KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 27.10.2022 r.
COM(2022) 554 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(2022) 344 final}

1. WPROWADZENIE

Grupa Specjalna ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy (FATF)[1] zaleca, aby państwa przeprowadzały oceny ryzyka w każdym sektorze podlegającym wymogom w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu (AML/CFT). Państwa powinny zidentyfikować, ocenić i zrozumieć ryzyko związane z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu oraz wprowadzić współmierne środki zapobiegawcze.

Uznając znaczenie przyjęcia ponadnarodowego podejścia do identyfikacji ryzyka, w dyrektywie (UE) 2015/849[2] (czwarta dyrektywa w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy) zmienionej dyrektywą (UE) 2018/843[3] (piąta dyrektywa w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy), zwanej dalej „dyrektywą w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy", upoważniono Komisję do przeprowadzania oceny ryzyka związanego z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu, które to ryzyko ma wpływ na rynek wewnętrzny i jest związane z działalnością transgraniczną.

Komisja opublikowała pierwszą ponadnarodową ocenę ryzyka w 2017 r.[4], a drugą – w 2019 r.[5] Ponadnarodowa ocena ryzyka przeprowadzona przez Komisję w 2022 r. składa się z dwóch dokumentów: niniejszego sprawozdania i szczegółowego dokumentu roboczego służb Komisji, które łącznie zapewniają kompleksowe określenie rodzajów ryzyka występującego we wszystkich istotnych obszarach, a także zalecenia, które należy wdrożyć, aby wyeliminować to zidentyfikowane ryzyko.

Zgodnie z art. 6 ust. 1 dyrektywy w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy Komisja musi uaktualniać swoje sprawozdanie co dwa lata (lub, w stosownych przypadkach, częściej). W ramach aktualnej oceny, nieznacznie opóźnionej na skutek pandemii COVID-19, ponownie przeanalizowano wszystkie sektory uwzględnione w poprzedniej ocenie i, jeżeli okoliczności nie zmieniły się, zaktualizowano i udoskonalono informacje zawarte w sprawozdaniu z 2019 r. W przypadku sektorów lub produktów, w odniesieniu do których wykryto znaczące zmiany, ocena skutkowała również ponownym obliczeniem poziomów związanego z nimi ryzyka (np.: kryptoaktywa i gry hazardowe *online* to dwa sektory, z którymi obecnie wiąże się wyższe ryzyko)[6].

Podobnie jak w przypadku poprzednich sprawozdań w niniejszej trzeciej edycji przeanalizowano rodzaje ryzyka związanego z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu oraz zaproponowano kompleksowe działania służące przeciwdziałaniu takiemu ryzyku. Oceniono w nim również stopień realizacji zaleceń zaproponowanych przez Komisję w sprawozdaniu z 2019 r. odnośnie do środków ograniczających ryzyko, a także przeanalizowano pozostałe ryzyko. W sprawozdaniu wykorzystano również

---

[1] FATF, „National money laundering and terrorist financing risk assessment" („Krajowa ocena ryzyka związanego z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu"): https://www.fatf-gafi.org/documents/news/nationalmoneylaunderingandterroristfinancingriskassessment.html

[2] 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 (tekst mający znaczenie dla EOG); *Dz.U. L 141 z 5.6.2015, s. 73.*

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

[4] COM(2017) 340 final.

[5] COM(2019) 370 final.

[6] Procedura opisana w rozdziale „Metodyka" załącznika 2 do towarzyszącego dokumentu roboczego służb Komisji SWD(2022) 344.

wyniki prac i procesu konsultacji z zainteresowanymi stronami, które skutkowały przyjęciem planu działania Komisji z 2020 r.[7] oraz pakietu legislacyjnego AML/CFT zaproponowanego w 2021 r.[8]

Pakiet legislacyjny z 2021 r. wpisuje się w podjęte przez Komisję zobowiązanie do ochrony obywateli Unii i unijnego systemu finansowego przed praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu. Celem jest usprawnienie wykrywania podejrzanych transakcji i podejrzanej działalności oraz zamknięcie luk prawnych wykorzystywanych przez przestępców do prania nielegalnych dochodów lub finansowania działalności terrorystycznej za pośrednictwem systemu finansowego. Uznaje się, że pakiet ten stanowi **podstawę proponowanych środków ograniczających ryzyko** oraz sposób na rozwiązanie problemów zidentyfikowanych jako problemy o **charakterze strukturalnym**, którym nie da się zaradzić wyłącznie w drodze poprzednich przeglądów przepisów UE w obszarze AML/CFT.

Ponadto w sprawozdaniu tym dokonuje się priorytetyzacji ryzyka i kładzie się nacisk na czynniki geograficzne, gdy jest to możliwe i uzasadnione[9], zgodnie z zaleceniami zawartymi w sprawozdaniu specjalnym 13/2021 Europejskiego Trybunału Obrachunkowego[10].

Opracowując niniejsze sprawozdanie, Komisja przeprowadziła szerokie konsultacje z udziałem jak największej liczby odpowiednich zainteresowanych stron[11], w toku których to konsultacji uwzględniono różne sektory w drodze dwustronnego i sektorowego dialogu z organizacjami reprezentującymi na szczeblu UE, wyznaczonymi ekspertami krajowymi i przedstawicielami środowiska akademickiego. Należycie uwzględniono krajowe oceny ryzyka opracowane przez państwa członkowskie oraz najnowsze specjalistyczne publikacje w obszarze AML/CFT. Komisja odbyła również konsultacje z innymi agencjami UE i organami krajowymi, w tym z Europolem, Europejskim Urzędem Nadzoru Bankowego (EUNB) oraz jednostkami analityki finansowej (FIU) za pośrednictwem unijnej platformy FIU[12]. Konsultacje prowadzono w latach 2020–2022.

1.1. Wpływ pandemii COVID-19

Na skutek kryzysu związanego z COVID-19 na całym świecie obserwuje się bezprecedensowe wyzwania i zakłócenie gospodarki. Odkąd w marcu 2020 r. Światowa Organizacja Zdrowia (WHO) ogłosiła wybuch pandemii COVID-19 jako pandemii międzynarodowej, w odpowiedzi na pandemię rządy na całym świecie wprowadziły różnego rodzaju środki. Do środków tych należą fundusze stymulacyjne, inicjatywy w zakresie pomocy społecznej i ulg podatkowych, ale także różnego rodzaju środki

[7] Komunikat Komisji w sprawie planu działania na rzecz kompleksowej unijnej polityki zapobiegania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu (2020/C 164/06); *Dz.U. C 164 z 13.5.2020, s. 21*.

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

[9] Na przykład w ramach ocen programów inwestycyjnych wolnych obszarów celnych i programów obywatelstwa dla inwestorów oraz programów ułatwień pobytowych dla inwestorów.

[10] Europejski Trybunał Obrachunkowy, sprawozdanie specjalne 13/2021 „Działania UE na rzecz zwalczania prania pieniędzy w sektorze bankowym pozostają rozproszone i nie są wdrażane w wystarczającym stopniu" z 28.06.2021 r.; https://www.eca.europa.eu/pl/Pages/DocItem.aspx?did=58815
Szczegółowe odniesienie do tego sprawozdania specjalnego znajduje się w rozdziale „Metodyka" załącznika 2 do towarzyszącego dokumentu roboczego służb Komisji.

[11] Wykaz zainteresowanych stron znajduje się w sekcji „Bibliografia" pkt 8 załącznika 5 do towarzyszącego dokumentu roboczego służb Komisji.

[12] Sieć jednostek analityki finansowej.

izolacji i ograniczenia w przemieszczaniu się, takie jak godziny policyjne, zamykanie szkół oraz punktów sprzedaży detalicznej, punktów gastronomicznych i punktów oferujących usługi hotelarskie, zamykanie granic i ograniczenia związane z podróżą. Bezprecedensowe zmiany zachowań poszczególnych osób, utrzymujący się stan niepewności i strachu oraz wprowadzane przez rządy ograniczenia – wszystkie te elementy skutkowały zmianami w zachowaniu przestępczym. Przestępcy biorą na celownik również programy wsparcia publicznego.

W związku z zaistnieniem tych nowych okoliczności wzrosło ryzyko prania pieniędzy w wielu sektorach gospodarki i w ramach wielu rodzajów działalności gospodarczej. Tego typu rodzaje ryzyka obejmują:

- sprzeniewierzanie środków finansowych przyznanych w celu ochrony gospodarek krajowych przed wpływem pandemii lub innych funduszy publicznych przyznanych w kontekście pandemii oraz inne oszustwa związane z takimi środkami finansowymi i funduszami publicznymi;
- przejmowanie przedsiębiorstw znajdujących się w trudnej sytuacji finansowej przez działające w złej wierze podmioty i organizacje przestępcze;
- większe szanse na uzyskanie przez grupy przestępcze dochodów ze sprzedaży nielegalnych wyrobów medycznych oraz niedozwolonych produktów leczniczych i szczepionek, w tym rządom;
- cyberprzestępstwa popełniane w związku z rosnącym wolumenem zakupów przez internet, w tym z wykorzystaniem tożsamości w sposób oszukańczy; oraz
- korupcję wśród urzędników służby cywilnej przy wprowadzaniu pilnych środków, np. przy zamawianiu konkretnych dostaw medycznych oraz w związku z powiązanym uproszczeniem przepisów dotyczących zamówień[13].

Organy publiczne należące do systemu przeciwdziałania praniu pieniędzy, np. organy nadzoru, jednostki analityki finansowej i organy ścigania, musiały przystosować się do nowych modelów prowadzenia działalności w związku z ograniczeniem mobilności i interakcji międzyludzkich. Oznaczało to ograniczenie lub zaprzestanie kontroli na miejscu, wywiadów i misji organów ścigania w innych państwach do celów oceny operacji transgranicznych. W niektórych obszarach taka sytuacja mogła skutkować ograniczeniem zdolności do skutecznego pełnienia funkcji. Wprowadzono nowe narzędzia i praktyki dochodzeniowe, których przykładem jest przeprowadzanie wywiadów i badań przez internet, dzięki czemu wprowadzane przez rządy środki mają mniejszy wpływ na zdolności nadzorcze i dochodzeniowe właściwych organów.

Po ponad dwóch latach od ogłoszenia pandemii zjawiska te są nadal widoczne, chociaż obecnie ich wpływ jest bardziej ograniczony dzięki większej świadomości takich zagrożeń przestępstwami oraz w związku z tym, że w dużej mierze obywatele wrócili do zachowań sprzed pandemii. Przestępcy dostosują jednak przyjmowane sposoby

[13] Zgodnie z opisem w:

- dokumencie FATF „COVID-19-related Money Laundering and Terrorist Financing – Risks and Policy Responses" („Pranie pieniędzy i finansowanie terroryzmu na skutek pandemii COVID-19 – ryzyko i reakcja polityczna"):

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

- EUROPOL, „Pandemic profiteering: how criminals exploit the COVID-19 crisis" („Czerpanie korzyści z pandemii – metody wykorzystywania kryzysu związanego z COVID-19 przez przestępców"):

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

działania. Do tego czasu struktury kryminalne działające w UE nadal mogą wykorzystywać zmiany spowodowane pandemią i zwiększać swoje możliwości.

1.2. Wojna wywołana rosyjską agresją na Ukrainę

Od marca 2014 r. UE stopniowo nakłada środki ograniczające (sankcje) przeciwko Rosji, początkowo w odpowiedzi na aneksję Krymu i Sewastopolu i celową destabilizację Ukrainy. 23 lutego 2022 r. UE rozszerzyła sankcje w odpowiedzi na uznanie niekontrolowanych przez rząd obszarów ukraińskich obwodów donieckiego i ługańskiego oraz nakazanie rozmieszczenia rosyjskich sił zbrojnych na tych obszarach. Od 24 lutego 2022 r. w odpowiedzi na rosyjską agresję wojskową na Ukrainę UE w ogromnej mierze rozszerzyła te sankcje[14]. UE objęła wykazem sankcji wiele kolejnych osób i podmiotów oraz przyjęła bezprecedensowe środki służące znacznemu osłabieniu ekonomicznej bazy Rosji poprzez pozbawienie jej krytycznych technologii i rynków i tym samym znaczne ograniczenie możliwości prowadzenia przez nią wojny.

Jednocześnie w związku z udziałem Białorusi w agresji Rosji wobec Ukrainy UE wprowadziła wobec tego kraju system sankcji[15] oprócz tych, które już obowiązywały wcześniej. System ten obejmuje szereg środków finansowych, gospodarczych i handlowych[16].

Aby zapewnić skuteczne wdrożenie środków w zakresie zamrażania aktywów osób i podmiotów powiązanych z rosyjską agresją, Komisja ustanowiła grupę zadaniową „Freeze and Seize". Celem tej grupy zadaniowej jest koordynowanie działań podejmowanych przez organy unijne i krajowe oraz eliminowanie wszelkich wyzwań utrudniających realizację unijnych sankcji. Ta grupa zadaniowa osiągnęła już znaczące wyniki: państwa członkowskie zamroziły aktywa o łącznej wartości niemal 10 mld EUR, co w połączeniu z funduszami rosyjskiego banku centralnego daje kwotę 32 mld EUR. Już obecnie widać wpływ sankcji na rosyjską gospodarkę[17]. Grupa zadaniowa dąży również do ułatwienia wymian między organami ścigania na potrzeby dochodzeń i środków w zakresie konfiskaty zastosowanych w kontekście potencjalnych przestępstw powiązanych z osobami podlegającymi sankcjom (w tym w kontekście obchodzenia takich sankcji). Ponadto grupa zadaniowa rozważa możliwości wykorzystania skonfiskowanego mienia na rzecz obywateli Ukrainy.

W zaleceniu Komisji z dnia 28 marca 2022 r.[18] w sprawie kroków, które należy natychmiast podjąć w związku z rosyjską inwazją na Ukrainę w odniesieniu do programów obywatelstwa dla inwestorów i programów ułatwień pobytowych dla inwestorów, wezwano państwa członkowskie do ponownej oceny przypadków naturalizacji Rosjan i Białorusinów i przyznania im zezwoleń na pobyt w ramach takich programów w celu zapewnienia, aby wśród takich osób nie znalazły się osoby objęte

---

[14] Tekst skonsolidowany: Rozporządzenie Rady (UE) nr 833/2014 z dnia 31 lipca 2014 r. dotyczące środków ograniczających w związku z działaniami Rosji destabilizującymi sytuację na Ukrainie: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A02014R0833-20220722

[15] Rozporządzenie Rady (UE) 2022/398 z dnia 9 marca 2022 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 765/2006 dotyczące środków ograniczających w związku z sytuacją na Białorusi i udziałem Białorusi w agresji Rosji wobec Ukrainy; *Dz.U. L 82 z 9.3.2022, s. 1*.
Decyzja Rady (WPZiB) 2022/399 z dnia 9 marca 2022 r. zmieniająca decyzję Rady 2012/642/WPZiB dotyczącą środków ograniczających w związku z sytuacją na Białorusi i udziałem Białorusi w agresji Rosji wobec Ukrainy; *Dz.U. L 82 z 9.3.2022, s. 9*.

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

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

[18] C(2022) 2028 final.

unijnym wykazem sankcji wprowadzonych w związku z wojną w Ukrainie. Komisja zaleciła również zawieszenie wydawania zezwoleń na pobyt w ramach programów ułatwień pobytowych dla inwestorów wszystkim obywatelom Rosji i Białorusi.

Z przeprowadzonego niedawno badania z wykorzystaniem narzędzia DATACROS, sfinansowanego w ramach instrumentu na rzecz wsparcia finansowego współpracy policyjnej, zapobiegania i zwalczania przestępczości oraz zarządzania kryzysowego[19], wynika, że w Europie Rosjanie i rosyjskie podmioty są beneficjentami rzeczywistymi niemal 31 000 przedsiębiorstw (działających przede wszystkim w sektorach nieruchomości, budownictwa, hotelarskim, finansowym i energetycznym)[20]. Udziały (do 5 %) 1 400 takich przedsiębiorstw znajdują się w posiadaniu 33 osób objętych ostatnimi sankcjami, tzw. oligarchów. Niektórzy oligarchowie mogą zaciemniać fakt posiadania udziałów przedsiębiorstw lub sprawowania nad nimi kontroli za pomocą pośrednich przedsiębiorstw zarejestrowanych w państwach niebędących członkami UE[21] lub osób wykonujących prawa z akcji lub udziałów na rzecz innej osoby.

W praktyce w przypadku wielu takich przedsiębiorstw jeszcze przed wprowadzeniem sankcji występowały czynniki wskazujące na wysokie ryzyko: uwzględnienie w bazie danych Offshore Leaks[22], nieuzasadniona złożoność organizacyjna, stosowanie niejasnych porozumień prawnych lub powiązania z jurysdykcjami wysokiego ryzyka. Oznacza to, że właściwe organy i organy nadzoru mogły (i powinny były) zwrócić uwagę na te przedsiębiorstwa, jeszcze zanim doszło do ostatnich wydarzeń.

W tym kontekście cel unijnych ram AML/CFT polegający na ochronie integralności unijnego systemu finansowego przyczynia się do ochrony wolności, sprawiedliwości i bezpieczeństwa w całej Europie. Właściwe wdrożenie unijnych środków ograniczających polegających na zamrażaniu aktywów[23] wymaga również skutecznego egzekwowania przepisów dotyczących beneficjentów rzeczywistych (tj. przejrzystości rejestrów przedsiębiorstw i domeny przedsiębiorstw); dalszego rozwoju łączenia poszczególnych rejestrów (rejestrów beneficjentów rzeczywistych, rejestrów przedsiębiorstw, rejestrów gruntów); sprawniejszej międzyagencyjnej współpracy i wymiany informacji oraz odpowiedniego wykrywania aktywów ukrywanych przed organami podatkowymi i nadzoru nad takimi aktywami[24]. Zakładanie przedsiębiorstw

[19] Analiza ta stanowi element TOM – The Ownership Monitor – wspólnej inicjatywy centrum badawczego Transcrime i jego spin-offu Crime&tech: https://www.transcrime.it/en/stories/tom-the-ownership-monitor/

[20] W badaniu TOM przyjęto kryteria zakładające, że wyznaczone osoby fizyczne „bezpośrednio lub pośrednio kontrolują co najmniej 5 % kapitału zakładowego".

[21] Główne państwa niebędące członkami UE, w których rejestruje się przedsiębiorstwa, to Brytyjskie Wyspy Dziewicze i Kajmany, przy czym takie przypadki stanowią jedynie około 2 % wszystkich powiązań pośrednich: „Inside the matrioska: the firms controlled by sanctioned 'oligarchs' across European regions and sectors" („Wnętrze matrioszki: przedsiębiorstwa kontrolowane przez oligarchów objętych sankcjami w różnych europejskich regionach i sektorach"), Transcrime, marzec 2022 r.

[22] Ta baza danych zawiera informacje na temat ponad 810 000 jednostek offshore objętych tzw. śledztwami w sprawie dokumentów Pandora Papers, dokumentów z rajów podatkowych, dokumentów Bahamas Leaks, dokumentów panamskich i dokumentów Offshore Leaks. Dane odnoszą się do osób i przedsiębiorstw z ponad 200 krajów i terytoriów: https://offshoreleaks.icij.org/

[23] Rozporządzenie Rady (UE) nr 269/2014 z dnia 17 marca 2014 r. w sprawie środków ograniczających w odniesieniu do działań podważających integralność terytorialną, suwerenność i niezależność Ukrainy lub im zagrażających; *Dz.U. L 78 z 17.3.2014, s. 6.*

[24] W tym zakresie należy odnieść się do wniosku dotyczącego dyrektywy Rady ustanawiającej przepisy mające na celu zapobieganie nadużywaniu przedsiębiorstw fasadowych do celów podatkowych i zmieniającej dyrektywę 2011/16/UE; COM(2021) 565 final.
Ponadto Komisja i organy podatkowe państw członkowskich ustanowiły w ramach grupy zadaniowej „Freeze and Seize" podgrupę ds. egzekwowania przepisów podatkowych w celu zintensyfikowania działań podejmowanych wobec Rosjan i Białorusinów i rosyjskich i białoruskich przedsiębiorstw, oraz ich wspólników:
https://taxation-customs.ec.europa.eu/news/state-tax-authorities-step-tax-enforcement-efforts-support-freeze-and-seize-task-force-2022-06-08_en

fasadowych nie przysparza większych trudności, przez co nadal są one wykorzystywane do przekazywania setek milionów euro w drodze niejasnych transakcji[25]. Za pomocą przedsiębiorstw fasadowych przestępcy mogą zatajać nie tylko tożsamość rzeczywistego beneficjenta operacji, ale również pochodzenie i przeznaczenie środków finansowych. Takie środki finansowe mogą być wykorzystywane zarówno do celów uzyskania osobistego zysku, jak również do destabilizacji całych państw. W związku z powyższym ujawnienie przepływów brudnych pieniędzy przyczynia się nie tylko do obrony demokracji i bezpieczeństwa obywateli Unii, ale również do przeciwdziałania wywieraniu wpływu przez systemy autokratyczne.

W dyskusjach prowadzonych w ramach grupy zadaniowej „Freeze and Seize" podkreśla się problem trudności w identyfikacji aktywów kontrolowanych przez oligarchów, którzy są beneficjentami rzeczywistymi, co często jest ukrywane poprzez stosowanie złożonych struktur prawnych obejmujących kilka jurysdykcji. Stanowi to poważne wyzwanie w kontekście egzekwowania sankcji i prowadzenia czynności dochodzeniowych przez organy ścigania. Z tego względu kwestią najwyższej wagi jest zapewnienie sprawnego przebiegu negocjacji w sprawie pakietu wniosków w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy w celu zagwarantowania, aby właściwe organy miały dostęp do informacji na temat beneficjentów rzeczywistych. Mając ponadto na uwadze, że z punktu widzenia zapewnienia skutecznego wdrożenia ukierunkowanych sankcji finansowych ważną rolę odgrywają rejestry, państwa członkowskie muszą w miarę możliwości zapewnić, aby w rejestrach beneficjentów rzeczywistych znajdowały się wystarczające dane przed wprowadzeniem środków proponowanych w pakiecie.

2. REZULTATY PONADNARODOWEJ OCENY RYZYKA

W trzeciej edycji ponadnarodowej oceny ryzyka Komisja przeanalizowała ryzyko związane z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu, które na unijnym rynku wewnętrznym może wiązać się z 43 produktami i usługami podzielonymi na osiem kategorii. Są to produkty i usługi wskazane w dyrektywie w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy[26] oraz kilka innych produktów i usług postrzeganych jako stwarzające ryzyko[27] i tym samym istotnych w kontekście przedmiotowej oceny ryzyka.

Te 43 produkty i usługi przeanalizowano już w ramach drugiej edycji[28] (2019 r.) ponadnarodowej oceny ryzyka, która z kolei stanowiła zaktualizowaną i udoskonaloną wersję pierwszej edycji (2017 r.) sprawozdania Komisji[29]. Przedmiotowe produkty i usługi podzielono na następujące kategorie:

[25] Obecnie trwają prace nad bardziej zdecydowanym przeciwdziałaniem wykorzystaniu przedsiębiorstw fasadowych, czemu służy wniosek Komisji dotyczący dyrektywy Rady ustanawiającej przepisy mające na celu zapobieganie nadużywaniu przedsiębiorstw fasadowych do celów podatkowych (COM(2021) 565 final).

[26] 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 lub spółek, biegli rewidenci, zewnętrzni księgowi i doradcy podatkowi, notariusze i inni przedstawiciele wolnych zawodów prawniczych oraz podmioty świadczące usługi w zakresie gier hazardowych.

[27] Takie inne produkty i usługi są powszechnie uwzględniane w krajowych ocenach ryzyka na całym świecie. Obejmują one kategorię produktów gotówkowych, a także waluty wirtualne, finansowanie społecznościowe oraz organizacje nienastawione na zysk. Podobnie jak w poprzedniej (2019 r.) ponadnarodowej ocenie ryzyka w zakres oceny wchodzą również niektóre nieformalne środki, takie jak środki wykorzystywane przez system hawala i innych dostawców nieformalnych usług transferu wartości majątkowych, zawodowa piłka nożna, wolne porty oraz programy obywatelstwa i ułatwień pobytowych dla inwestorów.

[28] COM(2019) 370 final.

[29] COM(2017) 340 final.

1) produkty i usługi gotówkowe (przewoźnicy środków pieniężnych, przedsiębiorstwa o znacznym udziale gotówki w obrocie, banknoty o wysokim nominale, płatności gotówkowe i prywatne bankomaty);

2) sektor finansowy (środki zdeponowane na rachunku bankowym, sektor detalicznych produktów inwestycyjnych i inwestycji instytucjonalnych, bankowość dla przedsiębiorstw, bankowość prywatna, finansowanie społecznościowe, wymiana walut, pieniądz elektroniczny, transfery środków pieniężnych, nielegalne transfery środków pieniężnych, usługi płatnicze, waluty wirtualne i pozostałe kryptoaktywa, pożyczki dla przedsiębiorstw, kredyty konsumenckie i pożyczki na niewielkie kwoty, kredyty hipoteczne i opiewające na wysokie kwoty kredyty zabezpieczone aktywami, ubezpieczenia (na życie i inne) oraz przechowywanie w sejfach;
3) produkty i usługi niefinansowe (porozumienia prawne, towary o wysokiej wartości, aktywa o wysokiej wartości, przewoźnicy metali i kamieni szlachetnych, nieruchomości, usługi świadczone przez księgowych i usługi prawne);
4) sektor gier hazardowych;
5) organizacje nienastawione na zysk;
6) sporty zawodowe (zawodowa piłka nożna);
7) wolne obszary celne;
8) programy obywatelstwa i ułatwień pobytowych dla inwestorów.

Te produkty i usługi poddano przeglądowi w świetle zmienionych unijnych ram prawnych w zakresie AML/CFT oraz w stosownych przypadkach skutków pandemii COVID-19 i sankcji wobec Rosji i Białorusi. W przypadkach, w których okoliczności nie zmieniły się, nie wprowadzono istotnych zmian w opisach i ocenach produktów i usług przeanalizowanych w sprawozdaniu z 2019 r.

Ty samym w niniejszej ocenie zaktualizowano informacje zawarte w sprawozdaniu z 2019 r., udoskonalając i uproszczając kilka obszarów (takich jak waluty wirtualne i kryptoaktywa oraz analiza sektora finansowego i produktów niefinansowych), oraz zmieniono dane i źródła informacji.

2.1. Główne rodzaje ryzyka w sektorach objętych ponadnarodową oceną ryzyka

2.1.1. Środki pieniężne i aktywa podobne do środków pieniężnych

Chociaż odnotowano spadek detalicznych transakcji gotówkowych, wydaje się, że wzrósł popyt na banknoty euro w ramach tzw. paradoksu banknotów, czyli tendencji wskazującej, iż gotówka nadal stanowi popularny środek przechowywania wartości nawet w czasie po wybuchu pandemii COVID-19[30]. Mimo zmian zachodzących w przestępczości w gospodarce kryminalnej w przeważającej mierze nadal wykorzystuje się środki pieniężne, przez co UE stoi w obliczu poważnego ryzyka związanego z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu ze względu na anonimowość związaną z operacjami na środkach pieniężnych i aktywach podobnych do środków pieniężnych

[30] „The paradox of banknotes: understanding the demand for cash beyond transactional use" („Paradoks banknotów: zrozumienie popytu na wykorzystanie środków pieniężnych nie tylko do przeprowadzania transakcji"), Biuletyn Ekonomiczny EBC, wydanie 2/2021. Ponadto „Cash still king in times of COVID-19" („Środki pieniężne nadal królują w czasach COVID-19"), wystąpienie Fabia Panetty, członka zarządu EBC, podczas 5. Międzynarodowej Konferencji Gotówkowej Bundesbanku – „Cash in times of turmoil" („Środki pieniężne w niespokojnych czasach"):https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2021/html/ecb.sp210615~05b32c4e55.en.html

oraz stosunkową łatwość ich przemieszczania. Przestępcy starają się przenieść wpływy pieniężne do miejsc, w których można je łatwiej stosować w ramach systemu finansowego lub do niego wprowadzić, tj. zazwyczaj są to miejsca charakteryzujące się przeważającym użyciem gotówki lub słabym nadzorem nad systemem finansowym. Środki pieniężne można dalej wymieniać na anonimowe aktywa, takie jak karty przedpłacone, które obecnie nie podlegają kontrolom na granicy[31]. Zgłaszanie pozostaje na bardzo niskim poziomie, co prawdopodobnie wynika z faktu, że transakcje gotówkowe są trudne do wykrycia. Wraz z pojawieniem się prywatnych bankomatów organizacje przestępcze zyskały nowe możliwości wprowadzania swoich zysków do systemu finansowego w sposób niezauważony.

Za sprawą obecnie obowiązujących w UE ram prawnych w dużej mierze ograniczono możliwości wprowadzania do systemu finansowego dużych sum nielegalnie pozyskanych środków pieniężnych. W drodze rozporządzenia w sprawie kontroli środków pieniężnych[32], które zaczęło być stosowane w czerwcu 2021 r., zwiększono zakres kontroli środków pieniężnych na granicach UE i rozszerzono uprawnienia organów.

Obecnie 19 państw członkowskich wdrożyło ograniczenia (lub jest w trakcie wdrażania ograniczeń) w zakresie płatności gotówkowych, ale zróżnicowane ramy powodują zakłócenie konkurencji i mogą prowadzić do przenoszenia przedsiębiorstw do państw członkowskich, w których obowiązują mniej rygorystyczne wymogi. W planie działania Komisji na rzecz kompleksowej unijnej polityki zapobiegania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu[33] wskazano, że potencjalnym sposobem na ograniczenie ryzyka związanego z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu jest wprowadzenie pułapu dla płatności gotówkowych opiewających na duże kwoty. W tym celu we wniosku Komisji dotyczącym rozporządzenia w sprawie przeciwdziałania korzystaniu z systemu finansowego w celu prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu[34] określono limit dla dużych płatności gotówkowych.

2.1.2. Sektor finansowy

Podobnie jak w przypadku poprzednich sprawozdań w niniejszej ponadnarodowej ocenie ryzyka w tej kategorii uwzględniono szereg produktów i sektorów (łącznie 17) usług finansowych świadczonych na rzecz klientów komercyjnych i detalicznych. Rozdział ten obejmuje wiele różnych branż, w tym sektor bankowy, inwestycje, ubezpieczenia, finansowanie społecznościowe, pieniądz elektroniczny, transfery środków pieniężnych (zarówno te zgodne z prawem, jak i transfery nielegalne), kryptoaktywa i usługi płatnicze.

Większość zidentyfikowanych zagrożeń i przypadków narażenia została już wskazana w poprzednich ponadnarodowych ocenach ryzyka i nadal jest istotna. Zdolność UE do

[31] W rozporządzeniu 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 uchylającym rozporządzenie (WE) nr 1889/2005, *Dz.U. L 284 z 12.11.2018, s. 6*, „środki pieniężne" podzielono na cztery kategorie: gotówkę, zbywalne papiery na okaziciela, towary używane jako wysoce płynne środki przechowywania wartości i karty przedpłacone. Obecnie karty przedpłacone nie są uwzględniane. Jeżeli jednak pojawią się niezbite dowody świadczące o wykorzystywaniu kart przedpłaconych do przekazywania wartości przez granice UE w celu obejścia przepisów, wówczas można będzie przyjąć akt delegowany uwzględniający karty przedpłacone.

[32] 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.*

[33] Komunikat Komisji w sprawie planu działania na rzecz kompleksowej unijnej polityki zapobiegania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu, C/2020/2800, *Dz.U. C 164 z 13.5.2020, s. 21.*

[34] COM(2021) 420 final.

prawidłowego postępowania w przypadku ryzyka związanego z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu w sektorze finansowym nadal pozostaje pod wpływem braku wyraźnych i spójnych przepisów, niespójnego nadzoru w zakresie AML/CFT na rynku wewnętrznym oraz niewystarczającej koordynacji i wymiany informacji między jednostkami analityki finansowej[35]. Ponadto często wydaje się, że właściwym organom ds. AML/CFT w państwach członkowskich trudno jest nadzorować ten sektor zgodnie z podejściem opartym na analizie ryzyka[36].

Zgodnie z opinią Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego z marca 2021 r.[37] w niniejszej ponadnarodowej ocenie ryzyka uznaje się, że najbardziej narażone na ryzyko wynikające z niedociągnięć w systemach i kontrolach w zakresie AML/CFT są instytucje kredytowe i płatnicze, kantory wymiany walut, instytucje pieniądza elektronicznego i kredytodawcy (inni niż instytucje kredytowe)[38].

Ze względu na ryzyko związane z kryptoaktywami konieczne jest nie tylko zapewnienie wysokiego poziomu ochrony konsumentów i inwestorów oraz integralności rynków, ale także przyjęcie środków przeciwko manipulacjom na rynku i działalności polegającej na praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu[39]. Należy również wyeliminować zagrożenia dla stabilności finansowej i polityki pieniężnej, jakie mogą wynikać z powszechniejszego wykorzystania kryptoaktywów i rozwiązań opartych na technologii rozproszonego rejestru (DLT) na rynkach finansowych[40].

Fundusze inwestycyjne ze względu na swoje cechy i charakter są narażone na pranie dochodów uzyskanych w wyniku oszustw, przestępstw podatkowych i łapownictwa[41]. Ryzyko to jest jeszcze większe ze względu na ekspozycję sektora wobec klientów wysokiego ryzyka, a także ze względu na dużą ilość, złożoność i transgraniczny charakter transakcji. W branży, w której zarządza się znaczną wartością, nadal odnotowuje się niedostateczną przejrzystość w zakresie tożsamości beneficjentów rzeczywistych.

---

[35] Te strukturalne problemy uwzględniono we wniosku Komisji dotyczącym AML/CFT z 2021 r.: https://ec.europa.eu/info/publications/210720-anti-money-laundering-countering-financing-terrorism_en

[36] Jest to zgodne z ustaleniami EUNB przedstawionymi w jego pierwszym sprawozdaniu na temat podejść przyjmowanych przez właściwe organy w zakresie nadzoru nad bankami pod kątem AML/CFT, opublikowanym w 2020 r. Zachodzi ryzyko, że w przypadku braku odpowiedniej oceny ryzyka właściwe organy mogą nie zdołać zidentyfikować ryzyka występującego w ich sektorze w zakresie prania pieniędzy i finansowania terroryzmu ani też podjąć działania w związku z takim ryzykiem.

[37] Opinia na temat ryzyka związanego z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu mającego wpływ na sektor finansowy Unii Europejskiej; Europejski Urząd Nadzoru Bankowego (EUNB), 3.03.2021 r., EBA/Op/2021/04: https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Opinions/2021/963685/Opinion%20on%20MLTF%20risks.pdf
Jest to trzecia opinia na temat ryzyka związanego z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu mającego wpływ na sektor finansowy Unii Europejskiej. EUNB wydał tę opinię w ramach swojego nowego mandatu obejmującego prowadzenie, koordynowanie i monitorowanie działań w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowania terroryzmu w ramach systemu finansowego na poziomie UE. W proces ten ściśle zaangażowane były Europejski Urząd Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych (ESMA) i Europejski Urząd Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych (EIOPA).

[38] W kontekście zmian międzysektorowych rodzajów ryzyka. Obejmują one ryzyko związane z walutami wirtualnymi, nowymi technologiami (FinTech i RegTech), finansowaniem terroryzmu, ryzyko wynikające z wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z UE oraz *de-risking*. Szczegółowe wyjaśnienia znajdują się w rozdziale 3.1 sprawozdania EUNB.

[39] Rodzaje ryzyka uwzględnione we wniosku Komisji dotyczącym rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie rynków kryptoaktywów i zmieniającego dyrektywę (UE) 2019/1937, COM(2020) 593 final.

[40] Wnioski Komisji dotyczące tych kwestii wymieniono w odpowiednich sekcjach towarzyszącego dokumentu roboczego służb Komisji.

[41] Szczegółowe wyjaśnienie przedstawiono w dokumencie roboczym służb Komisji w sekcji zawierającej ocenę sektora detalicznych produktów inwestycyjnych i inwestycji instytucjonalnych oraz w sekcji poświęconej osobom wykonującym prawa na rzecz innych osób.

2.1.3. Sektor niefinansowy i produkty niefinansowe

Ten rozdział ponadnarodowej oceny ryzyka zawiera analizę struktur prawnych w ramach nowego podejścia różniącego się od podejścia przyjętego w poprzednich sprawozdaniach. Obecnie skoncentrowano się na głównych rodzajach narażenia związanego z ukrywaniem tożsamości beneficjentów rzeczywistych (trusty, osoby wykonujące prawa na rzecz innej osoby i przedsiębiorstwa), a nie jak wcześniej na konkretnych etapach funkcjonowania podmiotów prawnych i porozumień prawnych (utworzenie, działalność gospodarcza i zakończenie). W podejściu tym uwzględnia się również rynek towarów o wysokiej wartości, inwestycje w nieruchomości i usługi świadczone przez księgowych, biegłych rewidentów, doradców i doradców podatkowych, a także usługi prawne świadczone przez notariuszy i przedstawicieli innych wolnych zawodów prawniczych.

2.1.3.1. Sektor niefinansowy i produkty niefinansowe – podmioty prawne i porozumienia prawne

Przestępcy mogą angażować przedsiębiorstwa i podmioty prawne do stworzenia złożonych struktur utrudniających ustalenie ścieżki audytu finansowego i często w tym celu wykorzystują przedsiębiorstwa fasadowe. Stosowanie takich struktur prawnych służy temu, aby przenoszenie nielegalnych dochodów wyglądało jak dokonywanie zgodnych z prawem transakcji biznesowych. Trusty i podobne rozwiązania powodują brak przejrzystości i umożliwiają ukrycie faktu istnienia aktywów przed organami ścigania i biurami ds. odzyskiwania mienia. Ze względu na brak współpracy i wymiany informacji między organami z różnych jurysdykcji powstają obszary niedociągnięć, które są z łatwością wykorzystywane przez przestępców wybierających jurysdykcje, w których kontrole w ramach przeciwdziałania praniu pieniędzy są najmniej skuteczne.

Oprócz takich struktur do celów utrudnienia określenia tożsamości beneficjentów rzeczywistych mogą być wykorzystywane usługi świadczone przez członków zarządu reprezentujących interesy innych osób i osoby wykonujące prawa z akcji lub udziałów na rzecz innej osoby. Na przykład przestępcy i osoby objęte zakazem obejmowania określonych stanowisk w przedsiębiorstwie korzystają z usług osób formalnie nominowanych, aby ukryć swoją tożsamość, obejść zakazy oraz aby ich nazwisko nie widniało w dokumentach przedsiębiorstwa ani w rejestrach.

2.1.3.2. Sektor niefinansowy i produkty niefinansowe – towary o dużej wartości

Towary o wysokiej wartości, takie jak dzieła sztuki, antyki oraz metale i kamienie szlachetne, stanowią towary umożliwiające przekazywanie wartości. Z punktu widzenia przestępców oznacza to, że nielegalne dochody można wymienić na aktywa o wysokiej wartości, które można przemieszczać przez granice i przechowywać w stosunkowo łatwy sposób i przy nieznacznej kontroli regulacyjnej. Wartość aktywów takich jak dzieła sztuki i antyki jest często subiektywna i trudna do weryfikacji czy porównania. Niedrogie dzieła sztuki można zatem sprzedawać wspólnikom po znacznie zawyżonej cenie i w ten sposób można uzyskać fakturę stanowiącą dowód transferu środków pieniężnych.

Powszechnie zgłaszane są związki między handlem antykami i narkotykami, nielegalnym handlem dziką fauną i florą i bronią, praniem pieniędzy i przestępczością skarbową oraz finansowaniem machiny wojennej i organizacji terrorystycznych, co stawia nielegalny handel antykami na równi z poważną transnarodową przestępczością

zorganizowaną[42]. Jak ogłoszono w unijnej strategii zwalczania przestępczości zorganizowanej 2021–2025[43], pod koniec 2022 r. Komisja zaproponuje plan działania dotyczący nielegalnego handlu dobrami kultury, w którym określi kompleksowe podejście w zakresie polityki służące przerwaniu tej formy przestępczości i ochronie dóbr kultury przed szkodą w wyniku działalności przestępczej.

2.1.3.3. Sektor niefinansowy i produkty niefinansowe – dostawcy usług

Nadal istnieje ryzyko infiltracji przedsiębiorstw świadczących usługi[44] przez zorganizowane grupy przestępcze lub posiadania udziałów takich przedsiębiorstw przez zorganizowane grupy przestępcze do celów prania nielegalnych dochodów. Sprawcy mogą korzystać z usług doradczych i wiedzy specjalistycznej takich przedsiębiorstw w zakresie tworzenia struktur i ich zarządzania, a także z możliwości zapewnienia przez takie przedsiębiorstwa dokumentacji i gwarancji dotyczących działalności gospodarczej. Szacunek, jakim obdarza się niektóre zawody, sprawia, że są one atrakcyjnym celem dla osób zajmujących się praniem pieniędzy, podobnie jak ich rachunki klientów. Przedstawiciele tych zawodów mogą być nieświadomymi uczestnikami takiego procederu, ale mogą oni również świadomie współpracować z przestępcami lub umyślnie nie przestrzegać obowiązków w zakresie AML/CFT.

Narażenie na ryzyko wynika z udziału takich osób w zarządzaniu złożonymi sytuacjami prawnymi oraz przedsiębiorstwami i porozumieniami prawnymi, w tym przedsiębiorstwami fasadowymi.

Na skuteczne zapobieganie nadużywaniu oraz zdolność do wykrywania takiego procederu wpływają różnice w sprawowaniu opartego na analizie ryzyka nadzoru nad niektórymi sektorami w poszczególnych państwach członkowskich, w szczególności jeżeli taki nadzór sprawują organy samorządu zawodowego. Niewielka liczba zgłoszeń podejrzanych transakcji lub raportów o podejrzanym działaniu przedstawianych przez określone przedsiębiorstwa i zawody niefinansowe (DNFBP)[45] w poszczególnych państwach członkowskich wskazuje na brak skutecznego wykrywania i zgłaszania podejrzeń.

Na ryzyko związane z praniem pieniędzy, w szczególności do celów przestępstw skarbowych, narażony jest również sektor nieruchomości. W jednym z badań Komisji wartość nieruchomości na rynku zewnętrznym (offshore) posiadanych przez rezydentów UE oszacowano na 1,4 bln EUR[46]. Skomplikowane metody finansowania, pośrednictwo i stosowanie wehikułów korporacyjnych – wszystkie te czynniki utrudniają identyfikacje beneficjentów rzeczywistych. Przykłady ukazujące złożoność systemów stosowanych

[42] O wszystkich tych powiązaniach jest mowa w publikacji INTERPOL-u, RHIPTO i Global Initiative Against Transnational Organized Crime: *World Atlas of illicit flows*, 2018 r.:
https://www.interpol.int/ar/content/download/14080/file/World%20Atlas%20of%20Illicit%20Flows-1.pdf
[43] COM(2021) 170 final.
[44] Profesjonalne przedsiębiorstwa oferujące usługi świadczone przez księgowych, biegłych rewidentów, doradców i doradców podatkowych, a także notariuszy i innych przedstawicieli wolnych zawodów prawniczych, jak opisano w odpowiednich ocenach w załączniku 1 do towarzyszącego dokumentu roboczego służb Komisji.
[45] DNFBP, *Designated Non-Financial Business and Professions*. Są to określone rodzaje „niefinansowych" przedsiębiorstw, co do których uznaje się, że są one podatne na pranie pieniędzy i finansowanie terroryzmu ze względu na charakter prowadzonej przez nie działalności i dokonywane przez nie transakcje.
[46] Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Podatków i Unii Celnej, „Monitorowanie wartości mienia zatajonego przez osoby fizyczne w międzynarodowych centrach finansowych oraz wpływ ostatnich norm uzgodnionych na forum międzynarodowym na przejrzystość podatków w walce z uchylaniem się od opodatkowania: sprawozdanie końcowe", Urząd Publikacji, 2021 r.:
https://data.europa.eu/doi/10.2778/291262

w celu zatajenia źródła środków finansowych podano w badaniach przeprowadzonych przez FATF i Grupę Egmont[47].

Jak wynika z krajowych ocen ryzyka, najkorzystniejszymi działaniami z punktu widzenia dostawców usług są działania służące zwiększeniu świadomości, szkolenia i większy nadzór.

2.1.4. Cechy wspólne dla sektorów finansowego i niefinansowego (podmioty prawne i porozumienia prawne)

Narażenie związane z beneficjentami rzeczywistymi nadal pozostaje poważnym zagrożeniem dla systemu finansowego. Międzynarodowy system finansowy nadal jest krytycznie narażony ze względu na anonimowość, przez którą banki, organy regulacyjne i organy ścigania nie są w stanie szybko potwierdzić tożsamości rzeczywistych właścicieli przedsiębiorstw. Zagrożone są również przedsiębiorstwa zbiorowego inwestowania, ponieważ zazwyczaj tożsamość inwestorów końcowych nie jest jasna, a stosowanie rachunków zbiorczych[48] jeszcze bardziej komplikuje wymianę informacji między pośrednikami.

W sektorze niefinansowym przestępcy cenią podmioty prawne i porozumienia prawne za ich zdolność do zwiększania anonimowości i zatajania tożsamości beneficjentów rzeczywistych, a także wykorzystują je do prowadzenia nielegalnej działalności, np. do ułatwienia logistyki lub transportu nielegalnych towarów.

Wydaje się zatem, że przejrzystość tożsamości beneficjentów rzeczywistych stanowi podstawowy element wspólny dla obu tych obszarów. Podstawowe znacznie w kontekście wyeliminowania ryzyka związanego z anonimowością mają inicjatywy przyjęte w ostatnich latach na szczeblu globalnym i w szczególności w UE, która przewodzi w tym zakresie, w celu zwiększenia przejrzystości przedsiębiorstw i zapobiegania ich wykorzystywaniu przez przestępców. Ustanowienie rejestrów beneficjentów rzeczywistych[49] i zwiększenie przejrzystości przedsiębiorstw[50] to jedynie kilka przykładów trwających prac w ramach walki z wykorzystywaniem przedsiębiorstw fasadowych. Oprócz wiedzy na temat tego, ***kto*** faktycznie kontroluje dane przedsiębiorstwo, należy dowiedzieć się również, w jaki ***sposób*** przedsiębiorstwa są kontrolowane, co umożliwi uzyskanie poszlak śledczych i odpowiednie ukierunkowanie oceny ryzyka i ostatecznie umożliwi zrozumienie ukrytych schematów, które nie byłyby widoczne, gdyby stosowano tradycyjne podejście.

2.1.5. Sektor gier hazardowych

Sektor gier hazardowych charakteryzuje się szybkim wzrostem gospodarczym i rozwojem technologicznym, a ponadto w okresie pandemii COVID-19 i po pandemii nastąpił zdecydowany wzrost sektora gier hazardowych *online*. W tym zakresie wiele właściwych organów zgłosiło dalszy wzrost ryzyka wynikającego z gier hazardowych *online* od czasu publikacji ostatniej ponadnarodowej oceny ryzyka w 2019 r.

---

[47] Na przykład FAFT i Grupa Egmont, „Concealment of Beneficial Ownership” („Zatajanie tożsamości beneficjentów rzeczywistych”), s. 26, lipiec 2018.

[48] Rachunek zbiorczy umożliwia zarządzanie transakcjami kilku osób, które na tym rachunku mogą pozostać anonimowe.

[49] W ramach transpozycji art. 30 dyrektywy (UE) 2015/849.

[50] Dyrektywa (UE) 2019/1151 w odniesieniu do stosowania narzędzi i procesów cyfrowych w prawie spółek. Komisja prowadzi również prace nad nową inicjatywą w kontekście prawa spółek, której celem jest m.in. wprowadzenie kontroli *ex ante* przedsiębiorstw we wszystkich państwach członkowskich.

W tej ocenie po raz pierwszy wymienne tokeny traktuje się jako kryptoaktywa[51]. Ocena stwarzanego przez nie zagrożenia powinna zatem przebiegać według tego samego schematu.

Na wysokie ryzyko siłą rzeczy narażone są kasyna, chociaż ryzyko to ograniczono dzięki ich uwzględnieniu w ramach AML/CFT od 2005 r. 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.

2.1.6. Gromadzenie i transfery środków pieniężnych za pośrednictwem organizacji nienastawionych na zysk

Niniejsze sprawozdanie obejmuje kategorie organizacji nienastawionych na zysk określone w zaleceniu Grupy Specjalnej ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy[52]. Ten scenariusz ryzyka wiąże się z gromadzeniem i transferami środków pieniężnych na rynku wewnętrznym za pośrednictwem organizacji nienastawionych na zysk, a także z gromadzeniem środków pieniężnych w celu ich transferu do państw trzecich i z państw trzecich.

Niejednorodność sektora i podsektorów organizacji nienastawionych na zysk utrudnia przeprowadzenie oceny ryzyka. Charakter i poziom ryzyka związanego z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu mogą być różne w zależności od źródeł finansowania, metod i kanałów wydatkowania oraz beneficjentów środków finansowych. Organizacje nienastawione na zysk niosące pomoc humanitarną zwykle prowadzą działalność na obszarach ogarniętych konfliktami lub kryzysem, na których mogą być obecne grupy zbrojne lub osoby fizyczne uznane za terrorystów. Stosowanie *de-riskingu* przez instytucje finansowe stwarza ryzyko finansowego wykluczenia organizacji nienastawionych na zysk, a ryzyko to jest jeszcze większe ze względu na trudność w korzystaniu z formalnych kanałów dostępu do bankowości[53].

Organizacje nienastawione na zysk stały się bardziej świadome ryzyka, na jakie są narażone, przy czym wśród organizacji nienastawionych na zysk o ugruntowanej pozycji

[51] Osoby zajmujące się praniem pieniędzy mogą wykorzystywać sprzedaż tych tokenów w internecie w ten sam sposób co sprzedaż przedmiotów fizycznych. Takie tokeny można nabywać a następnie sprzedawać za nielegalne pieniądze, które w ten sposób zostają wyprane. Przykład: https://archive-yaleglobal.yale.edu/content/money-laundering-video-games-financial-times

[52] „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-profitorganisations.pdf

[53] *De-risking* oznacza sytuację, w której instytucja finansowa podejmuje decyzję o odmowie nawiązania lub o zerwaniu stosunków gospodarczych z indywidualnymi konsumentami lub kategoriami konsumentów obarczonymi wyższym ryzykiem związanym z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu lub o odmowie przeprowadzenia transakcji obarczonych wyższym ryzykiem związanym z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu. Zgodnie z opinią Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego na temat *de-riskingu* (EBA/Op/2022/01) praktyka ta może być uzasadnionym narzędziem zarządzania ryzykiem, ale może być również oznaką nieskutecznego zarządzania ryzykiem związanym z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu, co może mieć poważne konsekwencje. EUNB uznaje, że jego wytyczne regulacyjne dotyczące zarządzania ryzykiem związanym z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu, jeżeli są stosowane prawidłowo, mogą przyczynić się do uniknięcia nieuzasadnionego *de-riskingu*: https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Opinions/2022/Opinion%20on%20de-risking%20%28EBA-Op-2022-01%29/1025705/EBA%20Opinion%20and%20annexed%20report%20on%20de-risking.pdf

odnotowano wzrost inwestycji w funkcje ds. nadzoru zgodności z prawem i audytu. Istnieje możliwość zacieśnienia współpracy i zintensyfikowania działań informacyjnych prowadzonych przez państwa członkowskie na rzecz sektora finansowego w celu ułatwienia organizacjom nienastawionym na zysk dostępu do kanałów regulowanych.

Prawie wszystkie państwa członkowskie posiadają jakąś formę nadzoru, czy to poprzez organy regulacyjne organizacji nienastawionych na zysk, organy podatkowe, czy też inne rodzaje organów nadzoru. Procedury należytej staranności przy rejestracji i dostępie do usług finansowych stały się bardziej rygorystyczne, co potencjalnie czyni organizacje nienastawione na zysk mniej atrakcyjnymi dla celów finansowania terroryzmu.

2.1.7. Sporty zawodowe

Podobnie jak wiele innych przedsiębiorstw sport był wykorzystywany przez przestępców do prania pieniędzy i uzyskiwania nielegalnych dochodów. Piłka nożna, będąca zdecydowanie najpopularniejszym sportem na świecie, jest oczywistym kandydatem. Podobnie jak w świecie sztuki motywacją przestępców w świecie sportu nie zawsze jest zysk ekonomiczny. Prestiż społeczny, powiązanie ze znanymi osobami i perspektywa kontaktów z autorytetami również mogą przyciągać inwestycje przestępcze.

Pandemia COVID-19 miała niszczący wpływ na finanse klubów, co spowodowało kilka narastających tendencji, które mogą narazić sektor na większe ryzyko. Ze względu na niewystarczające zasoby i szkolenia sektor ten jest nadal narażony na pranie pieniędzy i, w znacznie mniejszym stopniu, na finansowanie terroryzmu. Własne ramy prawne sektora zwiększyły liczbę stosowanych kontroli, jednak same ramy są niewystarczające. Przejrzystość na wszystkich szczeblach, od transferów zawodników po strukturę własności klubów, ma zasadnicze znaczenie dla zmniejszenia poziomu ryzyka w tym sektorze.

2.1.8. Strefy wolnego handlu

Strefy wolnego handlu są nadal uważane za obszary o wysokim ryzyku prania pieniędzy i finansowania terroryzmu, ponieważ oferują szereg korzyści z perspektywy celnej i podatkowej. Może to zwiększać prawdopodobieństwo ułatwienia popełnienia przestępstw źródłowych lub nadużyć. Chociaż ocenione ryzyko ma zastosowanie do wszystkich stref wolnego handlu oraz, w mniejszym stopniu, do składów celnych, rośnie ono w przypadku towarów o wysokiej wartości przechowywanych w wolnych portach. Wskazując na szybki wzrost rynku dzieł sztuki wysokiej klasy oraz fizyczną ekspansję magazynów do przechowywania towarów luksusowych, w jednej z prac badawczych sugeruje się, że luksusowe wolne porty stają się nowymi graczami w globalnym systemie przestępczości i unikania opodatkowania[54].

Ponadto strefy wolnego handlu nadal stwarzają 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 ponowny wywóz produktów bez kontroli celnej, a tym samym na ukrycie prawdziwego pochodzenia i charakteru towarów oraz tożsamości pierwotnego dostawcy.

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

Istnieje możliwość poprawy regulacji unijnych wolnych obszarów celnych. We wniosku Komisji dotyczącym rozporządzenia w sprawie przeciwdziałania korzystaniu z systemu finansowego w celu prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu, przyjętym w lipcu 2021 r., sprecyzowano zakres objętych nim podmiotów[55]. Komisja przeprowadza obecnie ocenę unijnych wolnych obszarów celnych. W ramach tej oceny, oprócz przeprowadzenia innych analiz, ocenia się korzyści i koszty wolnych obszarów celnych, w tym ryzyko ewentualnych nadużyć, zarówno w obszarze celnym, jak i podatkowym.

2.1.9. Programy obywatelstwa i ułatwień pobytowych dla inwestorów

Programy obywatelstwa i ułatwień pobytowych dla inwestorów mają na celu przyciągnięcie inwestycji w danym państwie dzięki przyznaniu obywatelstwa lub prawa pobytu w zamian za dokonanie wcześniej ustalonych płatności lub inwestycje w danym państwie. Takie programy są atrakcyjne, ponieważ ułatwiają podróżowanie i prowadzenie działalności gospodarczej, ale mogą być przedmiotem nadużycia w celu prania pieniędzy, przestępstw skarbowych i korupcji, a także mogą stwarzać ryzyko dla bezpieczeństwa. Drugie obywatelstwo może ułatwiać przepływ nielegalnie uzyskanych dochodów i ukrywanie majątku przed właściwymi organami. Mogą również pojawić się obawy dotyczące braku przejrzystości programów i zarządzania nimi.

W październiku 2020 r. Komisja podjęła działania[56] wobec trzech państw członkowskich, które w tym czasie stosowały programy obywatelstwa dla inwestorów, w obawie, że te państwa członkowskie nie wypełniły swoich zobowiązań wynikających z prawa Unii w odniesieniu do zasady lojalnej współpracy[57] i koncepcji obywatelstwa Unii[58]. Charakter obywatelstwa Unii i związane z nim prawa oznaczają, że takie programy nie są ograniczone do państwa członkowskiego, które naturalizuje inwestora, ale dotyczą wszystkich państw członkowskich i UE jako całości. Komisja wyraźnie stwierdziła, że przyznawanie obywatelstwa, a tym samym obywatelstwa Unii, w zamian za dokonanie wcześniej ustalonych płatności lub inwestycje, bez rzeczywistego związku między danym państwem członkowskim a inwestorem, podważa integralność obywatelstwa UE, jak również zasadę lojalnej współpracy[59].

Tylko jedno państwo członkowskie nadal stosuje program obywatelstwa dla inwestorów[60]. Komisja wszczęła postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przeciwko temu państwu członkowskiemu w kwietniu 2022 r.[61]

Programy ułatwień pobytowych dla inwestorów są jednak oferowane przez 19 państw członkowskich.

---

[55] Celem wniosku jest poszerzenie zakresu podmiotów zobowiązanych, które handlują dziełami sztuki i przechowują je, o składy celne.

[56] 20 października 2020 r. Komisja Europejska wszczęła postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przeciwko Cyprowi i Malcie, wydając wezwania do usunięcia uchybienia w odniesieniu do ich programów obywatelstwa dla inwestorów. Komisja zwróciła się również do Bułgarii w sprawie jej programu obywatelstwa dla inwestorów w październiku 2020 r.

[57] Art. 4 ust. 3 TFUE.

[58] Art. 20 TFUE.

[59] Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów pt. „Programy obywatelstwa i ułatwień pobytowych dla inwestorów w Unii Europejskiej", 23.1.2019, COM(2019) 12 final: https://ec.europa.eu/info/files/report-commission-european-parliament-council-european-economic-and-social-committee-and-committee-regions-investor-citizenship-and-residence-schemes-european-union_pl

[60] Malta. W marcu 2022 r. Malta tymczasowo zawiesiła jednak, aż do odwołania, swój program w odniesieniu do obywateli Rosji i Białorusi. Bułgaria zniosła swój program obywatelstwa dla inwestorów w marcu 2022 r., ze skutkiem od kwietnia 2022 r. Cypr zawiesił swój program obywatelstwa dla inwestorów w 2020 r. i zakończył rozpatrywanie wszystkich oczekujących wniosków w 2021 r.

[61] https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/IP_22_2068

Wniosek Komisji dotyczący rozporządzenia w sprawie przeciwdziałania korzystaniu z systemu finansowego w celu prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu stanowi, że podmioty działające w imieniu obywateli państw trzecich w kontekście programów ułatwień pobytowych dla inwestorów zostaną ujęte jako podmioty zobowiązane. Podmioty zaangażowane w programy obywatelstwa dla inwestorów nie zostały uwzględnione we wniosku z uwagi na obawy Komisji dotyczące niezgodności tych programów z prawem Unii[62].

Ryzyko związane z takimi programami zostało ostatnio podkreślone w kontekście rosyjskiej agresji na Ukrainę, ponieważ obywatele objęci sankcjami lub znacząco wspierający wojnę z Ukrainą mogli nabyć obywatelstwo Unii lub uzyskać zezwolenie na pobyt w państwach członkowskich. W związku z tym, że programy obywatelstwa dla inwestorów naruszają prawo Unii, Komisja wezwała państwa członkowskie do ich natychmiastowego uchylenia. Komisja wezwała również państwa członkowskie do zapewnienia, aby programy ułatwień pobytowych dla inwestorów podlegały rygorystycznym kontrolom[63].

Ponadto w ramach działań podjętych w celu przeciwdziałania ryzyku związanemu z programami ułatwień pobytowych dla inwestorów Komisja przyjęła również 27 kwietnia 2022 r. wniosek dotyczący przekształcenia dyrektywy w sprawie rezydentów długoterminowych. Wniosek obejmuje m.in. przepisy mające na celu zapobieganie nieuczciwemu nabywaniu przez inwestorów z państw trzecich statusu rezydenta długoterminowego UE. W tym celu zawiera przepis wzmacniający kontrole dotyczące wymogu zamieszkania, ze szczególnym uwzględnieniem wniosków o przyznanie statusu rezydenta długoterminowego UE, składanych przez osoby, które posiadają lub posiadały zezwolenie na pobyt przyznane na podstawie jakiegokolwiek rodzaju inwestycji w państwie członkowskim.

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, której termin transpozycji upłynął w styczniu 2020 r.[64], zapewniła UE narzędzia umożliwiające jej skuteczniejszą ochronę systemu finansowego przed wykorzystywaniem 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;

[62] Wniosek dotyczący ROZPORZĄDZENIA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY w sprawie przeciwdziałania korzystaniu z systemu finansowego w celu prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu, 20.7.2021, COM(2021) 420 final.
[63] Zalecenie Komisji z dnia 28 marca 2022 r. w sprawie kroków, które należy natychmiast podjąć w związku z rosyjską inwazją na Ukrainę w odniesieniu do programów obywatelstwa dla inwestorów i programów ułatwień pobytowych dla inwestorów; C(2022) 2028 final.
[64] W chwili przygotowywania niniejszego sprawozdania wszystkie państwa członkowskie zgłosiły pełną transpozycję.

- wymóg, aby państwa członkowskie ustanowiły centralne rejestry lub centralne systemy wyszukiwania rachunków bankowych;
- poprawę współpracy między organami sprawującymi nadzór w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i wymiany informacji pomiędzy tymi organami 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 przedmiotowych sektorów i produktów. Komisja bada zgodność z nowymi przepisami i w 2022 r. opublikuje sprawozdanie z wdrażania.

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

3.2.1. Środki ustawodawcze

Przyjęto większość środków ustawodawczych, o których mowa w dwóch poprzednich ponadnarodowych ocenach ryzyka, w szczególności:

- piątą dyrektywę w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy,
- nowe rozporządzenie w sprawie kontroli środków pieniężnych[65],
- dyrektywę w sprawie zwalczania prania pieniędzy za pomocą środków prawnokarnych[66],
- rozporządzenie w sprawie wprowadzania i przywozu dóbr kultury[67],
- dyrektywę w sprawie dostępu do informacji finansowych i innych informacji[68],
- przegląd rozporządzeń Europejskich Urzędów Nadzoru[69],
- przyjęto dyrektywę (UE) 2019/2177[70], która zmienia dyrektywę Wypłacalność II, dyrektywę MiFID II i czwartą dyrektywę w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy, oraz
- przyjęto piątą dyrektywę w sprawie wymogów kapitałowych[71], na mocy której usunięto przeszkody ograniczające współpracę między organami sprawującymi

[65] 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.

[66] 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.

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

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

[69] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/2175 z dnia 18 grudnia 2019 r. zmieniające rozporządzenie (UE) nr 1093/2010 w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego), rozporządzenie (UE) nr 1094/2010 w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych), rozporządzenie (UE) nr 1095/2010 w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych), rozporządzenie (UE) nr 600/2014 w sprawie rynków instrumentów finansowych, rozporządzenie (UE) 2016/1011 w sprawie indeksów stosowanych jako wskaźniki referencyjne w instrumentach finansowych i umowach finansowych lub do pomiaru wyników funduszy inwestycyjnych oraz rozporządzenie (UE) 2015/847 w sprawie informacji towarzyszących transferom środków pieniężnych (Tekst mający znaczenie dla EOG); Dz.U. L 334 z 27.12.2019, s. 1.

[70] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/2177 z dnia 18 grudnia 2019 r. zmieniająca dyrektywę 2009/138/WE w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej (Wypłacalność II), dyrektywę 2014/65/UE w sprawie rynków instrumentów finansowych oraz dyrektywę (UE) 2015/849 w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu (Tekst mający znaczenie dla EOG); Dz.U. L 334 z 27.12.2019, s. 155.

[71] 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

nadzór ostrożnościowy a organami sprawującymi nadzór w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu.

3.2.2. Wnioski ustawodawcze

Jak wspomniano w sekcji 1 („Wprowadzenie") powyżej, 20 lipca 2021 r. Komisja przedstawiła pakiet składający się z czterech wniosków ustawodawczych mających na celu wzmocnienie unijnych przepisów dotyczących AML/CFT:

- rozporządzenie ustanawiające nowy unijny Urząd ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy i Finansowaniu Terroryzmu („rozporządzenie w sprawie urzędu ds. przeciwdziałania praniu pieniędzy")[72];
- rozporządzenie w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu zawierające bezpośrednio stosowane przepisy, w tym w dziedzinie należytej staranności wobec klienta oraz własności rzeczywistej („rozporządzenie w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu")[73];
- szósta dyrektywa w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu zastępująca obowiązującą dyrektywę 2015/849/UE (czwartą dyrektywę w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy zmienioną piątą dyrektywą w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy), zawierająca przepisy, które będą transponowane do prawa krajowego, takie jak przepisy dotyczące krajowych organów sprawujących nadzór i jednostek analityki finansowej w państwach członkowskich[74]; oraz
- zmiana rozporządzenia z 2015 r. w sprawie transferów środków pieniężnych w celu śledzenia przekazów kryptoaktywów (rozporządzenie 2015/847/UE) („rozporządzenie w sprawie transferów środków pieniężnych")[75].

Proponowane rozporządzenie w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu stanowiłoby główny element tego, co powszechnie określa się mianem „jednolitego zbioru przepisów" UE w zakresie AML/CFT. Szczegółowe i mające bezpośrednie zastosowanie przepisy rozporządzenia zastąpiłyby normy minimalne zawarte w obecnie obowiązujących dyrektywach UE w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy. Główne kwestie, których dotyczy wniosek, obejmują: obowiązki nałożone na podmioty zobowiązane do zapobiegania praniu pieniędzy („podmioty zobowiązane"); przejrzystość informacji dotyczących osób posiadających lub kontrolujących klientów takich podmiotów; oraz nadużywanie anonimowych instrumentów (takich jak kryptoaktywa). Na mocy rozporządzenia rozszerzono by zatem wykaz podmiotów zobowiązanych o wszystkich dostawców usług w zakresie kryptoaktywów – zgodnie z zaleceniami Grupy Specjalnej ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy (FATF) – i usprawniono by wymogi dotyczące beneficjentów rzeczywistych w całej UE. Ograniczono by również transakcje gotówkowe, ustalając na 10 000 EUR maksymalny pułap w odniesieniu do przyjmowania lub dokonywania płatności

holdingowych o działalności mieszanej, wynagrodzeń, środków i uprawnień nadzorczych oraz środków ochrony kapitału (Tekst mający znaczenie dla EOG); Dz.U. L 150 z 7.6.2019, s. 253.

[72] Wniosek dotyczący ROZPORZĄDZENIA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY ustanawiającego Urząd ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy i Finansowaniu Terroryzmu i zmieniającego rozporządzenia (UE) nr 1093/2010, (UE) nr 1094/2010 i (UE) nr 1095/2010, COM(2021) 421 final.

[73] Wniosek dotyczący ROZPORZĄDZENIA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY w sprawie przeciwdziałania korzystaniu z systemu finansowego w celu prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu, COM(2021) 420 final.

[74] Wniosek dotyczący DYREKTYWY PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY w sprawie mechanizmów, które państwa członkowskie powinny wprowadzić, mających na celu zapobieganie wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu oraz uchylającej dyrektywę (UE) 2015/849, COM(2021) 423 final.

[75] Wniosek dotyczący ROZPORZĄDZENIA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY w sprawie informacji towarzyszących transferom środków pieniężnych i niektórych kryptoaktywów (wersja przekształcona), COM(2021) 422 final.

w gotówce przez osoby handlujące towarami lub świadczące usługi. Ponadto zharmonizowałoby ono podejście UE do państw trzecich, w których występują strategiczne braki w systemach AML/CFT.

Komisja zaproponowała, aby powierzyć Urzędowi ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy i Finansowaniu Terroryzmu bezpośrednie uprawnienia nadzorcze; powinien on rozpocząć działalność w 2024 r. Urząd powinien rozpocząć wykonywanie swoich uprawnień nadzorczych po transpozycji szóstej dyrektywy w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy i rozpoczęciu stosowania nowych przepisów.

Pakiet legislacyjny jest obecnie omawiany przez Parlament Europejski i Radę, a Komisja ma nadzieję na szybki proces legislacyjny.

3.2.3. Dalsze środki wspierające

Komisja Europejska kontynuuje prace związane z:

- **usprawnieniem gromadzenia danych statystycznych.** Od stycznia 2020 r., zgodnie z art. 44 dyrektywy w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy, Komisja jest zobowiązana do gromadzenia, a następnie składania sprawozdań na temat krajowych statystyk dotyczących kwestii istotnych dla skuteczności systemów państw członkowskich w zakresie zwalczania prania pieniędzy i finansowania terroryzmu. Opracowana ma być również metodyka gromadzenia informacji i ilościowego szacowania w odniesieniu do wolumenu prania pieniędzy;
- **szkoleniami dla przedstawicieli wolnych zawodów prowadzących czynności objęte zasadą poufności wymiany informacji między prawnikiem a klientem**. Komisja zapewnia wytyczne i przedstawia aspekty praktyczne, aby pomóc im w rozpoznawaniu operacji, które mogą być powiązane z praniem pieniędzy lub finansowaniem terroryzmu, oraz pokazuje, jak postępować w takich przypadkach. W latach 2020–2022 odbył się finansowany przez UE projekt szkolenia prawników[76];
- **zwiększaniem świadomości społecznej** na temat ryzyka związanego z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu;
- **dalszym monitorowaniem fałszowania pieniądza i powiązania tego procederu z praniem pieniędzy.** Program „Perykles IV”[77] służy finansowaniu wymian pracowników, seminariów, szkoleń i badań dla organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości, banków i innych podmiotów zaangażowanych w zwalczanie fałszowania euro. Działania mogą być prowadzone w strefie euro, w państwach UE spoza strefy euro oraz w państwach trzecich.

4. ZALECENIA I DZIAŁANIA NASTĘPCZE

Po dokonaniu oceny ryzyka w świetle zaktualizowanych ram prawnych i wniosków przedstawionych w pakiecie legislacyjnym Komisja uznała, że na szczeblu UE i państw członkowskich należy wprowadzić szereg innych 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);

[76] Podręczniki szkoleniowe można znaleźć tutaj: https://ec.europa.eu/info/publications/aml-CFT-lawyers-training-manuals_en

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

- 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 *de-riskingiem*, tj.: wykluczeniem całych klas klientów i zakończeniem relacji z klientami, bez pełnego i odpowiedniego uwzględnienia poziomu ryzyka wewnątrz konkretnego sektora. W rezultacie klienci mogą zostać pozbawieni dostępu do systemu finansowego. Jak podkreślił EUNB, *de-risking* może być w niektórych przypadkach uzasadnionym narzędziem zarządzania ryzykiem, ale może być również oznaką nieskutecznego zarządzania ryzykiem związanym z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu, co może mieć poważne konsekwencje[78].

W poniższych sekcjach przedstawiono zatem zalecenia zarówno na poziomie UE, jak i państw członkowskich, a jednocześnie przedstawiono działania w związku z postępami poczynionymi w celu realizacji zaleceń określonych w poprzednich ponadnarodowych ocenach ryzyka.

4.1. Zalecenia dla Europejskich Urzędów Nadzoru (EUN)

4.1.1. Wezwanie Komisji Europejskiej do udzielenia porady w sprawie określenia zakresu stosowania i części normatywnej rozporządzenia, które ma zostać przyjęte w dziedzinie zapobiegania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu

W marcu 2020 r. służby Komisji zwróciły się do EUNB o poradę w sprawie obszarów, w których można wzmocnić przepisy dotyczące AML/CFT. EUNB wydał opinię 10 września 2020 r.[79]

EUNB zalecił, aby Komisja zaproponowała harmonizację tych aspektów obecnych ram UE w zakresie AML/CFT, w przypadku których rozbieżność przepisów krajowych spowodowała znaczące negatywne skutki, takich jak środki należytej staranności wobec klienta, systemy kontroli wewnętrznej, oceny ryzyka nadzorczego, współpraca i egzekwowanie przepisów. EUNB zasugerował ponadto, aby UE wzmocniła te aspekty swoich ram prawnych, w których wykryto słabe punkty, w szczególności w odniesieniu do uprawnień organów sprawujących nadzór w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu oraz wymogów sprawozdawczych.

EUNB zalecił rozszerzenie i doprecyzowanie wykazu podmiotów zobowiązanych, w szczególności w odniesieniu do dostawców usług w zakresie kryptoaktywów, firm inwestycyjnych i funduszy inwestycyjnych. Zaproponował on również doprecyzowanie przepisów w sektorowych regulacjach dotyczących usług finansowych (w szczególności usług płatniczych, usług finansowych i systemów gwarancji depozytów) w celu zapewnienia ich zgodności z celami UE w zakresie AML/CFT.

Informacje te zostały uwzględnione we wnioskach ustawodawczych Komisji.

[78] W marcu 2021 r. Europejski Urząd Nadzoru Bankowego (EUNB) opublikował trzy instrumenty regulacyjne dotyczące praktyk *de-riskingowych* w oparciu o dowody zebrane w ramach zaproszenia do zgłaszania uwag: https://www.eba.europa.eu/eba-takes-steps-address-%E2%80%98de-risking%E2%80%99-practices

[79] Opinia Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego w sprawie przyszłych ram AML/CFT w UE, EBA/OP/2020/14: https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Opinions/2020/931092/Opinion%20on%20the%20future%20AML%20CFT%20framework%20in%20the%20EU.pdf

4.1.2. Działania następcze dotyczące zaleceń zawartych w ponadnarodowej ocenie ryzyka z 2019 r.

W sprawozdaniu z 2019 r. Komisja zaleciła Europejskim Urzędom Nadzoru, aby:

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

W związku z tym EUNB opracował wytyczne dotyczące roli i obowiązków pracowników ds. zgodności z prawem w dziedzinie AML/CFT[80]. Wytyczne te określają rolę, zadania i obowiązki pracowników ds. zgodności z prawem w dziedzinie AML/CFT i organu zarządzającego oraz sposób ich współdziałania, w tym na poziomie grupy. Mają one zastosowanie do wszystkich podmiotów sektora finansowego, które są objęte zakresem dyrektywy w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy.

4.2. Zalecenia dla organów sprawujących nadzór inny niż finansowy

W ramach niniejszej oceny stwierdzono, że zagrożenia i podatności wykryte wcześniej w obszarze innym niż finansowy w dużej mierze nadal istnieją. Komisja ponawia zatem swoje zalecenia dla organów samorządu zawodowego zawarte w poprzedniej ponadnarodowej ocenie ryzyka, w szczególności dotyczące zwiększenia liczby kontroli tematycznych, podniesienia poziomu sprawozdawczości oraz dalszego organizowania programów szkoleniowych w celu zwiększenia zrozumienia ryzyka związanego z AML/CFT oraz obowiązków w zakresie przestrzegania przepisów.

4.3. Zalecenia dla państw członkowskich (organów krajowych lub krajowych organów sprawujących nadzór)

4.3.1. Działania następcze dotyczące zaleceń zawartych w ponadnarodowej ocenie ryzyka z 2019 r.

Zgodnie z art. 6 ust. 4 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 2019 r. do chwili obecnej żadne państwo członkowskie nie przekazało takiego powiadomienia Komisji.

Należy zwrócić uwagę, że zobowiązania prawne wynikające z piątej dyrektywy w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy zastępują, w całości albo częściowo, poprzednie zalecenia, 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.

W poniższej sekcji wyszczególniono kilka aspektów o fundamentalnym znaczeniu dla zaleceń Komisji.

1) Zakres krajowych ocen ryzyka

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

W poprzednich sprawozdaniach 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 gotówkowe, sektor organizacji nienastawionych na zysk oraz instrumenty pieniądza elektronicznego.

Do tej pory Komisja otrzymała najnowsze krajowe oceny ryzyka od 25 państw członkowskich[81]. Pozostałe państwa członkowskie zachęca się do ich pilnego przedstawienia zgodnie z niniejszym zaleceniem.

W niniejszym sprawozdaniu przypomina się organom krajowym o obowiązku aktualizowania ocen ryzyka. W niniejszym sprawozdaniu podtrzymuje się również zalecenie z 2019 r. i wzywa wszystkie państwa członkowskie do zapewnienia, aby w swoich **krajowych ocenach ryzyka** uwzględniły ryzyko związane z wymienionymi produktami i sektorami oraz zapewniły odpowiednie środki ograniczające ryzyko.

2) Własność rzeczywista

Wysoki poziom przejrzystości informacji na temat własności rzeczywistej ma kluczowe znaczenie w zwalczaniu nadużyć dotyczących podmiotów prawnych. Publiczny dostęp do tych informacji może pozwolić na większą kontrolę informacji przez społeczeństwo obywatelskie, w tym przez prasę lub organizacje społeczeństwa obywatelskiego, oraz przyczynia się do utrzymania zaufania do uczciwości systemu finansowego. Zaufanie inwestorów i opinii publicznej do rynków finansowych zależy po części od istnienia rzetelnego systemu ujawniania danych, który zapewnia przejrzystość własności rzeczywistej oraz struktur sprawujących kontrolę nad spółkami.

Z tych powodów w sprawozdaniu z 2019 r. utrzymano zalecenie z 2017 r., zgodnie z którym 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.

Dopóki rejestry publiczne nie zostaną w pełni wdrożone i dopóki utrzymują się trudności w dostępie do informacji, przepływ brudnych pieniędzy pozostaje realnym zagrożeniem dla całej UE. W związku z tym w niniejszym sprawozdaniu podtrzymuje się zalecenie z 2019 r. i zachęca się państwa członkowskie do **pełnego wdrożenia** przepisów określonych w dyrektywie w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy dotyczących rejestrów beneficjentów rzeczywistych.

Komisja ocenia obecnie wdrożenie krajowych rejestrów beneficjentów rzeczywistych za pomocą specjalnych kwestionariuszy w kontekście horyzontalnej oceny wdrożenia piątej dyrektywy w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy i uważnie śledzi rozwój tego kluczowego elementu unijnych ram prawnych w zakresie AML/CFT[82].

[81] Portugalia i Rumunia nie przesłały jeszcze Komisji swoich krajowych ocen ryzyka. Krajowe oceny ryzyka otrzymano również od Islandii i Norwegii.

[82] We wrześniu 2020 r. Komisja Europejska przyjęła sprawozdanie oceniające, czy państwa członkowskie należycie zidentyfikowały i objęły obowiązkami wynikającymi z dyrektywy (UE) 2015/849 wszystkie trusty i podobne

Ponadto, w świetle rosyjskiej agresji na Ukrainę, państwa członkowskie powinny w miarę możliwości przewidzieć przyjęcie środków zaproponowanych w pakiecie dotyczącym przeciwdziałania praniu pieniędzy w celu zapewnienia, aby w rejestrach beneficjentów rzeczywistych znajdowały się kompleksowe informacje.

3) Odpowiednie zasoby dla organów sprawujących nadzór w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu oraz jednostek analityki finansowej

Na mocy art. 32 dyrektywy w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy państwa członkowskie są zobowiązane do udostępnienia swoim jednostkom analityki finansowej odpowiednich zasobów finansowych, ludzkich i technicznych na potrzeby wykonywania ich zadań. W sprawozdaniu w sprawie oceny niedawnych domniemanych przypadków prania pieniędzy z udziałem instytucji kredytowych z UE wykazano już jednak, że wiele organów sprawujących nadzór cierpi na krytyczny niedobór personelu. W sprawozdaniu EUNB w sprawie ryzyka związanego z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu, dotykającego sektor finansowy UE, również podkreślono tego rodzaju braki[83].

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

W sprawozdaniu z 2019 r. utrzymano zalecenie z 2017 r. dla państw członkowskich dotyczące przeprowadzenia wystarczającej liczby kontroli na miejscu zarówno w odniesieniu do sektora finansowego, jak i niefinansowego.

Między państwami członkowskimi nadal istnieją wyraźne różnice; kilka z nich wskazało w swoich krajowych ocenach ryzyka, że prowadzi regularne tematyczne kontrole nadzorcze, podczas gdy inne zgłaszają, że przeprowadzają ogólną ocenę ryzyka.

W odniesieniu do sektora finansowego jednostki analityki finansowej, organy sprawujące nadzór i inne właściwe organy ds. AML/CFT 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. W szczególności:

- z opinii EUNB na temat ryzyka związanego z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu wynika, że instytucje kredytowe są objęte największą liczbą działań nadzorczych. W sprawozdaniu tym uznano również, że właściwe organy powinny ściśle monitorować zarządzanie ryzykiem związanym z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu przez instytucje kredytowe i w razie potrzeby powinny wzmocnić swoje działania nadzorcze, wykorzystując bardziej inwazyjny nadzór nad

porozumienia prawne regulowane ich prawem: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52020DC0560

[83] Zob. opinia s. 19–20.

tymi przedsiębiorstwami, które stwarzają najbardziej znaczące ryzyko związane z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu;
- kontrole w sektorze instytucji płatniczych, które wiążą się z istotnym ryzykiem nieodłącznym, są nadal oceniane jako słabe lub bardzo słabe[84]. W niniejszym sprawozdaniu, zgodnie z opinią EUNB, zaleca się wzmocniony nadzór na miejscu nad tym sektorem;
- jeżeli chodzi o instytucje pieniądza elektronicznego, pełne kontrole na miejscu mogą nie być konieczne w każdym przypadku. Zamiast tego zaleca się np. przeprowadzanie tematycznych przeglądów na miejscu w celu zapewnienia odpowiedniego objęcia nadzorem wystarczająco dużej liczby przedsiębiorstw;
- firmy inwestycyjne są również sektorem, w przypadku którego kilka organów wskazało, że nie przeprowadziło żadnych kontroli zdalnych ani kontroli na miejscu w okresie objętym przeglądem. Należy zatem rozważyć, czy w świetle zidentyfikowanych zagrożeń należy zwiększyć odsetek kontroli przeprowadzanych na miejscu.

W odniesieniu do sektora niefinansowego w niniejszym sprawozdaniu wzywa się państwa członkowskie do zapewnienia, aby ich jednostki analityki finansowej, organy sprawujące nadzór (o ile istnieją) i inne właściwe organy ds. AML/CFT przeprowadzały wystarczające i **niezapowiedziane wyrywkowe kontrole**, w szczególności kontrole sprzedawców towarów o dużej wartości, przedstawicieli wolnych zawodów w sektorze nieruchomości oraz podmiotów handlujących antykami.

5) Jednostki analityki finansowej, organy sprawujące nadzór i inne właściwe organy ds. AML/CFT przeprowadzające kontrole tematyczne

W poprzednich sprawozdaniach zalecono, aby organy sprawujące nadzór lepiej zrozumiały ryzyko związane z przeciwdziałaniem praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu, na które narażony jest konkretny segment działalności gospodarczej. Z informacji otrzymanych przez Komisję wynika, że stało się tak tylko do pewnego stopnia. Warto również wspomnieć, że w niektórych sektorach (np.: sztuka i antyki) nie ma specjalnych organów sprawujących nadzór.

W obszarze wymiany walut (*bureaux de change*) właściwym organom zaleca się należyte uwzględnienie kontroli tematycznych w celu uzyskania szerokiej wiedzy na temat ryzyka i jakości działań ograniczających ryzyko w sektorze.

W niniejszym sprawozdaniu podtrzymuje się zalecenie, aby państwa członkowskie nadal zapewniały przeprowadzanie **kontroli tematycznych** przez jednostki analityki finansowej, organy sprawujące nadzór (o ile istnieją) i inne właściwe organy ds. AML/CFT.

6) Rozszerzona lista podmiotów zobowiązanych

W piątej dyrektywie w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy rozszerzono zakres systemu AML/CFT na: przedsiębiorstwa zajmujące się wymianą walut fiat na kryptowaluty oraz dostawców usług w walucie wirtualnej; podmioty handlujące dziełami sztuki (gdy wartość transakcji lub serii powiązanych ze sobą transakcji wynosi co najmniej 10 000 EUR); podmioty, które świadczą podobne usługi na rzecz biegłych rewidentów, zewnętrznych księgowych i doradców podatkowych w ramach podstawowej

[84] Jak podano w pkt 4.2.2 „Jakość kontroli” opinii EUNB.

działalności gospodarczej lub zawodowej; oraz pośredników w obrocie nieruchomościami, którzy działają jako pośrednicy w wynajmie nieruchomości, w przypadku gdy miesięczny czynsz stanowi równowartość co najmniej 10 000 EUR. Z przeglądu krajowych ocen ryzyka i transpozycji przeprowadzonych przez większość państw członkowskich wynika, że ten środek ograniczający ryzyko był na ogół przestrzegany.

W niniejszym sprawozdaniu podtrzymuje się zalecenie dotyczące zwrócenia szczególnej uwagi na **przedstawicieli wolnych zawodów szczególnie narażonych na ryzyko**: pośredników w obrocie nieruchomościami, pośredników w handlu dziełami sztuki i antykami oraz niektórych przedsiębiorców zajmujących się obrotem towarami 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

We wniosku dotyczącym rozporządzenia w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu Komisja proponuje, aby podmioty zobowiązane nie musiały stosować środków należytej staranności wobec klientów przeprowadzających sporadyczne lub powiązane transakcje poniżej określonej wartości, chyba że istnieje podejrzenie prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu. Podczas gdy próg 10 000 EUR ma zastosowanie do większości **sporadycznych transakcji**, podmioty zobowiązane, które działają w sektorach lub przeprowadzają transakcje, z którymi wiąże się wyższe ryzyko prania pieniędzy i finansowania terroryzmu, powinny być zobowiązane do stosowania należytej staranności wobec klienta w przypadku transakcji o niższych progach.

W związku z tym w niniejszym sprawozdaniu utrzymano zalecenie z 2019 r. dla państw członkowskich dotyczące określenia kryteriów zapewniających, aby 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 świetle wykrytej tendencji wzrostowej w zakresie korzystania z tych usług przez organizacje przestępcze w celu ukrycia korzyści pochodzących z przestępstwa, w niniejszym sprawozdaniu podtrzymuje się zalecenie, aby państwa członkowskie zapewniły odpowiedni poziom **należytej staranności wobec klienta** w przypadku przechowywania w sejfach i podobnych usług.

9) Regularna współpraca między właściwymi organami i podmiotami zobowiązanymi

W poprzednich sprawozdaniach zalecano zacieśnienie współpracy między właściwymi organami a podmiotami zobowiązanymi w celu uproszczenia wykrywania podejrzanych transakcji, zwiększenia liczby i jakości zgłoszeń podejrzanych transakcji oraz zapewnienia wytycznych w sprawie ryzyka, należytej staranności wobec klienta oraz w sprawie wymogów zgłaszania podejrzanych transakcji. W przypadku kilku sektorów wciąż podkreśla się, że brak informacji zwrotnych na temat ich zgłoszeń podejrzanych transakcji 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.

W niniejszym sprawozdaniu zaleca się **ścisłą i stałą współpracę** między właściwymi organami ds. AML/CFT, jednostkami analityki finansowej, organami ścigania i sektorem prywatnym. W niektórych państwach członkowskich ustanowiono partnerstwa publiczno-prywatne (PPP) w celu wzmocnienia współpracy i wymiany informacji oraz przyczynienia się do usprawnienia zgłaszania podejrzanych transakcji. Niektóre partnerstwa publiczno-prywatne obejmują również wymianę informacji taktycznych w celu wsparcia trwających dochodzeń prowadzonych przez organy ścigania. Dzięki wymianie informacji podmioty zobowiązane mogą dalej dostosowywać swoje systemy monitorowania, aby odzwierciedlić nowe typologie i ryzyko.

10) Specjalne i ciągłe szkolenia dla podmiotów zobowiązanych

Większość państw członkowskich wskazuje, że zgodnie z zaleceniem zapewniono szkolenie, a także wydano wytyczne w sprawie zobowiązań związanych z AML/CFT 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 tej ponadnarodowej ocenie ryzyka.

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

Krajowe oceny ryzyka wskazują, że działalność nadzorcza organów samorządu zawodowego jest wciąż działalnością nową, charakteryzującą się zróżnicowanym poziomem zgodności z prawem, a co za tym idzie, brakiem szczegółowych danych statystycznych. We wniosku Komisji dotyczącym rozporządzenia w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu wprowadzono przepisy mające na celu ułatwienie podmiotom zobowiązanym wypełniania obowiązków sprawozdawczych oraz umożliwienie jednostkom analityki finansowej bardziej efektywnego prowadzenia działań analitycznych i współpracy. W porównaniu z piątą dyrektywą w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy wniosek Komisji zwiększa spójność poprzez zapewnienie, aby w przypadku nadzoru sprawowanego przez organy samorządu zawodowego organy te objęto dozorem organu publicznego.

W niniejszym sprawozdaniu podtrzymuje się poprzednie zalecenie i zachęca organy samorządu zawodowego do odgrywania **aktywniejszej roli** w nadzorze w zakresie AML/CFT.

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

Oprócz powyższych zaleceń[85] konieczne jest podjęcie następujących działań w odniesieniu do poszczególnych produktów lub sektorów[86]:

[85] Niektóre zalecenia zostały tu powtórzone w kontekście poszczególnych sektorów.

[86] Więcej informacji na temat zaleceń w podziale na produkty/usługi można znaleźć w towarzyszącym dokumencie roboczym służb Komisji.

4.4.1. Środki pieniężne i aktywa podobne do środków pieniężnych

- W swoich krajowych ocenach ryzyka państwa członkowskie powinny uwzględnić ryzyko stwarzane przez płatności gotówkowe o dużej wartości i przedsiębiorstwa o znacznym udziale gotówki w obrocie oraz wprowadzić odpowiednie środki ograniczające to ryzyko.

4.4.2. Sektor finansowy

- Państwa członkowskie powinny opracować i udoskonalić swoje rejestry beneficjentów rzeczywistych, aby zapewnić wsparcie w rzetelnym przeprowadzaniu procesów należytej staranności wobec klienta.
- Państwa członkowskie powinny usprawnić systemy monitorowania i wykrywania mające zastosowanie do produktów najbardziej narażonych na ryzyko finansowania terroryzmu.
- 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 bardziej efektywne jest wybranie obszarów ryzyka niż przeprowadzenie całościowej kontroli; dzięki temu organy sprawujące nadzór uzyskują jasny obraz najlepszych praktyk i mogą dostrzec najistotniejsze niedociągnięcia.
- Należy zapewnić szkolenia i wytyczne dotyczące czynników ryzyka, takich jak: niebezpośrednie stosunki gospodarcze lub transakcje handlowe, profesjonalni pośrednicy offshore i klienci oraz złożone lub fikcyjne struktury.

4.4.3. 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 lub 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 oceny, czy podmioty zobowiązane przestrzegają swoich zobowiązań dotyczących należytej staranności wobec klienta, w tym wymogów dotyczących beneficjenta rzeczywistego, zgłaszania podejrzanych transakcji i kontroli wewnętrznych.
- Państwa członkowskie powinny zapewnić, aby podmioty świadczące przedsiębiorstwom usługi doradcze w zakresie struktury kapitałowej, strategii przemysłowej i powiązanych kwestii, a także porad i usług z zakresu łączenia i nabywania przedsiębiorstw przestrzegały swoich zobowiązań dotyczących beneficjenta rzeczywistego.

4.4.4. 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.
- 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.

4.4.5. 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, zwłaszcza w odniesieniu do możliwości *de-riskingu* przez instytucje finansowe.
- 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.

4.4.6. 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 funduszy.
- *Wolne porty* – państwa członkowskie powinny wprowadzić niezależne, regularne kontrole w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy wobec funkcji zgodności z przepisami operatorów ustalonych wolnych portów, 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 znieść programy obywatelstwa dla inwestorów i dokładnie ocenić ryzyko związane z przeciwdziałaniem praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu w swoich programach ułatwień pobytowych dla inwestorów.

5. WNIOSKI

Komisja będzie nadal monitorować wdrażanie zaleceń przedstawionych w niniejszej ponadnarodowej ocenie ryzyka i zasadniczo do 2024 r. przedstawi kolejne sprawozdanie, w świetle zmian, które mogą zostać wprowadzone do obecnych ram regulacyjnych UE. Przedmiotem przeglądu będzie również ocena tego, jak środki unijne i krajowe wpływają na poziomy ryzyka.