terroryzmu, w szczególności przez:

- poprawę przejrzystości za pomocą publicznych rejestrów własności rzeczywistej dla przedsiębiorstw, a także publicznie dostępnych rejestrów dla trustów i innych porozumień prawnych;
- ograniczenie anonimowości, jaką oferują waluty wirtualne, dostawcy kont walut wirtualnych i karty przedpłacone;
- poszerzenie kryteriów dotyczących oceny państw wysokiego ryzyka oraz poprawę zabezpieczeń transakcji finansowych z takimi państwami;
- wymóg, aby państwa członkowskie ustanowiły centralne rejestry lub centralne systemy wyszukiwania rachunków bankowych;

[32] COM(2019) 371.

- poprawę współpracy między organami sprawującymi nadzór w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i wymiany informacji pomiędzy tymi organizacjami oraz z organami nadzoru ostrożnościowego i Europejskim Bankiem Centralnym.

Oczekuje się, że środki te w dalszym ciągu będą przyczyniały się do zmniejszania poziomu ryzyka w odniesieniu do zainteresowanych sektorów i produktów. Komisja zbada zgodność z nowymi przepisami i w połowie 2021 r. opublikuje sprawozdanie z wdrażania.

3.2. Środki ograniczające ryzyko już stosowane lub wdrażane na szczeblu UE

3.2.1. Środki ustawodawcze

Przyjęto większość środków ustawodawczych, o których mowa w ponadnarodowej ocenie ryzyka z 2017 r., w szczególności piątą dyrektywę w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy, nowe rozporządzenie w sprawie kontroli środków pieniężnych[33], dyrektywę w sprawie zwalczania prania pieniędzy za pomocą środków prawnokarnych[34] oraz rozporządzenie w sprawie przywozu dóbr kultury[35]. Dyrektywa w sprawie dostępu do informacji finansowych i innych informacji[36] przewiduje bezpośredni dostęp właściwych organów, w tym organów podatkowych, organów antykorupcyjnych oraz biur ds. odzyskiwania mienia, do krajowych centralnych rejestrów lub systemów wyszukiwania rachunków bankowych.

W rezultacie przeglądu rozporządzeń Europejskich Urzędów Nadzoru[37] wzmocniono mandat Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego w zakresie zbierania, analizy i dalszego rozpowszechniania informacji w celu zapewnienia, aby wszystkie zainteresowane organy w sposób skuteczny i spójny sprawowały nadzór nad ryzykiem związanym z praniem pieniędzy. Doprecyzowano również i poszerzono uprawnienia Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego do podejmowania działań w sytuacji, gdy naruszane jest prawo Unii. Dzięki przyjęciu piątej dyrektywy w sprawie wymogów kapitałowych[38] usunięto przeszkody ograniczające współpracę między organami sprawującymi nadzór ostrożnościowy a organami sprawującymi nadzór w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu.

---

[33] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1672 z dnia 23 października 2018 r. w sprawie kontroli środków pieniężnych wwożonych do Unii lub wywożonych z Unii oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 1889/2005, Dz.U. L 284 z 12.11.2018, s. 6-2.

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

[35] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/880 z dnia 17 kwietnia 2019 r. w sprawie wprowadzania i przywozu dóbr kultury; PE/82/2018/REV/1; Dz.U. L 151 z 7.6.2019, s. 1–14.

[36] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1153 z dnia 20 czerwca 2019 r. ustanawiająca zasady ułatwiające korzystanie z informacji finansowych i innych informacji w celu zapobiegania niektórym przestępstwom, ich wykrywania, prowadzenia dochodzeń w ich sprawie lub ich ścigania oraz uchylająca decyzję Rady 2000/642/WSiSW; PE/64/2019/REV/1, Dz.U. L 186 z 11.7.2019, s. 122–137.

[37] Porozumienie polityczne osiągnięto w marcu 2019 r.; w chwili sporządzania niniejszego sprawozdania zmienione rozporządzenia nie zostały jeszcze opublikowane.

[38] Dyrektywa 2006/48/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe, Dz.U. L 177 z 30.6.2006, s. 1–200, oraz dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/36/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie warunków dopuszczenia instytucji kredytowych do działalności oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i firmami inwestycyjnymi, zmieniająca dyrektywę 2002/87/WE i uchylająca dyrektywy 2006/48/WE oraz 2006/49/WE, Dz.U. L 176 z 27.6.2013, s. 338–436.

3.2.2. Inicjatywy polityczne

W grudniu 2017 r. Komisja powołała grupę ekspertów ds. identyfikacji elektronicznej i zdalnych procedur „znaj swojego klienta”[39]. Grupa ekspertów dostarczy Komisji wiedzę fachową uzyskaną w ramach badania kwestii związanych z wykorzystaniem przez dostawców usług finansowych systemów identyfikacji elektronicznej (tożsamość elektroniczna) i innych innowacyjnych procesów cyfrowych, aby zapewnić zgodność z przepisami w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy.

W czerwcu 2018 r. Komisja opublikowała sprawozdanie w sprawie ograniczeń dotyczących płatności gotówkowych[40]. W sprawozdaniu stwierdzono, że ograniczenia dotyczące płatności gotówkowych nie przeciwdziałałyby w znaczący sposób problemowi finansowania terroryzmu, choć wstępne ustalenia wskazywały również, że zakaz dokonywania wysokokwotowych płatności gotówkowych miałby pozytywny wpływ na zwalczanie prania pieniędzy.

3.2.3. Dalsze środki wspierające

- Usprawnienie gromadzenia danych statystycznych;
- szkolenia dla przedstawicieli wolnych zawodów prowadzących czynności objęte zasadą poufności wymiany informacji między prawnikiem a klientem, zapewnianie wytycznych i przedstawienie aspektów praktycznych, aby pomóc im w rozpoznawaniu operacji, które mogą być powiązane z praniem pieniędzy lub finansowaniem terroryzmu, oraz aby pokazać, jak postępować w takich przypadkach. Komisja dokona również oceny możliwości poprawy zgodności w tym sektorze zgodnie ze stosownym orzecznictwem. Rozpoczęcie projektu szkolenia prawników praktyków finansowanego z funduszy unijnych przewidziano na początek 2020 r. W 2018 r. notariusze otrzymali dofinansowanie z funduszy unijnych na pokrycie potrzeb szkoleniowych w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu;
- zwiększanie świadomości w zakresie ryzyka związanego z przeciwdziałaniem praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu;
- dalsza analiza ryzyka stwarzanego przez system hawala i nieformalne usługi transferu wartości – skala problemu i możliwe rozwiązania w zakresie egzekwowania prawa;
- dalsze monitorowanie fałszowania pieniądza i powiązania tego procederu z praniem pieniędzy. Komisja przedstawiła wniosek w sprawie rozporządzenia[41] ustanawiającego program wymiany, pomocy i szkoleń w dziedzinie ochrony euro przed fałszowaniem na lata 2021–2027 (program „Perykles IV”) oraz rozporządzenia rozszerzającego jego stosowanie[42] na państwa członkowskie spoza strefy euro, które to rozporządzenia zgodnie z oczekiwaniami mają zostać przyjęte w 2020 r.;

[39] Grupa ekspertów pod przewodnictwem Komisji składa się z 21 przedstawicieli z państw członkowskich, w tym organów regulacyjnych, organów sprawujących nadzór oraz ekspertów ds. tożsamości, a także 15 przedstawicieli instytucji finansowych i organizacji konsumenckich. Decyzja Komisji z dnia 14 grudnia 2017 r., C(2017) 8405 final. Do grudnia 2019 r. grupa powinna przedstawić Komisji opinie, zalecenia lub sprawozdania.

[40] COM(2018) 483 final.

[41] COM(2018) 369 final

[42] COM(2018) 371 final.

- dalsze prace na rzecz wzmocnienia nadzoru w UE. W sprawozdaniu w sprawie oceny niedawnych domniemanych przypadków prania pieniędzy z udziałem instytucji kredytowych z UE zwrócono uwagę na możliwe dodatkowe działania mające na celu wzmocnienie unijnych ram prawnych w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i tym samym umocnienie unii bankowej i unii rynków kapitałowych.

4. ZALECENIA

Po dokonaniu oceny ryzyka w świetle zaktualizowanych ram prawnych Komisja uznała, że na szczeblu UE i państw członkowskich należy wprowadzić szereg środków ograniczających ryzyko, uwzględniając następujące kwestie:

- poziomy ryzyka związanego z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu;
- konieczność podjęcia działań na szczeblu UE lub zalecenia podjęcia działania przez państwa członkowskie (zasada pomocniczości);
- konieczność wprowadzenia środków regulacyjnych lub nieregulacyjnych (zasada proporcjonalności); oraz
- wpływ na prywatność i prawa podstawowe.

Komisja uwzględniła również potrzebę unikania wszelkich 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.

4.1. Zalecenia dla Europejskich Urzędów Nadzoru

4.1.1. Działania następcze dotyczące zaleceń zawartych w ponadnarodowej ocenie ryzyka z 2017 r.

W sprawozdaniu z 2017 r. Komisja zaleciła Europejskim Urzędom Nadzoru, aby:

(1) zwiększały świadomość w zakresie prania pieniędzy i finansowania terroryzmu oraz wskazywały odpowiednie działania, które należy podejmować w celu dalszego zwiększania zdolności krajowych organów sprawujących nadzór w zakresie nadzoru nad przeciwdziałaniem praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu

W odpowiedzi Europejskie Urzędy Nadzoru podjęły następujące działania:

- wydały osiem projektów standardów technicznych[43], wytycznych[44] i opinii[45] mających na celu wsparcie skutecznego wdrażania podejścia opartego na analizie

[43] Są to wspólne projekty regulacyjnych standardów technicznych dotyczących centralnego punktu kontaktowego służącego skuteczniejszemu zwalczaniu przestępstw finansowych (rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2018/1108 z dnia 7 maja 2018 r. uzupełniające dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/849 o regulacyjne standardy techniczne dotyczące kryteriów wyznaczania centralnych punktów kontaktowych przez dostawców usług płatniczych oraz emitentów pieniądza elektronicznego oraz o przepisy dotyczące funkcji pełnionych przez takie punkty, C/2018/2716, Dz.U. L 203 z 10.8.2018, s. 2–6; dokument konsultacyjny w sprawie regulacyjnych standardów technicznych dotyczących centralnego punktu kontaktowego służącego skuteczniejszemu zwalczaniu przestępstw finansowych (JC-2017-08); oraz wspólna odpowiedź Europejskich Urzędów Nadzoru do Komisji Europejskiej w sprawie zmiany projektów regulacyjnych standardów technicznych na podstawie art. 8 ust. 5, art. 10 ust. 2 i art. 13 ust. 5 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1286/2014 z dnia 26 listopada 2014 r. w sprawie dokumentów zawierających kluczowe informacje, dotyczących detalicznych produktów zbiorowego inwestowania i ubezpieczeniowych produktów inwestycyjnych, Dz.U. L 352 z 9.12.2014, s. 1–23.

ryzyka w odniesieniu do przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu przez instytucje kredytowe i finansowe oraz organy sprawujące nad nimi nadzór. Dziewiąty instrument na rzecz zacieśnienia współpracy między organami sprawującymi nadzór w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu jest obecnie przedmiotem konsultacji;

- zapewniły szkolenie i zorganizowały warsztaty na temat związanych z przeciwdziałaniem praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu aspektów podejścia opartego na analizie ryzyka oraz nadzoru opartego na analizie ryzyka; ryzyka związanego z pieniądzem elektronicznym; oraz ryzyka związanego z usługą przekazu pieniężnego. W warsztatach udział wzięło ponad 300 organów sprawujących nadzór ze wszystkich państw członkowskich; oraz
- rozwinęły wymianę informacji i dobrych praktyk za pośrednictwem wewnętrznych komisji Europejskich Urzędów Nadzoru i rad organów sprawujących nadzór, a także w jasny sposób określiły oczekiwania wobec praktyk nadzorczych w odniesieniu do konkretnych kwestii, np. dokumentów panamskich.

W 2018 r. Europejski Urząd Nadzoru Bankowego rozpoczął wieloletni przegląd podejść właściwych organów do nadzoru bankowego w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu w celu zidentyfikowania obszarów wymagających poprawy, aby określić najlepsze praktyki i zaradzić niedociągnięciom, a także w celu wsparcia organów krajowych w działaniach mających na celu przeciwdziałanie praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu w ramach określonych w przepisach prawa Unii i wytycznych Europejskich Urzędów Nadzoru. Ustalenia wynikające z przeglądu zostaną wykorzystane przy opracowaniu treści szkolenia, które Europejski Urząd Nadzoru Bankowego zobowiązał się przeprowadzić w 2019 r., oraz przy aktualizacji wytycznych dotyczących nadzoru opartego na analizie ryzyka na podstawie art. 48 ust. 10 czwartej dyrektywy w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy.

(2) podjęły dalsze inicjatywy w celu poprawy współpracy między organami sprawującymi nadzór

W listopadzie 2018 r. Europejskie Urzędy Nadzoru przeprowadziły konsultacje na temat projektów wytycznych mających na celu poprawę współpracy między organami sprawującymi nadzór w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu. W projektach wytycznych wyjaśniono praktyczne aspekty współpracy i wymiany informacji między organami sprawującymi nadzór oraz określono zasady funkcjonowania nowych kolegiów organów sprawujących nadzór w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu. Oczekuje się, że zostaną one sfinalizowane w 2019 r.

W dniu 10 stycznia 2019 r. Europejskie Urzędy Nadzoru zatwierdziły treść wielostronnego porozumienia w sprawie praktycznych aspektów wymiany informacji między Europejskim Bankiem Centralnym działającym jako organ nadzorczy a wszystkimi właściwymi organami UE odpowiedzialnymi za nadzór nad instytucjami

---

[44] Wytyczne w sprawie charakterystyki podejścia opartego na analizie ryzyka w odniesieniu do przeciwdziałania praniu pieniędzy i nadzoru nad finansowaniem terroryzmu (ESAs 2016 72); wspólne wytyczne dotyczące konsultacji ze wspólnym komitetem w sprawie PRIIP służących osiągnięciu celów środowiskowych lub społecznych (JC 2017 05); oraz wspólne wytyczne dotyczące ostrożnościowej oceny nabycia lub zwiększenia posiadanych znacznych pakietów akcji w sektorze bankowym, ubezpieczeń i papierów wartościowych (JC/GL/2016/01).

[45] Wspólna opinia Europejskich Urzędów Nadzoru w sprawie ryzyka prania pieniędzy i finansowania terroryzmu (JC-2017-07); oraz opinia w sprawie stosowania innowacyjnych rozwiązań przez instytucje kredytowe i finansowe (JC-2017-81).

kredytowymi i finansowymi w zakresie przestrzegania przez nie zobowiązań dotyczących przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu.

(3) opracowały dalsze rozwiązania dla nadzorujących podmiotów gospodarczych, które działają w ramach systemu „udzielania zezwoleń"

Europejski Urząd Nadzoru Bankowego utworzył grupę zadaniową, która dąży do wyjaśnienia, kiedy przedstawiciele i dystrybutorzy działający w państwie członkowskim innym niż to, w którym instytucja wyznaczająca posiada uprawnienia, są „zakładami" do celów dyrektywy (UE) 2015/2366[46], dyrektywy 2009/110/WE[47] oraz czwartej dyrektywy w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy. Trwają obecnie prace, które mają się zakończyć w 2019 r.

(4) zapewniły zaktualizowane wytyczne w zakresie zarządzania wewnętrznego, aby dokładniej sprecyzować oczekiwania wobec funkcji pracowników ds. zgodności z prawem w instytucjach finansowych

We wrześniu 2017 r. wspólny podkomitet Europejskich Urzędów Nadzoru ds. przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu zdecydował – w związku z ograniczonymi zasobami własnymi i właściwych organów krajowych – o przełożeniu opracowania projektów wytycznych dotyczących funkcji pracowników ds. zgodności z prawem oraz o skoncentrowaniu się na współpracy między organami sprawującymi nadzór, co zostało uznane za priorytet w związku z urzeczywistnieniem się ryzyka w z tym obszarze.

(5) przedstawiły podmiotom oferującym fundusze inwestycyjne dalsze wytyczne w zakresie określania własności rzeczywistej, szczególnie w sytuacjach obarczonych większym ryzykiem wystąpienia zjawiska prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu

W czerwcu 2017 r. Europejskie Urzędy Nadzoru opublikowały wytyczne na temat czynników ryzyka[48] dotyczące uproszczonych i wzmocnionych środków należytej staranności wobec klienta oraz czynników, które instytucje kredytowe i finansowe powinny wziąć pod uwagę przy ocenie ryzyka związanego z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu, które niosą za sobą indywidualne stosunki gospodarcze i sporadyczne transakcje.

Wytyczne te zawierają wskazówki dla dostawców funduszy inwestycyjnych w podziale na sektory i określają, po raz pierwszy na szczeblu UE, środki, które fundusze i zarządzający funduszami powinni wprowadzić, aby spełniać wymóg dochowania należytej staranności wobec klienta (w tym w odniesieniu do beneficjentów rzeczywistych), a także sposób dostosowywania zakresu środków w zależności od ryzyka.

---

[46] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (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, Dz.U. L 337 z 23.12.2015, s. 35.

[47] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/110/WE z dnia 16 września 2009 r. w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje pieniądza elektronicznego oraz nadzoru ostrożnościowego nad ich działalnością, zmieniająca dyrektywy 2005/60/WE i 2006/48/WE oraz uchylająca dyrektywę 2000/46/WE, Dz.U. L 267 z 10.10.2009, s. 7.

[48] Wspólne wytyczne na podstawie art. 17 i art. 18 ust. 4 dyrektywy (UE) 2015/849 dotyczące uproszczonych i wzmocnionych środków należytej staranności wobec klienta oraz czynników, które instytucje kredytowe i finansowe powinny wziąć pod uwagę przy ocenie ryzyka związanego z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu, które niosą za sobą indywidualne stosunki gospodarcze i sporadyczne transakcje https://eba.europa.eu/documents/10180/1890686/Final+Guidelines+on+Risk+Factors+%28JC+2017+37%29.pdf

(6) 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 lub pieniądza i pieniądzem elektronicznym

Europejski Urząd Nadzoru Bankowego podsumował ustalenia poczynione w ramach tematycznych kontroli instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych prowadzonych przez właściwe organy. Ustalenia te zostały zawarte we wspólnej opinii na temat ryzyka związanego z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu mającego wpływ na system finansowy Unii, którą to opinię Europejskie Urzędy Nadzoru są zobowiązane wydać na potrzeby każdej ponadnarodowej oceny ryzyka[49].

4.1.2. Aktualna sytuacja

Zalecenia skierowane do Europejskich Urzędów Nadzoru w ponadnarodowej ocenie ryzyka z 2017 r. zostały uwzględnione, z wyjątkiem zalecenia 4 dotyczącego zapewnienia zaktualizowanych wytycznych w zakresie zarządzania wewnętrznego, aby dokładniej sprecyzować oczekiwania wobec funkcji pracowników ds. zgodności z prawem w instytucjach finansowych. Komisja przypomina, że w dalszym ciągu nie zastosowano się w pełni do zalecenia 4.

Ponadto zachęca się Europejski Urząd Nadzoru Bankowego, aby zakończył stosowne działania w ramach planu działania UE w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy stanowiącego załącznik do konkluzji Rady z dnia 4 grudnia 2018 r.[50]

4.2. Zalecenia dla organów sprawujących nadzór inny niż finansowy

W sektorze niefinansowym na szczeblu UE nie ma organu podobnego 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.

Komisja ponawia swoje zalecenia dla organów samorządu zawodowego zawarte w ponadnarodowej ocenie ryzyka z 2017 r., w szczególności dotyczące zwiększenia liczby kontroli tematycznych i podniesienia poziomu sprawozdawczości, a także dalszego organizowania szkoleń służących zrozumieniu ryzyka i zobowiązań w zakresie zgodności w odniesieniu do przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu.

[49] Zob. pkt 2.2.3.

[50] Należy podkreślić, że rola i uprawnienia wszystkich trzech Europejskich Urzędów Nadzoru zostaną znacznie zwiększone w kontekście nowych wniosków ustawodawczych, co do których w marcu 2019 r. osiągnięto porozumienie polityczne (zmiana rozporządzeń ustanawiających Europejskie Urzędy Nadzoru i zakresu, w jakim odnoszą się do przeciwdziałania praniu pieniędzy), dlatego wszelkie dalsze działania następcze związane ze wspomnianymi zaleceniami powinny zostać podjęte ściśle w ramach już uzgodnionych zasobów.

4.3. Zalecenia dla państw członkowskich[51]

4.3.1. Działania następcze dotyczące zaleceń zawartych w ponadnarodowej ocenie ryzyka z 2017 r.

Zgodnie z art. 6 ust. 4 czwartej dyrektywy w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy w przypadku, gdy państwa członkowskie zdecydują o niestosowaniu któregokolwiek z zaleceń, powinny powiadomić o tym Komisję i przedstawić uzasadnienie swojej decyzji (podejście „przestrzegaj lub wyjaśnij"). W odniesieniu do zaleceń z 2017 r. do chwili obecnej żadne państwo członkowskie nie przekazało takiego powiadomienia Komisji.

Komisja podjęła działania następcze w stosunku do zaleceń dla państw członkowskich z 2017 r. w postaci kontroli transpozycji czwartej dyrektywy w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy do prawa krajowego, kwestionariuszy skierowanych do państw członkowskich dotyczących działań następczych w związku z zaleceniami z 2017 r. oraz aktualizacji krajowych ocen ryzyka.

W przypadku niektórych zaleceń uzyskane informacje są nieistotne albo organy krajowe podkreśliły, że czas na ich wdrożenie był ograniczony. Komisja podkreśla konieczność kontynuowania lub wzmożenia obecnych działań. Ponadto należy zwrócić uwagę, że zobowiązania prawne wynikające z piątej dyrektywy w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy zastępują, w całości albo częściowo, niektóre zalecenia zawarte w sprawozdaniu z 2017 r., w szczególności w odniesieniu do większej przejrzystości własności rzeczywistej, obniżonych progów w odniesieniu do należytej staranności wobec klienta w niektórych sektorach lub rozszerzenia listy podmiotów zobowiązanych.

(1) Zakres krajowych ocen ryzyka

W sprawozdaniu z 2017 r. jako obszary, które państwa członkowskie powinny odpowiednio uwzględnić w krajowych ocenach ryzyka i w odniesieniu do których powinny określić odpowiednie środki ograniczające ryzyko, wskazano przedsiębiorstwa o znacznym udziale gotówki w obrocie oraz płatności gotówkowych, sektor organizacji nienastawionych na zysk oraz instrumenty pieniądza elektronicznego.

W większości krajowych ocen ryzyka uwzględniono ryzyko stwarzane przez operacje związane z płatnościami gotówkowymi oraz ryzyko wynikające z handlu artefaktami kultury i antykami, objęto organizacje nienastawione na zysk zakresem krajowych ocen ryzyka i uwzględniono ryzyko związane z instrumentami pieniądza elektronicznego zgodnie z czwartą i piątą dyrektywami w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy.

Szereg państw członkowskich nadal nie przyjęło jednak krajowych ocen ryzyka[52], a inne nie uwzględniły w nich ryzyka stwarzanego przez odnośne produkty. Wspomniane państwa członkowskie zachęca się do tego, aby niezwłocznie zastosowały się do tego zalecenia.

W niniejszym sprawozdaniu podtrzymuje się zalecenie z 2017 r. i wzywa wszystkie państwa członkowskie, aby w swoich krajowych ocenach ryzyka uwzględniły ryzyko

[51] Więcej informacji na temat zaleceń w podziale na produkty/usługi można znaleźć w towarzyszącym dokumencie roboczym służb Komisji SWD (2019) 650.

[52] W chwili sporządzania niniejszego sprawozdania trzynaście państw członkowskich zgłosiło Komisji przyjęcie krajowych ocen ryzyka. Piętnaście państw członkowskich przewiduje finalizację takich ocen w 2019 r. Kwestia ta jest również przedmiotem postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego wszczętych przeciwko państwom członkowskim w związku z częściową transpozycją dyrektywy.

związane z wymienionymi produktami i zapewniły odpowiednie środki ograniczające ryzyko.

(2) Własność rzeczywista

W sprawozdaniu z 2017 r. zalecono państwom członkowskim, aby informacje na temat własności rzeczywistej podmiotów prawnych i porozumień prawnych były odpowiednie, dokładne i aktualne. W szczególności zalecono opracowanie narzędzi w celu zapewnienia identyfikacji beneficjentów rzeczywistych podczas stosowania środków należytej staranności wobec klienta oraz skutecznego monitorowania i nadzorowania sektorów najbardziej narażonych na ryzyko wynikające z niejasnych systemów własności rzeczywistej.

W czwartej dyrektywie w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy przewidziano już obowiązek, aby państwa członkowskie ustanowiły rejestry własności rzeczywistej dla przedsiębiorstw, trustów i podobnych porozumień prawnych, ale w piątej dyrektywie w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy zmieniono kontekst i termin transpozycji tych rejestrów. Większość państw członkowskich powiadomiła Komisję o ustanowieniu takich rejestrów.

W niniejszym sprawozdaniu podtrzymuje się zalecenie z 2017 r. i zachęca państwa członkowskie, aby zapewniły terminowe wdrożenie przepisów określonych w piątej dyrektywie w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy dotyczących rejestrów własności rzeczywistej[53].

(3) Odpowiednie zasoby dla organów sprawujących nadzór i jednostek analityki finansowej

W ponadnarodowej ocenie ryzyka z 2017 r. wezwano państwa członkowskie do przydzielenia „odpowiednich” zasobów właściwym organom krajowym. Większość państw członkowskich potwierdza, że przydzieliła odpowiednie zasoby właściwym organom krajowym zgodnie z wymogiem określonym w art. 48 ust. 2 dyrektywy. W sprawozdaniu w sprawie oceny niedawnych domniemanych przypadków prania pieniędzy z udziałem instytucji kredytowych z UE wykazano jednak, że wiele organów sprawujących nadzór cierpi na krytyczny niedobór personelu.

W niniejszym sprawozdaniu podtrzymuje się zalecenie, aby państwa członkowskie nadal intensyfikowały swoje działania w tym obszarze i wykazały, że organy sprawujące nadzór w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu mogą w pełni wykonywać swoje zadania.

(4) Zwiększona liczba kontroli na miejscu wykonywanych przez organy sprawujące nadzór

Sektor finansowy

W sprawozdaniu z 2017 r. zalecono, aby państwa członkowskie wdrożyły model nadzoru oparty na analizie ryzyka zgodnie ze wspólnymi wytycznymi Europejskich Urzędów Nadzoru w sprawie nadzoru opartego na ryzyku z 2016 r.[54]

[53] W piątej dyrektywie w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy wydłużono termin na ustanowienie rejestrów i zapewnienie nowych praw dostępu do nich. Państwa członkowskie mają ustanowić do dnia 10 stycznia 2020 r. rejestry dla przedsiębiorstw, a do dnia 10 marca 2020 r. – rejestry dla trustów.

[54] Zob. wspólne wytyczne Europejskich Urzędów Nadzoru, Wytyczne w sprawie nadzoru opartego na ryzyku; 07/04/2017: https://esas-joint-committee.europa.eu/Publications/Guidelines/Joint%20Guidelines%20on%20risk-based%20supervision_PL%20(ESAs%202016%2072).pdf

Szereg państw członkowskich wskazało, że prowadzi regularne tematyczne kontrole nadzorcze firm inwestycyjnych. Inne zgłaszają, że przeprowadzają ogólną ocenę ryzyka.

W sprawozdaniu w sprawie oceny niedawnych domniemanych przypadków prania pieniędzy z udziałem instytucji kredytowych z UE wykazano, że organy sprawujące nadzór często nie przeprowadzały odpowiednich kontroli na miejscu.

Organy sprawujące nadzór powinny w dalszym ciągu prowadzić kontrole na miejscu, które są współmierne pod względem częstotliwości i intensywności do zidentyfikowanego ryzyka prania pieniędzy i finansowania terroryzmu. Muszą się one skupiać 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, ze szczególnym uwzględnieniem: inwestycji instytucjonalnych (szczególnie za pośrednictwem maklerów); bankowości prywatnej, w przypadku której organy sprawujące nadzór powinny w szczególności ocenić zgodność z przepisami dotyczącymi własności rzeczywistej; oraz kantorów wymiany walut i usług transferu wartości lub pieniądza, w przypadku których kontrole powinny obejmować weryfikację szkolenia, jakie przeszli pracownicy.

Sektor niefinansowy

W ponadnarodowej ocenie ryzyka z 2017 r. wezwano państwa członkowskie do zapewnienia przeprowadzania przez ich właściwe organy wystarczających i niezapowiedzianych wyrywkowych kontroli sprzedawców towarów o dużej wartości, przedstawicieli wolnych zawodów w sektorze nieruchomości oraz podmiotów handlujących antykami.

Jeżeli chodzi o kontrole w sektorze niefinansowym, państwa członkowskie przyjmują różne podejścia, a poziom jakości tego rodzaju nadzoru jest bardziej zróżnicowany.

W niniejszym sprawozdaniu podtrzymuje się zalecenie, aby prowadzić wystarczającą liczbę kontroli na miejscu.

(5) Organy nadzorcze przeprowadzające kontrole tematyczne

W ponadnarodowej ocenie ryzyka z 2017 r. zalecono, aby organy sprawujące nadzór lepiej zrozumiały ryzyko związane z przeciwdziałaniem praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu, na które narażony jest konkretny segment działalności gospodarczej.

Jak wynika z odpowiedzi otrzymanych od państw członkowskich, podczas kontroli sektorów, w których funkcjonują podmioty zobowiązane, większość organów sprawujących nadzór przydziela zasoby przeznaczone na nadzór na podstawie ryzyka. Kontrole przeprowadzane przez organy sprawujące nadzór zwykle obejmują między innymi kontrolę zgodności z wymogami dotyczącymi beneficjenta rzeczywistego i szkoleń. W większości odpowiedzi nie wspomina się o kontrolach tematycznych w sektorze usług transferu wartości lub pieniądza w ciągu ostatnich dwóch lat. Organy sprawujące nadzór powinny nadal starać się lepiej zrozumieć ryzyko związane z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu, na które narażony jest konkretny segment działalności gospodarczej. Powinny one w szczególności ocenić zgodność z przepisami dotyczącymi własności rzeczywistej w sektorach wskazanych w sprawozdaniu z 2017 r.

W niniejszym sprawozdaniu podtrzymuje się zalecenie, aby państwa członkowskie nadal zapewniały przeprowadzanie kontroli tematycznych przez organy sprawujące nadzór. Ponadto organy sprawujące nadzór powinny usprawnić ukierunkowanie swoich zasobów na kontrole tematyczne.

(6) Uwagi dotyczące rozszerzenia listy podmiotów zobowiązanych

W sprawozdaniu z 2017 r. wskazano niektóre usługi/produkty, które nie były objęte unijnymi ramami przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu, i wezwano państwa członkowskie do rozszerzenia zakresu stosowania systemu przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu na pracowników szczególnie narażonych na ryzyko.

W czwartej dyrektywie w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy rozszerzono zakres systemu przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu na tych pracowników. Jak wynika z odpowiedzi większości państw członkowskich oraz kontroli transpozycji, zasadniczo zastosowano się do tego zalecenia. Co więcej, niektóre państwa członkowskie już zastosowały przepisy piątej dyrektywy w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy dotyczące nowych podmiotów zobowiązanych.

W niniejszym sprawozdaniu podtrzymuje się zalecenie dotyczące zwrócenia szczególnej uwagi na przedstawicieli wolnych zawodów szczególnie narażonych na ryzyko, w tym na nowe podmioty zobowiązane wprowadzone piątą dyrektywą w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy (pośredników w obrocie nieruchomościami, pośredników handlu dziełami sztuki i antykami oraz niektórych przedsiębiorców zajmujących się obrotem towarów o dużej wartości, jeżeli przyjmują oni płatności gotówkowe powyżej określonego progu; platformy wymiany walut wirtualnych oraz dostawców kont waluty wirtualnej).

(7) Odpowiedni poziom należytej staranności wobec klienta w przypadku sporadycznych transakcji

W sprawozdaniu z 2017 r. zwrócono uwagę na wyłączenie ze spełnienia wymogu należytej staranności wobec klienta w przypadku sporadycznych transakcji poniżej progu 15 000 EUR i wezwano państwa członkowskie do określenia, w stosownych przypadkach, niższego progu, z uwzględnieniem ryzyka związanego z przeciwdziałaniem praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu zidentyfikowanym na poziomie krajowym.

Próg mający zastosowanie do sporadycznych transakcji jest różny w różnych państwach członkowskich. Niektóre z nich w odniesieniu do sektora usług transferu wartości lub pieniądza oraz kantorów wymiany walut stosują progi, które nadal można uznać za wysokie. W rezultacie utrudnia to skuteczny monitoring.

W niniejszym sprawozdaniu podtrzymuje się zalecenie z 2017 r. i wzywa państwa członkowskie do opracowania wytycznych dotyczących definicji „sporadycznych transakcji" i określenia kryteriów, które zapewnią, aby w ramach kantorów wymiany walut i usług przekazu pieniężnego nie obchodzono zasad należytej staranności wobec klienta mających zastosowanie do stosunków gospodarczych.

(8) Odpowiedni poziom należytej staranności wobec klienta w przypadku przechowywania w sejfach i podobnych usług

W sprawozdaniu z 2017 r. zalecono wprowadzenie odpowiednich środków ochronnych, aby zapewnić właściwe monitorowanie przechowywania w sejfach, w szczególności przechowywania świadczonego przez instytucje finansowe i podobnych usług przechowywania świadczonych przez dostawców niefinansowych.

Jak wynika z odpowiedzi państw członkowskich, działania te są objęte regulacjami w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu niezależnie od tego, czy są prowadzone przez instytucję kredytową. W niektórych państwach członkowskich wyłącznie instytucje finansowe świadczą takie usługi.

W niniejszym sprawozdaniu podtrzymuje się zalecenie, aby zapewnić odpowiedni poziom należytej staranności wobec klienta w przypadku przechowywania w sejfach i podobnych usług.

(9) Regularna współpraca między właściwymi organami i podmiotami zobowiązanymi

W sprawozdaniu z 2017 r. zalecono wzmocnioną współpracę w celu ułatwienia wykrywania podejrzanych transakcji, zwiększenia liczby i jakości zgłoszeń podejrzanych transakcji, zapewnienia wytycznych w sprawie ryzyka, w sprawie należytej staranności wobec klienta i w sprawie wymogów zgłaszania podejrzanych transakcji. Można to osiągnąć głównie dzięki wykorzystaniu informacji zwrotnych przekazywanych podmiotom zobowiązanym przez jednostki analityki finansowej na temat jakości zgłaszanych informacji, ale też typologii. W przypadku kilku sektorów podkreślono, że brak informacji zwrotnych stanowi problem, w szczególności: w sektorze gier hazardowych, doradców podatkowych, biegłych rewidentów, zewnętrznych księgowych, notariuszy oraz innych przedstawicieli wolnych zawodów prawniczych i usług transferu wartości lub pieniądza.

Analiza i ocena przeprowadzone na potrzeby sprawozdania w sprawie oceny ram współpracy między jednostkami analityki finansowej wykazały, że w wielu państwach członkowskich informacje zwrotne przekazywane podmiotom zobowiązanym przez jednostki analityki finansowej są nadal niewystarczające, mimo że istnieją wewnętrzne regulacje i wytyczne sektorowe dotyczące tego wymogu.

W niniejszym sprawozdaniu częściowo podtrzymuje się to zalecenie i wzywa do wzmocnionej współpracy między właściwymi organami i podmiotami zobowiązanymi.

(10) Specjalne i ciągłe szkolenia dla podmiotów zobowiązanych

W sprawozdaniu z 2017 r. zalecono, aby szkolenia zapewnione przez właściwe organy obejmowały ryzyko infiltracji lub przejęcia na własność przez grupy przestępczości zorganizowanej, w szczególności w odniesieniu do sektora gier handlowych, podmiotów świadczących usługi na rzecz trustów i przedsiębiorstw, doradców podatkowych, biegłych rewidentów, zewnętrznych księgowych, notariuszy i innych przedstawicieli wolnych zawodów prawniczych, niektórych podmiotów świadczących usługi (w zakresie struktury kapitałowej, strategii przemysłowej, łączenia i nabywania przedsiębiorstw), nieruchomości i usług transferu wartości lub pieniądza.

Większość państw członkowskich zgłosiła, że zgodnie z zaleceniem zapewniono szkolenie, a także opracowano wytyczne w sprawie zobowiązań związanych z przeciwdziałaniem praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu dla poszczególnych sektorów.

W niniejszym sprawozdaniu podtrzymuje się zalecenie dotyczące zapewniania dalszych szkoleń, zwłaszcza w odniesieniu do podmiotów zobowiązanych szczególnie narażonych na ryzyko, jak określono w ponadnarodowej ocenie ryzyka z 2017 r., lub w odniesieniu do nowo wyznaczonych podmiotów zobowiązanych.

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

W ponadnarodowej ocenie ryzyka z 2017 r. wykazano, że przedmiotowy obowiązek w zakresie zgłaszania pomógł organom krajowym w dokonywaniu ich krajowych ocen ryzyka, a także umożliwił podejmowanie aktywnych działań w celu likwidacji niedociągnięć lub braków zgodności z wymogami w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu, w szczególności w sektorze nieruchomości oraz

doradców podatkowych, biegłych rewidentów, zewnętrznych księgowych, notariuszy i innych przedstawicieli wolnych zawodów prawniczych.

W niektórych państwach członkowskich organy samorządu zawodowego dopiero niedawno zaczęły prowadzić swoje działania nadzorcze, ponieważ niektóre sektory, w szczególności określone przedsiębiorstwa i zawody niefinansowe, zostały dodane dopiero na mocy czwartej dyrektywy w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy. W związku z tym nie ma jeszcze szczegółowych danych statystycznych dotyczących określonych przedsiębiorstw i zawodów niefinansowych, o które zwrócono się w zaleceniu. Niektóre państwa członkowskie mają odmienne zdanie na temat użyteczności rocznej sprawozdawczości dotyczącej działań nadzorczych.

W niniejszym sprawozdaniu podtrzymuje się to zalecenie i zachęca organy samorządu zawodowego do odgrywania aktywniejszej roli w nadzorze w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy.

4.3.2. Analiza ryzyka w podziale na produkt/usługę — szczegółowe zalecenia

Oprócz powyższych zaleceń konieczne jest podjęcie następujących działań w odniesieniu do poszczególnych produktów lub sektorów[55]:

(1) środki pieniężne i aktywa podobne do środków pieniężnych

- w swoich krajowych ocenach ryzyka państwa członkowskie powinny uwzględnić ryzyko stwarzane przez płatności gotówkowe oraz wprowadzić odpowiednie środki ograniczające to ryzyko;
- organy powinny podejmować działania w przypadku, gdy pojawią się podejrzenia działalności przestępczej wobec transakcji na kwoty mniejsze niż próg wynoszący 10 000 EUR;

(2) sektor finansowy

- państwa członkowskie powinny usprawnić systemy monitorowania i wykrywania mające zastosowanie do produktów najbardziej narażonych na ryzyko finansowania terroryzmu. Instytucje finansowe zwykle nie mają dostępu do stosownych informacji (często posiadanych przez organy egzekwowania prawa), które pomogłyby im zidentyfikować ryzyko finansowania terroryzmu, zanim się ono urzeczywistni. Podobnie działania organów egzekwowania prawa mające na celu udaremnienie działalności terrorystycznej i zwalczanie sieci terrorystycznych mogą być utrudnione przez brak możliwości uzyskania informacji na temat przepływów finansowych, których mogą udzielić jedynie instytucje finansowe;
- jeżeli chodzi o ryzyko prania pieniędzy, państwa członkowskie powinny opracować i udoskonalić swoje rejestry własności rzeczywistej, aby zapewnić wsparcie w rzetelnym przeprowadzaniu procesów należytej staranności wobec klienta;
- państwa członkowskie powinny nadal prowadzić kontrole tematyczne, skupiając się na różnych obszarach w zależności od sektora/produktu. W przypadku kontroli na miejscu prowadzonych w stosownych przedsiębiorstwach w poszczególnych sektorach wybór obszarów ryzyka jest efektywniejszy pod względem potrzebnego czasu niż przeprowadzenie ogólnej kontroli; dzięki temu organy sprawujące nadzór uzyskują jasny obraz najlepszych praktyk i mogą dostrzec najistotniejsze niedociągnięcia;

[55] Więcej informacji na temat zaleceń w podziale na produkty/sektory można znaleźć w towarzyszącym dokumencie roboczym służb Komisji SWD (2019) 650.

- należy zapewnić szkolenia i wytyczne dotyczące czynników ryzyka, takich jak: niebezpośrednie transakcje, profesjonalni pośrednicy offshore / klienci i złożone/fikcyjne struktury; oraz
- należy podjąć działania następcze w związku z ustaleniami zawartymi w sprawozdaniu w sprawie oceny niedawnych domniemanych przypadków prania pieniędzy z udziałem instytucji kredytowych z UE;

(3) sektor niefinansowy i produkty niefinansowe – określone przedsiębiorstwa i zawody niefinansowe

- państwa członkowskie powinny zapewnić, aby właściwe organy / organy samorządu zawodowego zapewniały szkolenia i wytyczne w sprawie czynników ryzyka koncentrujące się na niebezpośrednich stosunkach gospodarczych, profesjonalnych pośrednikach offshore, klientach lub jurysdykcjach, a także na złożonych/fikcyjnych strukturach;
- państwa członkowskie powinny zapewnić, aby organy samorządu zawodowego / właściwe organy prowadziły kontrole tematyczne w zakresie przestrzegania wymogów dotyczących identyfikacji beneficjenta rzeczywistego;
- właściwe organy / organy samorządu zawodowego powinny przedkładać państwom członkowskim roczne sprawozdania z działań podjętych w celu weryfikacji, czy podmioty zobowiązane przestrzegają swoich zobowiązań dotyczących należytej staranności wobec klienta, w tym wymogów dotyczących beneficjenta rzeczywistego, zgłaszania podejrzanych transakcji i kontroli wewnętrznych; oraz
- państwa członkowskie powinny zapewnić, aby podmioty świadczące przedsiębiorstwom usługi doradcze w zakresie struktury kapitałowej, strategii przemysłowej i powiązanych pytań, a także porad i usług z zakresu łączenia i nabywania przedsiębiorstw przestrzegały swoich zobowiązań dotyczących beneficjenta rzeczywistego;

(4) sektor gier hazardowych

- właściwe organy powinny opracować programy zwiększające wśród podmiotów oferujących gry hazardowe (online) świadomość na temat pojawiających się czynników ryzyka, które mogą mieć wpływ na narażenie tego sektora, w tym stosowanie anonimowego pieniądza elektronicznego lub waluty wirtualnej oraz pojawienie się nieautoryzowanych podmiotów oferujących gry hazardowe online. Informacje zwrotne od jednostek analityki finansowej na temat jakości zgłoszeń podejrzanych transakcji usprawniłyby zgłaszanie i wykorzystanie przedstawionych informacji. Jednostki analityki finansowej powinny uwzględnić szczególny charakter sektora gier hazardowych przy opracowywaniu standardowych wzorów zgłoszeń podejrzanych transakcji na szczeblu UE;
- oprócz sesji szkoleniowych państwa członkowskie powinny zapewnić odpowiednie szkolenia dla personelu, pracowników ds. zgodności z prawem i sprzedawców detalicznych, skupiające się na właściwej ocenie ryzyka w odniesieniu do stosownych produktów / modeli biznesowych; oraz
- należy opracować dalsze wytyczne dla podmiotów zobowiązanych dotyczące koncepcji „kilku operacji, które wydają się być ze sobą powiązane”;

(5) gromadzenie i przekazywanie środków za pośrednictwem organizacji nienastawionych na zysk

- państwa członkowskie powinny zapewnić, aby organizacje nienastawione na zysk bardziej angażowały się w opracowywanie krajowych ocen ryzyka;
- państwa członkowskie powinny opracować programy informacyjne i podnoszące świadomość w zakresie ryzyka wykorzystywania organizacji nienastawionych na

zysk w niewłaściwy sposób oraz przekazać tym organizacjom materiały mające na celu podnoszenie świadomości; oraz

- państwa członkowskie powinny kontynuować analizę ryzyka, na jakie narażone są organizacje nienastawione na zysk;

(6) nowe produkty/sektory – zawodowa piłka nożna, wolne porty, programy obywatelstwa i ułatwień pobytowych dla inwestorów

- zawodowa piłka nożna – państwa członkowskie powinny rozważyć, które podmioty należy objąć obowiązkiem zgłaszania podejrzanych transakcji oraz jakie wymogi powinny mieć zastosowanie do kontroli i rejestracji pochodzenia posiadaczy rachunku i beneficjentów środków pieniężnych;
- wolne porty – państwa członkowskie powinny wprowadzić niezależne, regularne kontrole w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy wobec funkcji zgodności z przepisami operatorów ustalonych wolnych obszarów celnych, a także powinny zapewnić odpowiednie i spójne egzekwowanie procedur przeciwdziałania praniu pieniędzy i nadzoru już zapisanych w prawodawstwie;
- programy obywatelstwa i ułatwień pobytowych dla inwestorów – państwa członkowskie powinny rozważyć ryzyko związane z praniem pieniędzy w odniesieniu do obywatelstwa i pobytu inwestorów.

5. WNIOSEK

Komisja będzie nadal monitorować wdrażanie zaleceń przedstawionych w niniejszej ponadnarodowej ocenie ryzyka i do 2021 r. przedstawi kolejne sprawozdanie. Przedmiotem przeglądu będzie również ocena tego, jak środki unijne i krajowe wpływają na poziomy ryzyka, a także analiza wpływu najnowszych zmian ram regulacyjnych. Komisja przeprowadzi również badanie na temat skuteczności wdrażania przez państwa członkowskie czwartej dyrektywy w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy.