MNENJE EVROPSKE CENTRALNE BANKE

z dne 16. februarja 2022

o predlogu direktive in uredbe o preprečevanju uporabe finančnega sistema za pranje denarja ali financiranje terorizma

(CON/2022/5)

(2022/C 210/06)

Uvod in pravna podlaga

Evropska centralna banka (ECB) je 8., 14. in 20. oktobra 2021 prejela zahteve Evropskega parlamenta oziroma Sveta za mnenje o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o preprečevanju uporabe finančnega sistema za pranje denarja ali financiranje terorizma ([1]) (v nadaljnjem besedilu: uredba AML1) ter o predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta o mehanizmih, ki jih morajo vzpostaviti države članice za preprečevanje uporabe finančnega sistema za pranje denarja ali financiranje terorizma, in razveljavitvi Direktive (EU) 2015/849 ([2]) (v nadaljnjem besedilu: direktiva AML6).

Pristojnost ECB, da poda mnenje, izhaja iz členov 127(4) in 282(5) Pogodbe o delovanju Evropske unije, saj predlagana uredba in direktiva vsebujeta določbe, ki vplivajo na temeljno nalogo Evropskega sistema centralnih bank (ESCB), da izvaja denarno politiko Unije, v skladu s prvo alineo člena 127(2) Pogodbe, na temeljno nalogo ESCB, da podpira nemoteno delovanje plačilnih sistemov, v skladu s četrto alineo člena 127(2) Pogodbe, na naloge ECB v zvezi z bonitetnim nadzorom kreditnih institucij v skladu s členom 127(6) Pogodbe, na status eurobankovcev kot zakonitega plačilnega sredstva v skladu s členom 128(1) Pogodbe in na prispevek ESCB k stabilnosti finančnega sistema v skladu s členom 127(5) Pogodbe. V skladu s prvim stavkom člena 17.5 Poslovnika Evropske centralne banke je to mnenje sprejel Svet ECB.

Splošne pripombe

1. Pregled in uvodne ugotovitve

1.1. To mnenje se nanaša na uredbo AML1 in direktivo AML6, ki sta del svežnja štirih zakonodajnih predlogov, ki ga je Evropska komisija objavila 20. julija 2021 in katerega cilj je okrepiti pravila Unije o preprečevanju pranja denarja (AML) in preprečevanju financiranja terorizma (CFT) (AML/CFT). V ločenih mnenjih ECB se obravnavata preostala zakonodajna predloga: (a) predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o ustanovitvi Organa za preprečevanje pranja denarja in financiranja terorizma ter o spremembi uredb (EU) št. 1093/2010, (EU) št. 1094/2010 in (EU) št. 1095/2010 ([3]) (v nadaljnjem besedilu: uredba o organu AMLA) in (b) predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o informacijah, ki spremljajo prenose sredstev in nekaterih kriptosredstev (prenovitev) ([4]).

([1]) COM(2021) 420 final.
([2]) COM(2021) 423 final.
([3]) COM(2021) 421 final.
([4]) COM(2021) 422 final.

1.2. ECB pozdravlja to pobudo. ECB v skladu s prejšnjimi mnenji ECB o zakonodajnih predlogih ([5]), povezanih z AML/CFT, odločno podpira ureditev Unije, ki državam članicam, organom in telesom Unije ter pooblaščenim subjektom v Uniji zagotavlja učinkovita orodja za preprečevanje zlorabe finančnega sistema Unije za pranje denarja in financiranje terorizma.

1.3. Okvir Unije za AML/CFT vpliva na naloge ECB s področja bonitetnega nadzora kreditnih institucij v skladu s členom 127(6) Pogodbe in Uredbo Sveta (EU) št. 1024/2013 ([6]) ter na naloge iz člena 127(2) Pogodbe, ki so del njenih centralnobančnih pristojnosti. ECB zadeva tudi z institucionalnega vidika.

1.4. Prvič, naloga nadzora kreditnih institucij v zvezi s preprečevanjem uporabe finančnega sistema za pranje denarja ali financiranje terorizma ni bila prenesena na ECB. To izključuje člen 127(6) Pogodbe, ki jasno omejuje, da se na ECB lahko prenesejo samo naloge bonitetnega nadzora. Vendar je pri opravljanju nalog bonitetnega nadzora ECB pomembno upoštevati rezultate nadzora na področju AML/CFT. Tveganje uporabe finančnega sistema za pranje denarja ali financiranje terorizma je še posebej pomembno za odločitve bonitetnega nadzora ECB v zvezi s pridobitvijo kvalificiranih deležev v nadzorovanih subjektih, izdajo in odvzemom dovoljenj kreditnim institucijam in oceno primernosti sedanjih in bodočih vodij nadzorovanih subjektov ter za redni nadzor v okviru procesa nadzorniškega pregledovanja in ovrednotenja. Resne kršitve zahtev glede AML/CFT lahko negativno vplivajo na ugled kreditne institucije in zato pomenijo tveganje za njeno uspešno poslovanje. Take kršitve lahko privedejo tudi do izreka visokih upravnih ali kazenskih sankcij nadzorovanim subjektom in njihovim zaposlenim. V nekaterih primerih je lahko treba kreditni instituciji zaradi resnih kršitev zahtev glede AML/CFT neposredno odvzeti dovoljenje. Zato sta ključna učinkovit nadzor na področju AML/CFT ter izmenjava informacij med organi za bonitetni nadzor in nadzornimi organi za AML/CFT ([7]). Na podlagi sprememb Direktive (EU) 2015/849 Evropskega parlamenta in Sveta ([8]) in Direktive 2013/36/EU Evropskega parlamenta in Sveta ([9]) v zadnjih letih ter dela evropskih nadzornih organov so bili vzpostavljeni postopki za lažjo izmenjavo teh informacij, ki je postala sestavni del dela ECB v zvezi z bonitetnim nadzorom kreditnih institucij.

1.5. Poleg tega ECB pri izvajanju tržnih operacij v okviru svojih centralnobančnih pristojnosti nastopa kot nasprotna stranka v razmerju do več pooblaščenih subjektov. Zato za ECB veljajo postopki za skrbni pregled strank, ki jih morajo pooblaščeni subjekti v skladu z veljavnimi okviri AML/CFT izvajati v zvezi s svojimi strankami.

([5]) Glej Mnenje CON/2005/2 Evropske centralne banke z dne 4. februarja 2005 na zahtevo Sveta Evropske unije o predlogu za direktivo Evropskega parlamenta in Sveta o preprečevanju uporabe finančnega sistema za pranje denarja, vključno z namenom financiranja terorizma (COM(2004) 448 final) (UL C 40, 17.2.2005, str. 9), Mnenje CON/2013/32 Evropske centralne banke z dne 17. maja 2013 o predlogu direktive o preprečevanju uporabe finančnega sistema za pranje denarja in financiranje terorizma ter o predlogu uredbe o podatkih, ki spremljajo prenose sredstev (UL C 166, 12.6.2013, str. 2), Mnenje CON/2016/49 Evropske centralne banke z dne 12. oktobra 2016 o predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta o spremembah Direktive (EU) 2015/849 o preprečevanju uporabe finančnega sistema za pranje denarja ali financiranje terorizma in o spremembah Direktive 2009/101/ES (UL C 459, 9.12.2016, str. 3) in Mnenje CON/2018/55 Evropske centralne banke z dne 7. decembra 2018 o spremenjenem predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Uredbe (EU) št. 1093/2010 o ustanovitvi Evropskega nadzornega organa (Evropski bančni organ) in povezanih pravnih aktov (UL C 37, 30.1.2019, str. 1). Vsa mnenja ECB so objavljena na spletni strani EUR-Lex.

([6]) Uredba Sveta (EU) št. 1024/2013 z dne 15. oktobra 2013 o prenosu posebnih nalog, ki se nanašajo na politike bonitetnega nadzora kreditnih institucij, na Evropsko centralno banko (UL L 287, 29.10.2013, str. 63).

([7]) Glej odstavek 1.2 Mnenja CON/2018/55.

([8]) Direktiva (EU) 2015/849 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. maja 2015 o preprečevanju uporabe finančnega sistema za pranje denarja ali financiranje terorizma, spremembi Uredbe (EU) št. 648/2012 Evropskega parlamenta in Sveta ter razveljavitvi Direktive 2005/60/ES Evropskega parlamenta in Sveta in Direktive Komisije 2006/70/ES (UL L 141, 5.6.2015, str. 73).

([9]) Direktiva 2013/36/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o dostopu do dejavnosti kreditnih institucij in bonitetnem nadzoru kreditnih institucij in investicijskih podjetij, spremembi Direktive 2002/87/ES in razveljavitvi direktiv 2006/48/ES in 2006/49/ES (UL L 176, 27.6.2013, str. 338).

Posebne pripombe

2. **Opredelitev pooblaščenih subjektov**

2.1. Uredba AML1 ([10]) vsebuje seznam pooblaščenih subjektov za namene uredbe AML1, direktive AML6 in uredbe o organu AMLA. Tako kot v prejšnjih direktivah AML ([11]) seznam pooblaščenih subjektov ne vključuje centralnih bank. ECB ugotavlja, da centralne banke ne spadajo v nobeno od kategorij pooblaščenih subjektov v okviru uredbe AML1, kot so kreditne institucije ali finančne institucije, saj se ti pojmi v Pogodbi in Statutu Evropskega sistema centralnih bank in Evropske centralne banke (v nadaljnjem besedilu: Statut ESCB) uporabljajo ločeno od centralnih bank. Poleg tega zakonodajni akti Unije, ki urejajo dejavnosti kreditnih institucij in drugih subjektov na finančnem trgu, na primer Uredba (EU) št. 575/2013 Evropskega parlamenta in Sveta ([12]), Direktiva 2013/36/EU, Direktiva 2014/65/EU Evropskega parlamenta in Sveta ([13]) in Direktiva (EU) 2015/2366 Evropskega parlamenta in Sveta ([14]), izrecno določajo, da se ne uporabljajo za centralne banke. Ker se okvir Unije za AML/CFT z uredbo AML1 približuje uredbi, ki se bo neposredno uporabljala v vseh državah članicah, bi bilo koristno, če bi sozakonodajalca to razumevanje statusa centralnih bank ESCB potrdila, zlasti glede nalog centralnih bank ESCB v skladu s Pogodbama. Kar zadeva morebitne dodatne dejavnosti nekaterih nacionalnih centralnih bank (NCB) v ESCB, ECB razume, da kadar države članice menijo, da bi morale za konkretne dejavnosti nekaterih NCB, na primer za zagotavljanje tekočih računov njihovim zaposlenim, veljati enake zahteve kot so tiste iz uredbe AML1 ali ustrezna podskupina teh zahtev, lahko to še vedno uredijo z nacionalno zakonodajo.

3. **Vidiki bonitetnega nadzora**

3.1. *Opredelitev pojmov*

3.1.1. Uredba AML1 pojem „nadzornik“ kot organ, ki so mu poverjene odgovornosti za zagotavljanje, da pooblaščeni subjekti izpolnjujejo zahteve iz uredbe AML1 ([15]). Opredeljuje tudi pojem „pristojni organ“, ki med drugim vključuje javni organ, ki ima določene odgovornosti za preprečevanje pranja denarja ali financiranja terorizma ([16]). Nekatere naloge bonitetnega nadzora vključujejo elemente, povezane z AML/CFT, pri katerih pa se morajo bonitetni nadzorniki, tudi ECB, zanašati na ocene tveganja za pranje denarja ali financiranje terorizma, prepoznavanje kršitev zahtev glede AML/CFT ali druge prispevke nadzornih organov za AML/CFT. V skladu s tem uredba o AMLA ([17]) organe, odgovorne za bonitetni nadzor v skladu z Direktivo 2013/36/EU, in ECB, kadar opravlja naloge v skladu z Uredbo (EU) št. 1024/2013, razvršča med „organe, ki niso pristojni za AML/CFT“. ECB zato razume, da pojma „nadzornik“ in „pristojni organ“ v uredbi AML1 ne zajemata ECB ali drugih organov za bonitetni nadzor.

([10]) Glej člen 3 uredbe AML1.

([11]) Direktiva Sveta 91/308/EGS z dne 10. junija 1991 o preprečevanju uporabe finančnega sistema za pranje denarja (UL L 166, 28.6.1991, str. 77), Direktiva 2001/97/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 4. decembra 2001 o spremembi Direktive Sveta 91/308/EGS o preprečevanju uporabe finančnega sistema za pranje denarja (UL L 344, 28.12.2001, str. 76), Direktiva 2005/60/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. oktobra 2005 o preprečevanju uporabe finančnega sistema za pranje denarja in financiranje terorizma (UL L 309, 25.11.2005, str. 15), Direktiva (EU) 2015/849 in Direktiva (EU) 2018/843 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 30. maja 2018 o spremembi Direktive (EU) 2015/849 o preprečevanju uporabe finančnega sistema za pranje denarja ali financiranje terorizma ter o spremembi direktiv 2009/138/ES in 2013/36/EU (UL L 156, 19.6.2018, str. 43).

([12]) Uredba (EU) št. 575/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o bonitetnih zahtevah za kreditne institucije in investicijska podjetja ter o spremembi Uredbe (EU) št. 648/2012 (UL L 176, 27.6.2013, str. 1).

([13]) Direktiva 2014/65/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. maja 2014 o trgih finančnih instrumentov ter spremembi Direktive 2002/92/ES in Direktive 2011/61/EU (UL L 173, 12.6.2014, str. 349).

([14]) Direktiva (EU) 2015/2366 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. novembra 2015 o plačilnih storitvah na notranjem trgu, spremembah direktiv 2002/65/ES, 2009/110/ES ter 2013/36/EU in Uredbe (EU) št. 1093/2010 ter razveljavitvi Direktive 2007/64/ES (UL L 337, 23.12.2015, str. 35).

([15]) Glej točko 32 člena 2 uredbe AML1.

([16]) Glej točko 31 člena 2 uredbe AML1.

([17]) Glej točko 5 člena 2(1) uredbe o organu AMLA.

3.2. *Funkcija za zagotavljanje skladnosti pri pooblaščenih subjektih*

3.2.1. V skladu z uredbo AML1 ([18]) sta za zagotavljanje skladnosti pooblaščenih subjektov s predpisi na področju AML/CFT odgovorni dve kategoriji višjih vodstvenih delavcev: „vodja zagotavljanja skladnosti s predpisi“ in „pooblaščenec za zagotavljanje skladnosti s predpisi“. Vodja zagotavljanja skladnosti s predpisi mora biti izvršni član uprave (ali enakovrednega upravljavskega organa) pooblaščenega subjekta ter je odgovoren za izvajanje politik, kontrol in postopkov za zagotavljanje skladnosti z uredbo AML1 in za prejemanje informacij o znatnih ali pomembnih pomanjkljivostih v takih politikah, kontrolah in postopkih. Ta določba vsebuje podrobnejšo opredelitev glede na trenutno določbo Direktive (EU) 2015/849 ([19]), ki vsebuje pojem „upravni odbor“. Nova določba je predlagana v okviru uredbe AML1, ki kot uredba ne bo prenesena v nacionalno zakonodajo z ustreznimi pojmi iz navedene zakonodaje. V skladu s tem se predlaga, da se namesto besedila „uprava ali, če uprava ne obstaja, enakovredni upravljavski organ“ uporabi splošnejši pojem „upravljalni organ“. Pojem „upravljalni organ“ se uporablja v številnih aktih Unije, ki urejajo dejavnosti kreditnih in finančnih institucij, na primer v Direktivi 2013/36/EU, Direktivi 2009/138/ES Evropskega parlamenta in Sveta ([20]) (v kateri je uporabljen pojem „upravni, upravljalni ali nadzorni organ“), Direktivi 2014/65/EU in Uredbi (EU) št. 600/2014 ([21]), pa tudi Direktivi (EU) 2017/1132 Evropskega parlamenta in Sveta ([22]) (v kateri je najpogosteje uporabljen pojem „upravni ali poslovodni organ“). Uredba AML1 bi zato lahko spremenili tako, da bi določala, da bi moral biti vodja zagotavljanja skladnosti s predpisi izvršni član „upravljalnega organa“.

3.2.2. Uredba AML1 določa, da mora vodja zagotavljanja skladnosti s predpisi redno poročati upravi ali enakovrednemu upravljavskemu organu. V nadrejenih podjetjih mora biti navedena oseba odgovorna tudi za nadzorovanje politik, kontrol in postopkov na ravni skupine. Pri kreditnih institucijah upravljalni organ sprejema odločitve kolektivno in je med drugim odgovoren za odobritev ter redno pregledovanje strategije in politike za prevzemanje, upravljanje, spremljanje in zmanjševanje tveganj, ki jim je ali bi jim lahko bila izpostavljena institucija ([23]). Zato bi bilo treba v uredbi AML1 pojasniti, da imenovanje vodje zagotavljanja skladnosti s predpisi ne vpliva na kolektivno odgovornost upravljalnega organa na podlagi drugih aktov Unije.

3.2.3. Uredba AML1 ([24]) zahteva, da uprava ali upravljavski organ imenuje pooblaščenca za zagotavljanje skladnosti s predpisi, ki je odgovoren za vsakodnevno izvajanje politik pooblaščenega subjekta za AML/FT ter za poročanje o sumljivih transakcijah finančnoobveščevalni enoti. Pooblaščenec za zagotavljanje skladnosti s predpisi bo član višjega vodstva pooblaščenega subjekta ([25]). ECB razume, da bosta v kreditnih institucijah pooblaščenec za zagotavljanje skladnosti s predpisi in vodja zagotavljanja skladnosti s predpisi del funkcij notranjih kontrol, ki jih bo treba izvajati v skladu z Direktivo 2013/36/EU, kakor se razlaga ob upoštevanju veljavnih smernic Evropskega bančnega organa (EBA) ([26]). To med drugim pomeni, da morata biti vodja zagotavljanja skladnosti s predpisi in pooblaščenec za zagotavljanje skladnosti s predpisi neodvisna, da je združevanje njunih funkcij z drugimi funkcijami v kreditni instituciji omejeno ter da morata imeti dovolj sredstev za opravljanje nalog in dostop do upravljalnega organa.

3.2.4. Uredba AML1 določa tudi, da se v primeru pooblaščenih subjektov, pri katerih se na podlagi drugih aktov Unije preverja njihovo višje vodstvo, v zvezi s pooblaščenci za zagotavljanje skladnosti s predpisi preveri, ali izpolnjujejo navedene zahteve. ECB razume, da se ta določba nanaša le na zahteve iz drugih aktov Unije in ne določa dodatnih zahtev za preverjanje primernosti pooblaščenca za zagotavljanje skladnosti s predpisi ali vodje zagotavljanja skladnosti s predpisi. To pomeni, da se preverjanje primernosti pooblaščenca za zagotavljanje skladnosti s predpisi ali vodje zagotavljanja skladnosti s predpisi v skladu z drugimi akti Unije izvede le, kadar ti drugi akti Unije že zahtevajo, da je treba tako primernost preveriti. Priporočljivo bi bilo pojasniti več praktičnih pravil za primere, ko

([18]) Glej člen 9 uredbe AML1.
([19]) Glej člen 46(4) Direktive (EU) 2015/849.
([20]) Direktiva 2009/138/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. novembra 2009 o začetku opravljanja in opravljanju dejavnosti zavarovanja in pozavarovanja (Solventnost II) (UL L 335, 17.12.2009, str. 1).
([21]) Uredba (EU) št. 600/2014 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. maja 2014 o trgih finančnih instrumentov in spremembi Uredbe (EU) št. 648/2012 (UL L 173, 12.6.2014, str. 84).
([22]) Direktiva (EU) 2017/1132 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. junija 2017 o določenih vidikih prava družb (UL L 169, 30.6.2017, str. 46).
([23]) Glej člen 76(1) Direktive 2013/36/EU.
([24]) Glej člen 9(3) uredbe AML1.
([25]) Kakor je opredeljeno v točki 28 člena 2 uredbe AML1.
([26]) Glej zlasti Smernice EBA o notranjem upravljanju v skladu z Direktivo 2013/36/EU (EBA/GL/2021/05). Dostopne so na spletni strani EBA.

preverjanje primernosti pooblaščenca za zagotavljanje skladnosti s predpisi ali vodje zagotavljanja skladnosti s predpisi izvaja organ, ki ni nadzornik za AML/CFT. Prvič, zagotoviti bi bilo treba, da v takem primeru zadevni nadzorniki za AML/CFT temu organu zagotovijo vse potrebne informacije v okviru svoje nadzorne pristojnosti in po potrebi v sodelovanju z drugimi organi za AML/CFT. Če so na primer organi za bonitetni nadzor zadolženi za izvedbo ocene primernosti pooblaščenca za zagotavljanje skladnosti s predpisi ali vodje zagotavljanja skladnosti s predpisi, so običajno sposobni oceniti nekatera merila primernosti, na primer ugled, poštenost in integriteto zadevnega posameznika. Glede drugih meril, na primer ali ima posameznik ustrezno znanje, veščine in izkušnje za opravljanje funkcije pooblaščenca za zagotavljanje skladnosti s predpisi ali vodje zagotavljanja skladnosti s predpisi, pa imajo strokovno znanje in potrebne informacije nadzorniki za AML/CFT. Drugič, glede na pomen prispevka nadzornikov za AML/CFT pri preverjanju primernosti ter pomen vodij zagotavljanja skladnosti s predpisi in pooblaščencev za zagotavljanje skladnosti s predpisi za naloge in pristojnosti nadzornikov za AML/CFT iz uredbe AML1 ([27]) bi morali imeti nadzorniki za AML/CFT možnost osebi, ki po njihovi oceni nima potrebnega znanja, veščin in izkušenj, preprečiti opravljanje funkcije vodje zagotavljanja skladnosti s predpisi ali pooblaščenca za zagotavljanje skladnosti s predpisi, tudi kadar splošno preverjanje primernosti izvede drug organ. Ker pa so osebe lahko imenovane za opravljanje več funkcij v pooblaščenem subjektu, bi bilo treba zagotoviti, da negativno stališče nadzornika za AML/CFT v zvezi s funkcijo vodje zagotavljanja skladnosti s predpisi ali pooblaščenca za zagotavljanje skladnosti s predpisi ne vpliva na možnost organa, odgovornega za splošno preverjanje primernosti, da izda pozitivno odločitev v zvezi s katero koli drugo funkcijo imenovanih oseb. Zato bilo treba pojasniti tudi, da se naloge vodje zagotavljanja skladnosti s predpisi iz uredbe AML1 ([28]) nanašajo samo na zagotavljanje skladnosti z uredbo AML1. Tretjič, ker pri ocenjevanju primernosti veljajo strogo določeni roki, bi bilo treba pojasniti, da je treba prispevek nadzornika za AML/CFT k splošnemu preverjanju primernosti zagotoviti v ustreznem času. V zvezi s tem se predlaga tudi, da se predvidijo ustrezne rešitve za primere, ko nadzornik za AML/CFT v roku ne zagotovi ocene. Četrtič, ker se bo organ, odgovoren za splošno preverjanje primernosti, v celoti zanašal na prispevek nadzornika za AML/CFT v zvezi z znanjem, veščinami in izkušnjami imenovane osebe, se predlaga, da se ocena nadzornikov za AML/CFT vključi v odločitev organa, ki izvaja splošno preverjanje primernosti. Petič, priporoča se tudi, da se v smernice za sodelovanje na področju AML/CFT, ki jih predvideva direktiva AML6 ([29]), vključijo tudi praktične podrobnosti o tem, kako bodo nadzorniki za AML/CFT pri preverjanju primernosti vodij zagotavljanja skladnosti s predpisi in pooblaščencev za zagotavljanje skladnosti s predpisi sodelovali z ECB in pristojnimi nacionalnimi organi, kakor so opredeljeni v Uredbi (EU) št. 1024/2013, ter da se določijo konkretni roki za predložitev prispevka nadzornikov za AML/CFT pri preverjanju primernosti.

3.3. *Pooblastila nadzornikov za AML/CFT pri izrekanju upravnih sankcij in ukrepov*

3.3.1. V direktivi AML6 je opredeljen širok nabor upravnih sankcij in ukrepov, ki so na voljo nadzornikom za AML/CFT ([30]) in ki lahko v nekaterih primerih sovpadajo s sankcijami in ukrepi drugih nadzornih organov, tudi s sankcijami in ukrepi ECB pri opravljanju njenih nalog v skladu z Uredbo (EU) št. 1024/2013, ali posegajo vanje. Zato se predlaga vzpostavitev ustreznega mehanizma za usklajevanje med nadzorniki za AML/CFT in drugimi zadevnimi organi, tudi bonitetnimi nadzorniki. Taka ureditev bi lahko bila organom v pomoč pri načrtovanju in izvajanju sankcij in ukrepov ter preprečila nenamerne konflikte glede njihovih učinkov. Dolgoročno bo pomembno s smernicami (ali drugim regulativnim dokumentom) dodatno pojasniti praktične vidike usklajevanja, da se zadevnim organom omogoči sprejemanje potrebnih ukrepov v rokih, ki so jasno predpisani v zakonodaji in bodo pogosto kratki. To je pomembno tudi za sodelovanje pri ocenjevanju primernosti (glej odstavek 3.2.4). Kadar imajo organi za AML/CFT in bonitetni organi enaka ali podobna nadzorna pooblastila, bi bilo treba v smernicah zagotoviti, da pooblastila v posameznem primeru izvaja organ, ki jih lahko v konkretnem primeru najbolje uporabi. Ker je za pripravo takih smernic morda potrebno sodelovanje med organom za preprečevanje pranja denarja in financiranja terorizma in EBA (in morda tudi Evropskim organom za vrednostne papirje in trge ter Evropskim organom za zavarovanja in poklicne pokojnine), je ECB v ločenem mnenju o uredbi o organu AMLA predlagala posebne določbe, ki bodo olajšale sodelovanje teh organov pri razvoju regulativnih produktov.

([27]) Glej točko 32 člena 2 uredbe AML1.
([28]) Glej člen 9(1) in (2) uredbe AML1.
([29]) Glej člen 52(a) direktive AML6.
([30]) Glej člene 39 do 41 direktive AML6.

3.3.2. Pooblastila nadzornikov za AML/CFT, predlagana v direktivi AML6, zajemajo tudi pooblastilo za odvzem ali začasni preklic dovoljenja pooblaščenim subjektom ter izrek začasne prepovedi opravljanja vodstvenih funkcij v pooblaščenem subjektu vsem osebam, ki za pooblaščeni subjekt opravljajo poslovodne naloge ([31]). V številnih primerih pa se organ, pristojen za izdajo in odvzem dovoljenj različnim vrstam pooblaščenih subjektov ali za odločanje o primernosti članov njihovih upravljalnih organov ali nosilcev ključnih funkcij, razlikuje od organa za AML/CFT. Poleg tega lahko pristojnost za izdajo in odvzem dovoljenj ali odločanje o primernosti urejajo zakonodajni akti, ki ne spadajo v zakonodajo o AML/CFT. Izdajanje dovoljenj kreditnim institucijam v Uniji je na primer urejeno predvsem z Direktivo 2013/36/EU, za kreditne institucije s sedežem v državah članicah, ki sodelujejo v enotnem mehanizmu nadzora, pa je bila ECB podeljena izključna pristojnost za izdajo in odvzem dovoljenj. Poleg tega ti zakonodajni akti morda ne predvidevajo možnosti začasnega preklica dovoljenja, kar velja na primer za Direktivo 2013/36/EU. ECB ugotavlja, da take določbe trenutno vsebuje Direktiva (EU) 2015/849 in da so nadzorniki za AML/CFT v zvezi z nekaterimi pooblaščenimi subjekti lahko pooblaščeni za izdajo in odvzem dovoljenj. Da pa bi se upoštevalo, da so v nekaterih primerih za odvzem dovoljenj pooblaščenim subjektom izključno pristojni organi, ki niso nadzorniki za AML/CFT, in da bi se preprečilo podvajanje nadzorniških pooblastil v drugih primerih, bi bilo treba pojasniti, da imajo nadzorniki za AML/CFT, kadar je za odvzem dovoljenja ali drug ukrep v zvezi z dovoljenjem pooblaščenega subjekta pristojen drug organ, zgolj možnost, da odvzem ali drug ukrep v zvezi z dovoljenjem zgolj predlagajo organu, pristojnemu za tak ukrep. Podobno bi bilo treba, kadar je za odločanje o primernosti članov upravljalnega organa ali nosilcev ključnih funkcij pristojen drug organ, v direktivi AML6 določiti, da lahko nadzorniki za AML/CFT predlagajo sprejetje odločitve organu, pristojnemu za tak ukrep. Taka ureditev bi bila tudi bolj usklajena z besedilom, ki ga je Komisija predlagala v uredbi o organu AMLA ([32]).

3.3.3. V direktivi AML6 je določeno, da se za odkrite kršitve, ki niso dovolj hude, da bi se kaznovale z upravno sankcijo, lahko naloži upravni ukrep ([33]). Vendar imajo lahko nekateri upravni ukrepi iz direktive AML6 za pooblaščeni subjekt resnejše posledice od upravnih sankcij. Omejitev upravnih ukrepov, ki niso sankcije, na manj hude kršitve bi lahko organe za AML/CFT omejila pri izbiri najprimernejšega nadzornega odziva na kršitve zahtev iz uredbe AML1. Zato se predlaga črtanje te določbe iz direktive AML6. Razmisliti bi veljalo tudi o uskladitvi določbe iz člena 41(1) direktive AML6 in tiste iz člena 20(1) uredbe o organu AMLA. Medtem ko prva določba zahteva, da imajo nadzorniki AML/CFT v njej našteta pooblastila ob odkritju kršitev uredbe AML1, je druga določba širša in predvideva, da bo imel organ AMLA nadzorna pooblastila tudi ob verjetnih kršitvah uredbe AML1 in kadar ureditve, ki jih izvaja izbrani pooblaščeni subjekt, ne zagotavljajo zanesljivega upravljanja tveganj. Ko se bosta ti določbi usklajevali, bi bilo treba tudi pojasniti, da se kadar so nadzorna pooblastila v skladu z direktivo AML6 in uredbo o organu AMLA povezana s tem, da pooblaščeni subjekti pomanjkljivo upravljajo tveganja, to nanaša le na tveganja za pranje denarja ali financiranje terorizma in ne tudi na druga tveganja, da bi se čim bolj zmanjšala morebitna neskladja z bonitetno zakonodajo.

3.4. *Sodelovanje in izmenjava informacij med organi*

3.4.1. V direktivi AML6 so opredeljene obveznosti varovanja poslovne skrivnosti za nadzornike za AML/CFT, ki nadzorujejo kreditne in finančne institucije (v nadaljnjem besedilu skupaj: finančni nadzorniki za AML/CFT), pri čemer so določene izjeme, kadar bodo nadzorniki za AML/CFT pooblaščeni za posredovanje zaupnih informacij drugim organom ([34]). Zdi se, da te določbe ne dopuščajo izmenjave zaupnih informacij z več vrstami organov, čeprav bi bila taka izmenjava v praksi morda potrebna. Čeprav morajo na primer v skladu z direktivo AML6 nadzorniki za AML/CFT sodelovati s pristojnimi organi ([35]) in davčnimi organi ([36]), se zdi, da je dovoljenje za posredovanje zaupnih informacij tem organom odvisno od tega, ali se države članice odločijo dovoliti tako

([31]) Glej člen 41(1)(e) in (f) direktive AML6.

([32]) Glej člen 20(2)(i) uredbe o organu AMLA, ki določa pooblastilo organa AMLA, da „predlaga odvzem dovoljenja za izbrani pooblaščeni subjekt organu, ki je izdal tako dovoljenje“.

([33]) Glej člen 41(1) direktive AML6.

([34]) Glej zlasti člena 50 in 51 direktive AML6.

([35]) Pojem „pristojni organi“ je opredeljen v točki 31 člena 2 uredbe AML1 in vključuje (a) finančnoobveščevalno enoto; (b) nadzorni organ za AML/CFT, ki je javno telo ali javni organ, ki nadzoruje samoregulativne organe; (c) javni organ, katerega naloga je preiskovanje ali pregon pranja denarja, povezanih predhodnih kaznivih dejanj ali financiranja terorizma, ali ki opravlja nalogo sledenja, zasega ali zamrznitve in zaplembe sredstev, pridobljenih s kaznivimi dejanji; (d) javni organ, ki ima določene odgovornosti za preprečevanje pranja denarja ali financiranja terorizma.

([36]) Glej člen 45 direktive AML6.

izmenjavo ([37]). Da bi bil seznam izjem od splošne zahteve glede varovanja poslovne skrivnosti po direktivi AML6 ([38]) celovitejši, bi lahko izvedli raziskavo med nadzorniki za AML/CFT, s pomočjo katere bi ugotovili, s katerimi vrstami organov si v praksi izmenjujejo (ali morajo izmenjevati) zaupne informacije. Proučili bi lahko tudi morebitno sodelovanje z drugimi organi v skladu s predlagano uredbo o trgih kriptoimetij ([39]) (v nadaljnjem besedilu: predlagana uredba MiCA). Poleg tega se zdi, da direktiva AML6 ne določa obveznosti varovanja poslovne skrivnosti pri nadzornikih za AML/CFT, ki nadzorujejo pooblaščene subjekte, ki niso kreditne ali finančne institucije (v nadaljnjem besedilu skupaj: nefinančni nadzorniki za AML/CFT). Ni jasno, ali lahko v takem položaju finančni in nefinančni nadzorniki za AML/CFT učinkovito sodelujejo med seboj in z drugimi organi.

3.4.2. V skladu z direktivo AML6 pri izmenjavi informacij med bonitetnimi nadzorniki in nadzorniki za AML/CFT veljajo zahteve glede varovanja poslovne skrivnosti iz direktive AML6 ([40]). Ker ureditev varovanja poklicne skrivnosti, ki velja za organe za bonitetni nadzor, urejajo drugi akti Unije, na primer Direktiva 2013/36/EU v zvezi z bonitetnimi nadzorniki kreditnih institucij, se predlaga sprememba ustreznih določb direktive AML6 tako, da bi zajemale tudi enakovredne zahteve glede poklicne skrivnosti. Poleg tega se predlaga, da navedena zahteva velja tudi pri izmenjavi informacij z drugimi organi iz direktive AML6 ([41]), da se zagotovi dosledna obravnava izmenjanih informacij, ne glede na to, kateri organi so vključeni v izmenjavo. Te spremembe bi bile skladne z rešitvijo, predlagano v drugih določbah direktive AML6 ([42]), ki sta jo zakonodajalca sprejela v Direktivi 2013/36/EU ([43]).

3.4.3. Zdi se, da direktiva AML6 nadzornikom za AML/CFT ne dovoljuje izmenjave informacij s centralnimi bankami ([44]). Informacija, da namerava nadzornik za AML/CFT kreditni instituciji naložiti visoko upravno sankcijo ([45]) ali predlagati odvzem dovoljenja v skladu z direktivo AML6 ([46]), bi lahko bila pomembna za centralno banko. Predlaga se, da se v direktivo AML6 doda ustrezno dovoljenje za izmenjavo informacij, vsaj za finančne nadzornike za AML/CFT. Pojasniti bi bilo treba tudi, da centralne banke prejete informacije lahko uporabljajo za svoje naloge.

3.4.4. Zdi se, da direktiva AML6 nefinančnim nadzornikom za AML/CFT ne dovoljuje izmenjave zaupnih informacij z bonitetnimi nadzorniki kreditnih in finančnih institucij. Taka izmenjava je lahko upravičena, kadar so pooblaščeni subjekti, ki niso kreditne ali finančne institucije, na primer ponudniki hipotekarnih ali potrošniških kreditov ([47]), del skupine, ki vključuje tudi kreditne ali finančne institucije. Zato se predlaga, da se tako dovoljenje doda.

3.5. *Izvajanje skrbnega preverjanja strank, kadar se ugotovi, da institucija propada ali bo verjetno propadla*

3.5.1. Uredba AML1 zahteva, da se v zvezi s kreditnimi institucijami skrbno preverjanje strank pod nadzorom nadzornikov izvaja tudi takrat, kadar je kreditna institucija v skladu z Direktivo 2014/59/EU Evropskega parlamenta in Sveta ([48]) opredeljena kot institucija, ki propada ali bo verjetno propadla, ali če so v skladu

([37]) Glej člen 51(2) direktive AML6.
([38]) Glej poglavje V direktive AML6.
([39]) Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o trgih kriptoimetij in spremembi Direktive (EU) 2019/1937 (COM(2020) 593 final).
([40]) Glej zadnji pododstavek člena 50(2) direktive AML6.
([41]) Glej člen 50(2) direktive AML6.
([42]) Glej člen 51(1) in člen 51(2) direktive AML6.
([43]) Glej na primer člen 56 Direktive 2013/36/EU.
([44]) Glej člena 50 in 51 direktive AML6.
([45]) Glej člen 40 direktive AML6.
([46]) Glej člen 41(1)(e) direktive AML6.
([47]) Glej člen 3(3)(k) uredbe AML1.
([48]) Direktiva 2014/59/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. maja 2014 o vzpostavitvi okvira za sanacijo ter reševanje kreditnih institucij in investicijskih podjetij ter o spremembi Direktive Sveta 82/891/EGS ter direktiv 2001/24/ES, 2002/47/ES, 2004/25/ES, 2005/56/ES, 2007/36/ES, 2011/35/EU, 2012/30/EU in 2013/36/EU in uredb (EU) št. 1093/2010 ter (EU) št. 648/2012 Evropskega parlamenta in Sveta (UL L 173, 12.6.2014, str. 190).

z Direktivo 2014/49/EU Evropskega parlamenta in Sveta vloge opredeljene kot nerazpoložljive ([49]). V takihprimerih nadzorniki odločijo o intenzivnosti in obsegu takih ukrepov skrbnega preverjanja strank glede na specifične razmere kreditne institucije ([50]). Izvedba takega postopka v zvezi z vsemi strankami institucije ali njihovim znatnim delom je lahko razmeroma obremenjujoča in dolgotrajna, zlasti če kreditna institucija nima zbranih ustreznih podatkov o svojih strankah. Zato se predlaga, da se določi, da bi bilo treba tako skrbno preverjanje strank izvajati samo po potrebi.

4. **Omejitev gotovinskih plačil**

4.1. Uredba AML1 uvaja prepoved sprejemanja ali izvajanja plačil v gotovini nad 10 000 EUR ali enakovrednim zneskom v drugih valutah za osebe, ki trgujejo z blagom in zagotavljajo storitve. Prav tako pa državam članicam omogoča, da ohranijo nižje omejitve ali da po posvetovanju z ECB sprejmejo nižje omejitve ([51]). S sprejetjem te določbe se bo izključila možnost uporabe eurobankovcev za transakcije med potrošniki in podjetji ter transakcije med podjetji nad navedenim pragom.

4.2. V skladu s Pogodbo ima ECB izključno pravico odobriti izdajanje eurobankovcev v Uniji ([52]). Eurobankovci, ki jih izdajo ECB in NCB euroobmočja, so edini bankovci s statusom zakonitega plačilnega sredstva v euroobmočju ([53]). Uporaba edinega plačilnega sredstva s statusom zakonitega plačilnega sredstva, določenim v primarnem pravu, bi tako s predvideno prepovedjo nad navedenim pragom postala nezakonita. Zakonodajalec Unije mora preveriti, ali ta prepoved neupravičeno ne posega v temeljno lastninsko pravico iz člena 17 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah ([54]). V zvezi s tem ECB ugotavlja, da lastninska pravica ni neomejena, ampak se lahko omeji v javnem interesu ter v primerih in pod pogoji, ki jih določa zakon. ECB je v prejšnjih mnenjih potrdila, da je preprečevanje pranja denarja v javnem interesu ([55]). Pomembno je, da take omejitve temeljijo na dokazih in da so skladne z načelom sorazmernosti, torej da so primerne za uresničitev legitimnih ciljev ter da ne presegajo tega, kar je nujno za doseganje teh ciljev ([56]).

4.3. Pojem „zakonito plačilno sredstvo“ je obravnavalo Sodišče Evropske unije. Sodišče je zlasti pojasnilo, da pojem „zakonito plačilno sredstvo“, izraženo v neki denarni enoti, pomeni, da tega plačilnega sredstva na splošno ni mogoče zavrniti pri izpolnitvi dolga, izraženega v isti denarni enoti, z nominalno vrednostjo, s čimer se doseže razbremenitev plačilne obveznosti ([57]). Sodišče je pri pojasnjevanju pojma „zakonito plačilno sredstvo“ v skladu s pravom Unije upoštevalo Priporočilo Komisije 2010/191/EU ([58]), ki vsebuje koristne smernice za razlago ustreznih določb prava Unije. V točki 1 Priporočila 2010/191/EU je navedeno, da bi moralo, kjer obstaja obveznost plačila, za eurobankovce in eurokovance kot zakonito plačilno sredstvo veljati (a) obvezno sprejetje teh bankovcev in kovancev, (b) njihovo sprejetje s polno nominalno vrednostjo in (c) razrešitev od plačilnih obveznosti. Po mnenju Sodišča to kaže, da pojem „zakonito plačilno sredstvo“ med drugim zajema načelno obveznost sprejemanja eurobankovcev in eurokovancev za plačilo ([59]).

([49]) Direktiva 2014/49/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. aprila 2014 o sistemih jamstva za vloge (UL L 173, 12.6.2014, str. 149).
([50]) Glej člen 15(4) uredbe AML1.
([51]) Glej člen 59 uredbe AML1.
([52]) Prvi stavek člena 128(1) Pogodbe in prvi stavek člena 16 Statuta ESCB.
([53]) Tretji stavek člena 128(1) Pogodbe in tretji stavek člena 16 Statuta ESCB.
([54]) Listina Evropske unije o temeljnih pravicah (UL C 326, 26.10.2012, str. 391).
([55]) Glej Mnenje CON/2014/37, Mnenje CON/2017/18 in Mnenje CON/2019/4.
([56]) Glej sodbo Sodišča z dne 26. januarja 2021, Hessischer Rundfunk, združeni zadevi C-422/19 in C-423/19, ECLI:EU:C:2021:63, točki 69 in 70.
([57]) Glej sodbo Sodišča z dne 26. januarja 2021, Hessischer Rundfunk, združeni zadevi C-422/19 in C-423/19, ECLI:EU:C:2021:63, točka 46.
([58]) Priporočilo Komisije 2010/191/EU z dne 22. marca 2010 o področju uporabe in učinkih, ki jih imajo eurobankovci in eurokovanci kot zakonito plačilno sredstvo (UL L 83, 30.3.2010, str. 70).
([59]) Glej sodbo Sodišča z dne 26. januarja 2021, *Hessischer Rundfunk*, združeni zadevi C-422/19 in C-423/19, ECLI:EU:C:2021:63, točke od 46 do 49.

4.4. Vendar je Sodišče tudi pojasnilo, da status zakonitega plačilnega sredstva ne zahteva absolutnega sprejemanja, ampak le načelno sprejemanje eurobankovcev kot plačilnega sredstva. Natančneje, status eurobankovcev kot zakonitega plačilnega sredstva državi članici ne preprečuje, da pri izvajanju svojih pristojnosti iz upravičenih razlogov v javnem interesu uvede odstopanje od splošnega pravila sprejemanja eurobankovcev za poravnavo plačilnih obveznosti, če so izpolnjeni določeni pogoji ([60]). Čeprav se je sodba Sodišča v konkretni zadevi nanašala na ukrep države članice, ECB meni, da enako razlogovanje velja za ukrepe, ki jih pri izvajanju svojih pristojnosti uvede Unija.

4.5. Pogoji, ki jih je Sodišče določilo posebej za omejitve v zvezi z eurobankovci kot zakonitim plačilnim sredstvom, zahtevajo, da (a) ni niti namen niti učinek ukrepa določitev pravne ureditve statusa eurobankovcev kot zakonitega plačilnega sredstva, (b) ukrep ne vodi k pravni ali dejanski odpravi navedenih bankovcev, zlasti s preprečitvijo možnosti, da se plačilna obveznost na splošno izpolni z gotovino, (c) je bil ukrep sprejet ob upoštevanju razlogov v javnem interesu, (d) je omejitev gotovinskih plačil, ki jo vsebuje ta ureditev, primerna za uresničitev zastavljenega cilja v javnem interesu in (e) ukrep ne presega tega, kar je nujno za uresničitev tega cilja ([61]).

4.6. ECB ugotavlja, da ni niti namen niti učinek člena 59 uredbe AML1 določitev pravne ureditve statusa eurobankovcev kot zakonitega plačilnega sredstva. ECB poleg tega pozdravlja dejstvo, da naj bi bil – kljub odsotnosti analize ali ocene učinka – prag za predvideno prepoved transakcij med potrošniki in podjetji ter transakcij med podjetji dovolj visok, da bi se izognili dejanskemu učinku, ki bi privedel do odprave eurobankovcev. Do dejanske odprave eurobankovcev bi lahko med drugim prišlo, če bi bili pragovi določeni tako nizko, da bi bila ogrožena ekonomska upravičenost gotovine kot splošnega in široko sprejetega plačilnega sredstva, ter delovanje gotovinskega cikla, kar bi nazadnje vplivalo tudi na transakcije pod pragom. ECB v zvezi s tem ugotavlja, da ima gotovina še vedno pomembno vlogo v družbi ter da so ECB in nacionalne centralne banke euroobmočja še naprej zavezane k ohranjanju njenega obstoja, splošne razpoložljivosti in uporabnosti kot plačilnega sredstva in hranilca vrednosti. Zato bi morali organi Unije in pristojni nacionalni organi vse take omejitve gotovinskih plačil in zastavljene cilje omejitev skrbno pojasniti širši javnosti z ustreznimi ukrepi obveščanja, da se ohrani zaupanje javnosti v eurogotovino kot veljavno, zakonito in zaupanja vredno plačilno sredstvo. Priporočljivo je, da ti ukrepi obveščanja vključujejo tudi preudarke v zvezi z manj omejevalnimi ukrepi, kot je obveznost obveščanja za transakcije nad določenim pragom, in razloge za oceno, da so ti manj omejevalni ukrepi manj učinkoviti.

4.7. Zmožnost plačevanja v gotovini ostaja pomembna zlasti za tiste, ki iz različnih upravičenih razlogov raje uporabljajo gotovino kot druge plačilne instrumente ali nimajo dostopa do bančnega sistema in elektronskih plačilnih sredstev. Gotovina je na splošno uporaben in cenjen plačilni instrument, saj omogoča neodvisna plačila ter zagotavlja varstvo podatkov in zasebnost. Poleg tega je splošno sprejeta in hitra, plačniku pa omogoča nadzor nad porabo. Trenutno je tudi edini plačilni instrument, ki državljanom omogoča poravnavo transakcije v centralnobančnem denarju, ki se poleg tega poravna takoj ([62]), brez posrednika in brez dodatnih stroškov. Poravnava plačilne transakcije v gotovini ne zahteva niti uporabe storitev ene ali več tretjih oseb niti razpoložljivosti tehnične opreme za prenos vrednosti od plačnika do prejemnika plačila. Gotovina ima zato tudi funkcijo nadomestne rešitve, če možnosti elektronskega plačevanja začasno niso na voljo, na primer zaradi izpadov elektronskih sistemov za odobritev in obdelavo plačil. Trenutno vsa negotovinska plačila temeljijo na storitvah komercialnih subjektov, ki za posamezne plačilne transakcije zaračunavajo provizije. V zvezi s tem ECB ugotavlja, da je bil leta 2020 sprejet novi sveženj Unije o digitalnih financah. Ta sveženj vključuje strategijo za plačila malih vrednosti, katere cilj je zagotoviti varne, hitre in zanesljive domače vseevropske rešitve za plačila za državljane in podjetja EU, ter strategijo za digitalne finance, katere cilj so digitalno prijaznejše evropske finančne storitve ob ohranitvi zelo visokih standardov zasebnosti in varstva podatkov v skladu s strategijo Komisije za podatke. Zakonodajalec Unije mora omejitve gotovinskih plačil uskladiti s prihodnjo razpoložljivostjo vseevropskih plačilnih rešitev, ki zagotavljajo visoko raven zasebnosti in varstva podatkov, da se izpolni pogoj razpoložljivosti drugih povsem enakovrednih zakonitih sredstev za poravnavo denarnih dolgov.

([60]) Glej sodbo Sodišča z dne 26. januarja 2021, Hessischer Rundfunk, združeni zadevi C-422/19 in C-423/19, ECLI:EU:C:2021:63, točka 67.

([61]) Glej sodbo Sodišča z dne 26. januarja 2021, Hessischer Rundfunk, združeni zadevi C-422/19 in C-423/19, ECLI:EU:C:2021:63, točka 78.

([62]) Glej odstavek 2.4 Mnenja CON/2017/8, odstavek 2.1 Mnenja CON/2019/41, odstavek 9.2.1 Mnenja CON/2020/13, odstavek 2.3 Mnenja CON/2020/21 in odstavek 7.2.1 Mnenja CON/2021/9.

4.8. V zvezi s sorazmernostjo omejitve statusa eurobankovcev kot zakonitega plačilnega sredstva Sodišče ne zahteva le, da je ukrep primeren za uresničitev cilja v javnem interesu, ampak tudi, da ne presega tega, kar je nujno za doseganje tega cilja. ECB je v svojih prejšnjih mnenjih zagotovila dodatne smernice o tem, ali so nacionalne omejitve statusa eurobankovcev kot zakonitega plačilnega sredstva sorazmerne. Opozorila je zlasti na to, da bolj kot je omejitev široka in splošna, strožja bi morala biti razlaga zahteve, da mora biti omejitev sorazmerna z zastavljenim ciljem. Pri ugotavljanju, ali je omejitev sorazmerna, bi bilo treba vedno upoštevati, kakšen je njen negativen učinek in ali bi bilo mogoče za uresničitev ustreznega cilja sprejeti druge ukrepe, ki bi imeli manj negativen učinek ([63]).

4.9. V tem okviru ECB ugotavlja, da bi bila predvidena prepoved iz uredbe AML1 absolutna. Ne sledi pristopu, ki temelji na tveganju in se je doslej uporabljal v okviru AML/CFT, temveč vpliva na vse državljane Unije in potnike v njej. Vendar je Sodišče poudarilo, da morajo biti vsem osebam, ki so dolžne plačevati, lahko dostopni zakoniti alternativni načini plačila ([64]), in s tem namignilo na potrebo po izjemah, če ne bi bilo tako. Zakonodajalec v tej fazi v uredbi AML1 ni predlagal posebnih izjem, ki bi zajemale primere, kadar alternativni načini plačila ne bi bili na voljo, na primer zaradi izpadov električne energije ali drugih motenj v elektronskih plačilnih sistemih. ECB želi spodbuditi vključitev takih sprememb, da se poveča sorazmernost predvidenega ukrepa in določijo izjeme, ki so potrebne takrat, kadar za izvajanje neposrednih osebnih plačil niso na voljo druga plačilna sredstva. Take izjeme bi se lahko dopolnile z zahtevo, da bi bilo treba sledljivost plačilnih transakcij z eurobankovci zagotoviti na način, ki je primerljiv z drugimi plačilnimi sredstvi, na primer z izpolnjevanjem jasnih obveznosti glede dokumentacije in/ali poročanja.

4.10. V skladu z uredbo AML1 mora Komisija tri leta od datuma začetka uporabe Evropskemu parlamentu in Svetu predložiti poročilo, v katerem oceni potrebo in sorazmernost glede nadaljnjega znižanja omejitve za velika gotovinska plačila ([65]). Prvič, roka iz členov 62 in 63 uredbe AML1 se zdi smiselno uskladiti ter predvideti prvi pregled šele pet let od datuma začetka njene uporabe, da se zagotovi dovolj dolgo obdobje, ko bo na voljo tudi poročilo o uporabi navedene uredbe. V zvezi s tem ECB poudarja, da bi morala Komisija pri vsakem predvidenem pregledu zagotoviti zanesljive analitične in empirične dokaze o vplivu omejitev gotovinskih plačil in njihovi učinkovitosti pri doseganju zastavljenih ciljev. Poleg tega taki empirični dokazi ne bi samodejno pomenili, da je treba gotovinske omejitve dodatno znižati. Zato bi bilo treba obseg pregleda, ki se zahteva od Komisije, spremeniti tako, da bi se ocenjevala tako potreba po *prilagoditvi* gotovinskih omejitev kot njena sorazmernost, namesto da bi se ta pregled izvajal izključno z vidika njihovega nadaljnjega nižanja.

5. **Dejavniki tveganja pri skrbnem preverjanju strank**

5.1. Uredba AML1 določa neizčrpen seznam dejavnikov in vrst dokazov, ki kažejo na morebitno manjše tveganje pri skrbnem preverjanju strank, ki ga pooblaščeni subjekti izvajajo v zvezi s svojimi strankami ([66]). Seznam vključuje tudi „javne uprave in javna podjetja“. Predlaga se pojasnilo, da pojem „javne uprave“ zajema tudi javne organe in telesa ter vključuje centralne banke. V Direktivi 2005/60/ES ([67]), tretji direktivi AML, je bil uporabljen pojem „javni organi“. V Direktivi Komisije 2006/70/ES ([68]), s katero je bila prenesena tretja direktiva AML, je bil uporabljen pojem „javni organi in javna telesa“. V Direktivi (EU) 2015/849, četrti direktivi AML, je bil uporabljen pojem „javne uprave ali javna podjetja“ ([69]). Po izkušnjah ECB večina nasprotnih strank ECB razume, da ti pojmi zajemajo centralne banke. Ne glede na to pa se v izogib dvomu predlaga razjasnitev te besedne zveze.

([63]) Glej odstavek 2.7 Mnenja CON/2017/8.

([64]) Glej sodbo Sodišča z dne 26. januarja 2021, Hessischer Rundfunk, združeni zadevi C-422/19 in C-423/19, ECLI:EU:C:2021:63, točka 77.

([65]) Glej člen 63(b) uredbe AML1.

([66]) Glej Prilogo II k uredbi AML1.

([67]) Glej člen 11(2)(c) Direktive 2005/60/ES.

([68]) Glej člen 3 Direktive Komisije 2006/70/ES z dne 1. avgusta 2006 o določitvi izvedbenih ukrepov za Direktivo 2005/60/ES Evropskega parlamenta in Sveta glede opredelitve politično izpostavljene osebe in tehničnih meril za postopke poenostavljene dolžnosti skrbnosti pri ugotavljanju identitete stranke ter izjeme na podlagi finančne dejavnosti, ki poteka zgolj občasno ali v omejenem obsegu (UL L 214, 4.8.2006, str. 29).

([69]) Glej Prilogo II, odstavek 1, točka (b), k Direktivi (EU) 2015/849.

6. **Opredelitev kriptosredstev**

6.1. V uredbi AML1 se namesto pojma „virtualne valute“, ki je bil v Direktivo (EU) 2015/849 uveden z Direktivo (EU) 2018/843 ([70]), uporablja pojem „kriptosredstva“. ECB pozdravlja to spremembo, saj bi lahko pojem „virtualne valute“ povzročil napačno razumevanje narave teh vrst sredstev, ki niso valute.

6.2. ECB tudi razume, da je vključitev kategorije ponudnikov storitev v zvezi s kriptosredstvi v področje uporabe predlagane uredbe namenjena uskladitvi okvira Unije za AML/CFT s spremenjenimi priporočili Projektne skupine za finančno ukrepanje (FATF). Vendar v zvezi s tem ni jasno, ali so v opredelitvi kriptosredstev, ki se uporablja v uredbi AML1, zajete vse vrste virtualnih sredstev, kot so opredeljene v priporočilih FATF. V priporočilih FATF je virtualno sredstvo opredeljeno kot „digitalna oblika vrednosti, ki se lahko digitalno izmenjuje ali prenaša in uporablja za plačevanje ali vlaganje. Virtualna sredstva ne zajemajo digitalnih oblik fiat valut, vrednostnih papirjev in drugih finančnih sredstev, ki so že zajeta drugje v priporočilih FATF“ ([71]). Uredba AML1 prevzema opredelitev kriptosredstev ([72]) iz predlagane uredbe MiCA, ki določa, da kriptosredstvo „pomeni digitalno predstavitev vrednosti ali pravic, ki jih je mogoče elektronsko prenesti in shraniti z uporabo tehnologije razpršene evidence ali podobne tehnologije“ ([73]). Medtem ko je torej opredelitev FATF tehnološko nevtralna, pa je opredelitev v uredbi AML1 omejena na virtualna sredstva, ki temeljijo na tehnologiji razpršene evidence ali podobni tehnologiji. Vsaj teoretično se zdi, da bi virtualna sredstva lahko temeljila tudi na drugi tehnologiji, kar bi pomenilo, da ne bi bila zajeta v uredbi AML1.

6.3. Če bi sozakonodajalca razmišljala o širši, tehnološko nevtralni opredelitvi, da bi zagotovila skladnost okvira Unije s priporočili FATF, bi se bilo treba z vidika politik odločiti tudi glede tega, katere digitalne oblike vrednosti bi bilo morda treba izvzeti iz področja uporabe uredbe AML1.

Kadar ECB priporoča, da se predlagana direktiva ali uredba spremeni, so konkretni predlogi sprememb besedila s pripadajočimi pojasnili navedeni v ločenem tehničnem delovnem dokumentu. Tehnični delovni dokument je dostopen v angleščini na spletni strani EUR-Lex.

V Frankfurtu na Majni, 16. februarja 2022

Predsednica ECB
Christine LAGARDE

([70]) Glej člen 1(2)(d) Direktive (EU) 2018/843.
([71]) Glej stran 130 priporočil FATF. Dostopna so na spletni strani FATF na naslovu https://www.fatf-gafi.org/
([72]) Glej člen 2(13) uredbe AML1.
([73]) Glej člen 2(3) predlagane uredbe MiCA.