EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 11.3.2024
COM(2024) 112 final

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

o izvajanju Direktive (EU) 2015/849

{SWD(2024) 50 final}

1. UVOD

V skladu s členom 65(1) Direktive (EU) 2015/849 ([1]), kakor je bila spremenjena z Direktivo (EU) 2018/843 ([2]), mora Komisija pripraviti poročilo o izvajanju Direktive ter ga predložiti Evropskemu parlamentu in Svetu. V določbi so navedene številne točke, ki jih je treba zajeti v poročilu, zlasti informacije o (a) ukrepih za preprečevanje in obravnavanje nastajajočih težav in novih dogodkov, ki ogrožajo finančni sistem Unije; (b) nadaljnjih ukrepih v zvezi z nacionalnimi ovirami za učinkovit nadzor; (c) dostopu do informacij za pristojne organe in finančne obveščevalne enote (FIU); (d) mednarodnem sodelovanju in izmenjavi informacij med pristojnimi organi in FIU; (e) ukrepih Komisije za preverjanje skladnosti držav članic z Direktivo ter za oceno nastajajočih težav in novih dogodkov v državah članicah; (f) dejanskem lastništvu gospodarskih in drugih pravnih subjektov, ki so registrirani zunaj EU, ter ukrepih okrepljenega skrbnega preverjanja v zvezi s politično izpostavljenimi osebami ter (g) spoštovanju temeljnih pravic in načel iz Listine Evropske unije o temeljnih pravicah. V skladu s tretjim pododstavkom člena 65(1) Direktive (EU) 2015/849 mora Komisija oceniti potrebo po novih zakonodajnih predlogih v zvezi z več specifičnimi temami, zlasti podatkovnimi zbirkami uporabnikov virtualnih valut, uradi za odvzem premoženjskih koristi in politično izpostavljenimi osebami. Namen tega poročila je upoštevati vse specifične vidike iz člena 65 Direktive (EU) 2015/849. Nekatere točke iz navedenega člena so obravnavane v posebnih oddelkih tega poročila, druge pa so bile združene v oddelkih, da bi se obravnavale povezano ([3]).

To poročilo temelji na informacijah, zbranih iz različnih virov, in sicer dveh anket, ki so ju v državah članicah izvedle službe Komisije, prispevkov Evropskega bančnega organa (EBA) in študije, ki jo je izvedel Svet Evrope ([4]). Komisija je leta 2022 prek skupine strokovnjakov za preprečevanje pranja denarja in financiranja terorizma ter mreže nacionalnih strokovnjakov za

([1]) 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).

([2]) 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).

([3]) Točke iz člena 65(1) Direktive (EU) 2015/849 so v tem poročilu obravnavane, kot sledi: v oddelku 2 poročila sta obravnavana prvi del točke (e) člena 65(1) v zvezi s popisom ukrepov Komisije za preverjanje, ali države članice ravnajo v skladu s to direktivo, in točka (b) člena 65(1), v oddelku 3 o oceni in blažitvi tveganja sta obravnavana drugi del točke (e) v zvezi z ukrepi Komisije za oceno nastajajočih težav in novih dogodkov v državah članicah ter točka (a) člena 65(1), v oddelku 4 o dostopu do informacij za pristojne nacionalne organe in FIU ter sodelovanju med pristojnimi nacionalnimi organi in FIU, tudi na mednarodni ravni, je obravnavana točka (c), v oddelku 5 o informacijah o dejanskem lastništvu subjektov, registriranih zunaj Unije, je obravnavan prvi del točke (f), v oddelku 6 o ukrepih okrepljenega skrbnega preverjanja strank za politično izpostavljene osebe je obravnavan drugi del točke (f), v oddelku 7 o temeljnih pravicah je obravnavana točka (g), v oddelku 8 pa tretji pododstavek člena 65(1) Direktive (EU) 2015/849, pri čemer je predstavljena ocena potrebe po novih zakonodajnih predlogih v zvezi s podatkovnimi zbirkami uporabnikov virtualnih valut in uradi za odvzem premoženjskih koristi.

([4]) Povzetki rezultatov anket in prispevkov EBA so vključeni v delovni dokument služb Komisije, priložen poročilu. Študija Sveta Evrope je javno dostopna na spletnem mestu Evropske komisije od datuma objave poročila.

preprečevanje pranja denarja in financiranja terorizma pod okriljem EBA izvedla anketo za države članice, da bi zbrala informacije o ukrepih, sprejetih na ravni držav članic, ki se izrecno zahtevajo s členom 65 Direktive (EU) 2015/849. Poleg tega je leta 2022 izvedla anketo za FIU o njihovem dostopu do ustreznih informacij. EBA je zagotovil prispevke o izvajanju direktive o preprečevanju pranja denarja, oceni tveganja pranja denarja in financiranja terorizma, vključno z nastajajočimi tveganji in blažitvijo tveganj, ter o dostopu do informacij za pristojne nacionalne organe in FIU ter sodelovanju med njimi. Svet Evrope je na podlagi pogodbe, sklenjene s Komisijo, izvedel študijo o učinkovitem izvajanju Direktive (EU) 2015/849 v državah članicah EU. Komisija je ocenila vse te prispevke, oblikovala sklepe in svoje ugotovitve vključila v to poročilo. Zadnji prispevki so bili predloženi oktobra 2023, upoštevale pa so se informacije za obdobje do 15. septembra 2023, da bi bilo na voljo dovolj časa za obdelavo prejetih informacij.

Po uvedbi zahteve, da mora Komisija pripraviti poročilo o izvajanju Direktive, z Direktivo (EU) 2018/843, ki je bila sprejeta 30. maja 2018, se je okvir v zvezi s preprečevanjem pranja denarja in financiranja terorizma (AML/CFT) dodatno razvil. Po letu 2017 je več odmevnih primerov pranja denarja, v katere so bili vpleteni kreditne institucije EU ter strokovnjaki in podjetja, kot so revizorji, davčni svetovalci ter ponudniki storitev za sklade in družbe, razkrilo strukturne pomanjkljivosti sedanjega sistema. Da bi Komisija obravnavala ugotovljene pomanjkljivosti, je 7. maja 2020 predstavila akcijski načrt, 20. julija 2021 pa je predložila sveženj zakonodajnih predlogov za preprečevanje pranja denarja in financiranja terorizma (v nadaljnjem besedilu: sveženj o AML/CFT), v zvezi s katerim zdaj potekajo pogajanja med sozakonodajalcema ([5]). S predlogi se obravnavajo vprašanja, opredeljena v zvezi z izvajanjem Direktive (EU) 2015/849, kakor je bila spremenjena z Direktivo (EU) 2018/843, v skladu z analizo, izvedeno v okviru ocene učinka, priložene svežnju o AML/CFT ([6]). Splošni cilj svežnja o AML/CFT je zagotoviti celovit regulativni in institucionalni okvir za preprečevanje pranja denarja in financiranja terorizma. Sveženj izpolnjuje ta cilj z uskladitvijo zahtev, ki se uporabljajo za pooblaščene subjekte ter v zvezi s preglednostjo dejanskega lastništva pravnih subjektov in pravnih ureditev, okrepitvijo nalog, pooblastil in orodij nadzornikov in FIU ter zagotovitvijo učinkovitega in stalnega nadzora ter tesnejšega sodelovanja in izmenjave informacij med FIU na podlagi ukrepov prihodnjega evropskega organa za preprečevanje pranja denarja (AMLA) ([7]). Tako je v oceni učinka, priloženi svežnju o AML/CFT, predvidena ocena, ki jo je treba izvesti na podlagi več točk iz člena 65(1) Direktive (EU) 2015/849, sveženj o AML/CFT pa že vsebuje rešitve za

([5]) https://finance.ec.europa.eu/publications/anti-money-laundering-and-countering-financing-terrorism-legislative-package_en

([6]) Delovni dokument služb Komisije Ocena učinka, spremni dokument k svežnju o preprečevanju pranja denarja (SWD(2021) 190 final). V zvezi z deli zakonodajnega svežnja o AML/CFT še vedno potekajo pogajanja (na dan 15. septembra 2023).

([7]) Za več osnovnih informacij glej delovni dokument služb Komisije, priložen temu poročilu.

številna opredeljena vprašanja. Vsak oddelek po potrebi vsebuje dodatna pojasnila načina, kako bi se s predlogi iz svežnja o AML/CFT obravnavala zadevna specifična vprašanja.

2. IZVAJANJE DIREKTIVE (EU) 2015/849 IN DIREKTIVE (EU) 2018/843 O SPREMEMBI DIREKTIVE (EU) 2015/849

Komisija mora v skladu s členom 65(1), točka (e), Direktive (EU) 2015/849 predložiti popis potrebnih ukrepov Komisije za preverjanje, ali države članice ravnajo v skladu z direktivo o AML/CFT.

Učinkovito izvajanje je še naprej v središču strategije Komisije za AML/CFT. Komisija je že v svojem akcijskem načrtu za AML/CFT, ki ga je sprejela maja 2020 ([8]), učinkovito izvajanje obstoječega okvira EU za AML/CFT opredelila kot svojo glavno prednostno nalogo. Države članice morajo prenesti pravila EU o AML/CFT, pristojni organi in pooblaščeni subjekti pa jih morajo učinkovito izvajati. Vse države članice so sporočile, da so dokončale prenos Direktive (EU) 2015/849 in Direktive (EU) 2018/843, s katero je spremenjena Direktiva (EU) 2015/849.

Komisija je v zvezi z Direktivo (EU) 2015/849 zaključila ocenjevanje prenosa in po potrebi začela postopke za ugotavljanje kršitev. Od 34 postopkov za ugotavljanje kršitev, ki jih je prvotno začela ([9]), sta bila 15. septembra 2023 odprta samo še dva.

Komisija je v zvezi z Direktivo (EU) 2018/843 konec leta 2022 zaključila ocenjevanje popolnosti prenosa. Kar zadeva primere nesporočanja, je bilo februarja 2020, tj. po izteku roka za prenos 20. januarja 2020, poslanih osem uradnih opominov. Maja 2020 so bili dodatnim osmim državam članicam poslani uradni opomini zaradi delnega prenosa. V petih primerih so postopki dosegli fazo obrazloženega mnenja. Noben od teh primerov ni več odprt. Še en postopek je bil uveden februarja 2023. V zvezi z neskladnostjo so bili uvedeni štirje postopki za ugotavljanje kršitev, ki so bili 15. septembra 2023 v fazi uradnega opomina. Komisija je svojo oceno dokončala do konca leta 2023.

Učinkovito izvajanje okvira za AML/CFT se poleg pravnega izvrševanja obravnava tudi z različnimi drugimi orodji. Med njimi sta izdajanje priporočil na področju AML/CFT za posamezne države v okviru evropskega semestra ter izvajanje specifičnih mejnikov in projektov na nacionalni ravni za izboljšanje učinkovitosti sistemov držav članic za AML/CFT v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost.

([8]) Sporočilo Komisije o akcijskem načrtu za celovito politiko Unije o preprečevanju pranja denarja in boju proti financiranju terorizma (2020/C 164/06).

([9]) Osemindvajset postopkov zaradi neprenosa in šest postopkov zaradi neskladnosti.

Poleg tega je Svet Evrope izvedel študijo o učinkovitem izvajanju Direktive (EU) 2015/849 v državah članicah EU ([10]). Projekt, izveden na podlagi pogodbe, sklenjene s Komisijo, se je začel 24. julija 2019 in se je izvajal več kot tri leta. Svet Evrope je v poročilu o študiji povzel ugotovitve in dobre prakse v državah članicah. Ugotovil je, da so države članice opravile veliko dela za učinkovito izvajanje specifičnih določb Direktive (EU) 2015/849. Države članice so zavezane boju proti finančnemu kriminalu, učinkovito obravnavanje pranja denarja in financiranja terorizma pa je postalo ena od ključnih prednostnih nalog. Ne glede na to je bilo ugotovljenih več vrzeli, ki jih morajo obravnavati države članice, da se zagotovi učinkovito in konkretno izvajanje ocenjenih določb Direktive (EU) 2015/849 v praksi. Komisija proaktivno in sistematično sprejema nadaljnje ukrepe v zvezi z ugotovitvami študije.

Evropski bančni organ (EBA) je v skladu s svojimi zakonskimi pooblastili ([11]) za vodenje, usklajevanje in spremljanje prizadevanj finančnega sektorja za AML/CFT po vsej EU vzpostavil celovit regulativni okvir, ki določa skupne standarde za finančne institucije in njihove nadzornike v zvezi z ukrepi, ki jih morajo sprejemati za spoprijemanje s tveganjem pranja denarja in financiranja terorizma. Poleg tega je s spodbujanjem sodelovanja med bonitetnimi nadzorniki, nadzorniki na področju AML/CFT, FIU in drugimi deležniki na podlagi krepitve zmogljivosti, usposabljanja in ozaveščanja ter z izvajanjem poglobljenih pregledov pristopov nacionalnih nadzornikov k spopadanju s tveganjem pranja denarja in financiranja terorizma podpiral učinkovito izvajanje tega okvira. V okviru svojih pregledov je pristojnim organom zagotavljal ciljno usmerjena priporočila za okrepitev njihovih pristopov in izboljšanje njihove učinkovitosti.

Specifična točka, ki jo je treba v skladu s členom 65(1), točka (b), Direktive (EU) 2015/849 obravnavati v poročilu, se nanaša na nadaljnje ukrepe, sprejete na ravni EU in držav članic, na podlagi izpostavljenih vprašanj, vključno s pritožbami v zvezi z nacionalno zakonodajo, ki ovira nadzorna in preiskovalna pooblastila pristojnih organov in samoregulativnih organov. Na ravni EU se številni od teh izzivov rešujejo s svežnjem o AML/CFT iz leta 2021. To velja zlasti za zgoraj navedeno vprašanje nacionalnih ovir za učinkovit nadzor, saj predlagana zakonodaja zagotavlja skladen okvir EU z mehanizmi sodelovanja, ki jih dopolnjuje vloga prihodnjega organa AML, s čimer se bo odpravila nacionalna razdrobljenost. Na ravni držav članic ni nobena od 27 držav članic poročala o takih nadaljnjih ukrepih v zvezi s to točko. Poleg tega ni nobena poročala o pritožbah v zvezi z nacionalno zakonodajo, ki ovira ali bi lahko ovirala nadzor. Več držav članic pa je poročalo o različnih nadaljnjih ukrepih, namenjenih izboljšanju učinkovitosti nadzora, in ukrepih, ki so jih sprejeli njihovi nadzorni organi, kot so pobude za izboljšanje sodelovanja med nadzorniki.

([10]) Študija Sveta Evrope je javno dostopna na spletnem mestu Evropske komisije od datuma objave poročila.

([11]) Uredba (EU) št. 1093/2010 o EBA, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/sl/TXT/PDF/?uri=CELEX:02010R1093-20210626&qid=1680524907642&from=en.

3. OCENJEVANJE IN BLAŽITEV TVEGANJ

V skladu s členom 65(1), točka (e), Direktive (EU) 2015/849 mora Komisija predložiti popis potrebnih ukrepov Komisije za oceno nastajajočih težav in novih dogodkov v državah članicah. V skladu s členom 65(1), točka (a), je treba predložiti popis sprejetih posebnih ukrepov in mehanizmov, vzpostavljenih na ravni Unije in držav članic, za preprečevanje in obravnavanje nastajajočih težav in novih dogodkov, ki ogrožajo finančni sistem Unije.

Evropska komisija je oktobra 2022 objavila nadnacionalno oceno tveganja, v okviru katere je ocenila tveganje pranja denarja in financiranja terorizma, ki vpliva na notranji trg in je povezano s čezmejnimi dejavnostmi. To je tretje tovrstno poročilo ([12]) po različicah iz let 2017 in 2019. Ocena je osredotočena na ranljivosti na ravni EU v zvezi s pravnim okvirom in njegovo učinkovito uporabo. V poročilu so predstavljeni glavna tveganja za notranji trg v najrazličnejših sektorjih in horizontalne ranljivosti, ki lahko vplivajo na te sektorje. V njem so navedeni tudi blažilni ukrepi, ki bi jih bilo treba sprejeti na ravni EU in nacionalni ravni za obravnavo tveganj, ter številna priporočila za različne zadevne deležnike.

Na ravni EU so bili sprejeti posebni ukrepi in vzpostavljeni mehanizmi za preprečevanje in obravnavanje nastajajočih težav in novih dogodkov, ki ogrožajo finančni sistem EU. Z Direktivo (EU) 2015/849 je bil v pravu EU uveden pristop, ki temelji na tveganju. Uvedena je bila tudi zahteva, v skladu s katero morajo evropski nadzorni organi ([13]) izdati smernice, da bi med kreditnimi in finančnimi institucijami ter njihovimi nadzorniki na področju AML/CFT spodbujali skupno razumevanje pristopa k AML/CFT, ki temelji na tveganju. Na podlagi tega so evropski nadzorni organi izdali smernice o dejavnikih, ki bi jih morale kreditne in finančne institucije upoštevati pri ocenjevanju tveganja pranja denarja in financiranja terorizma, povezanega s poslovnim odnosom ali občasno transakcijo, ter o ukrepih, ki bi jih morale sprejeti za obvladovanje navedenega tveganja ([14]). Izdali so tudi smernice o značilnostih pristopa na podlagi tveganja k nadzoru na področju AML/CFT, naslovljene na nadzornike ([15]). EBA je pozneje posodobil oba dokumenta s smernicami, da bi se upoštevala nova tveganja in zagotovile rešitve za skupne izzive

([12]) Poročilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu o oceni tveganja pranja denarja in financiranja terorizma, ki vpliva na notranji trg in je povezano s čezmejnimi dejavnostmi (COM(2022) 554 final).

([13]) Evropski nadzorni organi, tj. Evropski bančni organ (EBA), Evropski organ za zavarovanja in poklicne pokojnine (EIOPA) ter Evropski organ za vrednostne papirje in trge (ESMA), si prizadevajo predvsem za uskladitev finančnega nadzora v EU z razvojem enotnih pravil, tj. nabora bonitetnih standardov za posamezne finančne institucije. Evropski nadzorni organi pomagajo zagotoviti dosledno uporabo pravil, da bi se vzpostavili enaki konkurenčni pogoji. Poleg tega so pooblaščeni za ocenjevanje tveganj in ranljivosti v finančnem sektorju.

([14]) EBA/GL/2021/02 z dne 1. marca 2021: https://www.eba.europa.eu/sites/default/files/document_library/Publications/Guidelines/2021/Guidelines%20on%20ML-TF%20risk%20factors%20%28revised%29%202021-02/Translations/1016929/Guidelines%20ML%20TF%20Risk%20Factors_SL.pdf.

([15]) EBA/GL/2021/16 z dne 16. decembra 2021: https://www.eba.europa.eu/sites/default/files/document_library/Publications/Guidelines/2021/EBA-GL-2021-16%20GL%20on%20RBA%20to%20AML%20CFT/Translations/1029576/GL%20on%20RBA%20AML%20CFT_SL_COR.pdf.

pri izvajanju. Da bi zagotovil dosleden pristop, je smernice po potrebi dopolnil s smernicami in mnenji o specifičnih vidikih evropske ureditve AML/CFT, ki jih je pripravil na lastno pobudo, na primer smernicami za sklepanje poslovnega razmerja na daljavo ([16]) ter smernicami o vlogah in odgovornostih pooblaščenca za zagotavljanje skladnosti s predpisi na področju AML/CFT ([17]).

Od leta 2017 so evropski nadzorni organi vsaki dve leti izdali mnenje o tveganjih pranja denarja in financiranja terorizma, ki vplivajo na notranji trg. EBA je v skladu z revidiranim pooblastilom, ki mu je bilo podeljeno januarja 2020, kot organ EU z izključno pristojnostjo za AML/CFT leta 2021 objavil tretje mnenje o tveganjih pranja denarja in financiranja terorizma ([18]). Leta 2021 so bila najpomembnejša tveganja povezana z virtualnimi valutami in inovativnimi finančnimi storitvami. Tudi v zvezi z zmanjševanjem tveganja so bile ugotovljene skrbi, EBA pa je januarja 2022 objavil poročilo in mnenje o tej temi, marca 2023 pa izdal smernice ([19]). Četrto mnenje o tveganjih pranja denarja in financiranja terorizma je bilo objavljeno julija 2023 ([20]).

Januarja 2020 je EBA dobil nova orodja in pooblastila za izvajanje svojih funkcij. Na primer, poleg veljavnih pooblastil za ocenjevanje tveganja je bil EBA v skladu s členom 9a Uredbe (EU) št. 1093/2010 pooblaščen za izvajanje „ocen[...] tveganja, strategij, zmogljivosti in virov pristojnih organov, ki jih imajo pristojni organi na voljo za obravnavo najpomembnejših nastajajočih tveganj, povezanih s pranjem denarja in financiranjem terorizma na ravni Unije, ki so bila ugotovljena v nadnacionalni oceni tveganja“.

([16]) EBA/GL/2022/15 z dne 22. novembra 2022: https://www.eba.europa.eu/sites/default/files/document_library/Publications/Guidelines/2022/EBA-GL-2022-15%20GL%20on%20remote%20customer%20onboarding/Translations/1054121/GL%20remote%20customer%20onboarding%20solutions%20(EBA%20GL%202022%2015)_SL_REV.pdf.

([17]) EBA/GL/2022/05 z dne 14. junija 2022: https://www.eba.europa.eu/sites/default/files/document_library/Publications/Guidelines/2022/EBA-GL-2022-05%20GLs%20on%20AML%20compliance%20officers/Translations/1039067/GL%20on%20AMLCFT%20compliance%20officers%20%28EBA%20GL%202022%2005%29_SL_COR.pdf.

([18]) Najnovejše je mnenje EBA/Op/2021/04 z dne 3. marca 2021: https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Opinions/2021/963685/Opinion%20on%20MLTF%20risks.pdf.

([19]) EBA/GL/2023/04 z dne 31. marca 2023: https://www.eba.europa.eu/sites/default/files/document_library/Publications/Guidelines/2023/EBA-GL-2023-04/Translations/1061465/GLs%20on%20MLTF%20risk%20management%20%28EBA%20GL%202023%2004%29_SL_COR.pdf; in mnenje o zmanjševanju tveganja EBA/Op/2022/01 z dne 5. januarja 2022: 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.

([20]) https://www.eba.europa.eu/eba-publishes-fourth-opinion-%C2%A0-money-laundering-and-terrorist-financing-risks-across-eu

Take ocene tveganja so vključevale tveganja finančnega kriminala, povezana s pandemijo COVID-19 ([21]), ([22]), davčno goljufijo z dividendami v aferi *Cum Ex* in odzive evropskih organov na razkritja *Luanda Leaks* ([23]). EBA je po ruski invaziji na Ukrajino marca 2022 izdal izjavo, v kateri je poudaril pomen upoštevanja omejevalnih ukrepov proti Rusiji ter začasne zaščite, podpore in olajševanja dostopa do finančnih storitev za ljudi, ki zaradi vojne bežijo iz Ukrajine ([24]), aprila 2022 pa je izdal podrobnejša navodila v zvezi s tem. Najnovejša ocena tveganja, ki jo je EBA izvedel na podlagi člena 9a(5) Uredbe (EU) št. 1093/2010 in je bila objavljena junija 2023 ([25]), je osredotočena na tveganja pranja denarja in financiranja terorizma, povezana s plačilnimi institucijami.

Poleg tega je bilo veliko vprašanj obravnavanih z zakonodajnim svežnjem o AML/CFT, na primer z uvrstitvijo novih subjektov na seznam pooblaščenih subjektov, vključno s ponudniki storitev v zvezi z virtualnimi sredstvi, ponudniki storitev množičnega financiranja, trgovci s plemenitimi kovinami in dragimi kamni ter subjekti, ki zagotavljajo pomoč pri pridobivanju prebivališča v zameno za naložbe. Poleg tega so v svežnju o AML/CFT predvidene nove določbe o uskladitvi in okrepitvi zahtev za ocenjevanje tveganja na ravni EU in nacionalni ravni (pogostost, vključitev ocene tveganja pravnih oseb, zajetje tveganj izogibanja ciljno usmerjenim finančnim sankcijam, povezanim s financiranjem širjenja orožja), s čimer se poveča sposobnost EU za odkrivanje in blažitev nastajajočih tveganj ([26]).

Na ravni držav članic so po podatkih ankete za države članice, ki jo je Komisija izvedla leta 2022, vse države članice od leta 2018 izvedle vsaj eno nacionalno ocenjevanje tveganja. Med njimi so velike razlike glede pogostosti posodabljanja ocen. Poleg tega odgovori, zbrani pri anketi, kažejo, da so organi za AML/CFT in FIU pripravili različne tematske ali sektorske ocene tveganja. V večini držav članic so FIU izdale strateške analize o nastajajočih ali specifičnih tveganjih, zlasti tveganjih,

([21]) Izjava EBA o ukrepih za blažitev tveganj finančnega kriminala v pandemiji COVID-19, izdana 31. marca 2020: https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/News%20and%20Press/Press%20Room/Press%20Releases/2020/EBA%20provides%20additional%20clarity%20on%20measures%20to%20mitigate%20the%20impact%20of%20COVID-19%20on%20the%20EU%20banking%20sector/Statement%20on%20actions%20to%20mitigate%20financial%20crime%20risks%20in%20the%20COVID-19%20pandemic.pdf.

([22]) Glasilo EBA o AML/CFT, 1. izdaja, 15. maj 2020: https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Other%20publications/2020/883686/EBA%20AML%20Newsletter_Issue%201-.pdf.

([23]) EBA/REP/2022/05 z dne 22. februarja 2022: https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Reports/2022/1027361/Report%20Risk%20assessment%20on%20Luanda%20Leaks%20under%20art%209a.pdf.

([24]) http://www.eba.europa.eu/eba-calls-financial-institutions-and-supervisors-provide-access-eu-financial-system

([25]) Poročilo o tveganjih pranja denarja in financiranja terorizma, povezanih s plačilnimi institucijami: https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Reports/2023/1056453/Report%20on%20ML%20TF%20risks%20associated%20with%20payment%20institutions.pdf.

([26]) V zvezi s tem delom zakonodajnega svežnja o AML/CFT še vedno potekajo pogajanja (na dan 15. septembra 2023).

ki se nanašajo na ponudnike storitev v zvezi z virtualnimi sredstvi, gotovinske posle, goljufije in davčne zlorabe.

Poleg tega je v anketi iz leta 2022 velika večina držav članic navedla, da so v skladu z ustrezno nacionalno zakonodajo o AML/CFT od leta 2018 na seznam pooblaščenih subjektov dodale ponudnike storitev v zvezi z virtualnimi sredstvi. Več držav članic je dodalo tudi ponudnike storitev množičnega financiranja, profesionalne nogometne klube ali politične stranke, nekatere pa so dodale trgovce z umetninami, ponudnike pisarniških storitev ali nepremičninske posrednike in razvijalce.

Po podatkih ankete iz leta 2022 je velika večina držav članic izdala smernice ali okrožnice o postopkih skrbnega preverjanja strank in dejavnikih tveganja za preprečevanje pranja denarja in financiranja terorizma. Nekatere od njih so šle celo dlje ter so uvedle prilagojene ureditve in pravila o AML/CFT za specifične sektorje (npr. ponudnike storitev v zvezi z virtualnimi sredstvi, trgovce s plemenitimi kovinami in dragimi kamni, nepremičninske posrednike).

4. PRISTOJNI NACIONALNI ORGANI IN FIU – DOSTOP DO INFORMACIJ IN SODELOVANJE, TUDI NA MEDNARODNI RAVNI

V skladu s členom 65(1), točka (c), Direktive (EU) 2015/849 mora Komisija predložiti popis razpoložljivosti ustreznih informacij za pristojne organe in FIU držav članic zaradi preprečevanja uporabe finančnega sistema za pranje denarja in financiranje terorizma, v skladu s členom 65(1), točka (d), pa popis mednarodnega sodelovanja in izmenjave informacij med pristojnimi organi in FIU.

Na področju izmenjave informacij in sodelovanja so bile dosežene številne izboljšave. Svet Evrope je v svoji študiji ugotovil, da so skoraj vse države članice ustanovile odbore ali organe na nacionalni ravni, da bi spodbujale tesno sodelovanje in usklajevanje pristojnih organov za namene prepoznavanja, ocenjevanja in razumevanja tveganj pranja denarja in financiranja terorizma, s katerimi se sooča država članica, ter zagotovitev učinkovitega razvoja in izvajanja strategij, povezanih z AML/CFT.

Za finančni sektor so bili od sprejetja direktiv (EU) 2015/849 in (EU) 2018/843 sprejeti pomembni ukrepi za izboljšanje dostopa do informacij in sodelovanja pri nadzoru. To so zlasti objava skupnih smernic evropskih nadzornih organov o kolegijih za AML/CFT iz leta 2019 ([27]), večstranski

([27]) Skupne smernice o sodelovanju in izmenjavi informacij, JC 2019 81 z dne 16. decembra 2019: https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library//Joint%20Guidelines%20on%20cooperation%20and%20information%20exchange%20on%20AML%20-%; https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Guidelines/2021/EBA-GL-2021-15%20GL%20on%20CFT%20cooperation/1025384/Final%20AML-CFT%20Cooperation%20Guidelines.pdf20CFT.pdf.

sporazum med ECB in pristojnimi organi iz leta 2019, smernice EBA o sodelovanju med bonitetnimi nadzorniki, nadzorniki za AML/CFT in FIU iz leta 2021 ([28]), vzpostavitev EuReCA, tj. podatkovne zbirke EBA na področju AML/CFT, ter delo v zvezi z okrepitvijo sodelovanja med nadzorniki za AML/CFT in bonitetnimi nadzorniki.

Skupne smernice treh evropskih nadzornih organov o kolegijih za AML/CFT vzpostavljajo okvir za sodelovanje pri nadzoru v čezmejnem kontekstu. EBA je spodbujal ustanovitev kolegijev nadzornikov za AML/CFT in spremlja njihovo delovanje ([29]). Do 15. septembra 2023 je bilo ustanovljenih 274 kolegijev. Sveženj o AML/CFT uvaja pravno obveznost ustanovitve kolegijev za AML/CFT za čezmejne kreditne ali finančne institucije, ki delujejo v več državah članicah, s čimer se bo ta okvir še dodatno okrepil.

Smernice EBA o sodelovanju na področju AML/CFT, izdane decembra 2021, se nanašajo na praktične pogoje sodelovanja in izmenjave informacij med bonitetnimi nadzorniki, nadzorniki za AML/CFT in FIU na ravni držav članic in po vsej EU. Te smernice, ki temeljijo na členu 117(6) Direktive 2013/36/EU, zajemajo celotni življenjski cikel nadzora in pojasnjujejo, katere informacije si je treba izmenjevati s kom in v kateri fazi.

Druga izboljšava v zvezi s sodelovanjem pri nadzoru in izmenjavo informacij je bila dosežena s členom 57a(2) Direktive (EU) 2015/849, ki je bil uveden z Direktivo (EU) 2018/843. V skladu z njim morajo evropski nadzorni organi olajšati sporazum med ECB in pristojnimi nacionalnimi organi za AML/CFT. EBA je januarja 2019 objavil večstranski sporazum, ki so ga podpisali Evropska centralna banka (ECB) in več kot 50 nacionalnih nadzornikov za AML/CFT v Evropskem gospodarskem prostoru. Vključuje redne in *ad hoc* predložitve informacij na obeh straneh v zvezi s pooblaščenimi subjekti (do zdaj je bilo izvedenih več kot 1 000 izmenjav informacij).

Da bi EBA dodatno okrepil sodelovanje in izmenjavo informacij po vsej EU, je januarja 2022 vzpostavil prvo evropsko podatkovno zbirko na področju AML/CFT, imenovano EuReCA. Ta vsebuje informacije o pomembnih pomanjkljivostih v zvezi z AML/CFT, ki so jih nadzorniki ugotovili v posameznih finančnih institucijah, in o posebnih ukrepih, ki so jih nadzorniki sprejeli v odziv na te pomanjkljivosti. Obveznosti poročanja niso omejene na nadzornike za AML/CFT, ampak veljajo za vse nadzornike finančnega sektorja. EBA lahko informacije iz EuReCA na lastno

([28]) https://www.eba.europa.eu/sites/default/files/document_library/Publications/Guidelines/2021/EBA-GL-2021-15%20GL%20on%20CFT%20cooperation/Translations/1026828/Guidelines%20on%20AML-CFT%20Cooperation_SL.pdf

([29]) Glej poročili EBA o kolegijih za AML/CFT: https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Reports/2020/961425/Report%20o.n%20the%20functioning%20of%20AML%20Colleges%20.pdf in https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Reports/2022/1038179/Report%20on%20functionion%20of%20AML%20CFT%20Colleges.pdf.

pobudo in na zahtevo nadzornika deli s posameznimi pristojnimi organi, da jih podpre v vseh fazah nadzorniškega postopka. Uporablja jih tudi za opredelitev specifičnih tveganj in trendov na sektorski in evropski ravni. Do 15. septembra 2023 je 36 organov za AML/CFT in bonitetnih organov (vključno z ECB) v EuReCA predložilo skupno 924 poročil, vključno s 608 poročili o pomembnih pomanjkljivostih in 316 poročili o ukrepih v zvezi z 210 subjekti (predvsem kreditnimi in plačilnimi institucijami) ([30]).

EBA je marca 2022 objavil revidirane smernice o skupnih postopkih in metodologijah za proces nadzorniškega pregledovanja in ovrednotenja ([31]), ki so bile spremenjene, da bi se določilo, kako bi morali bonitetni nadzorniki obravnavati tveganja pranja denarja in financiranja terorizma pri bonitetnem nadzoru. Revidirane smernice dopolnjujejo širša prizadevanja EBA za obravnavanje tveganja pranja denarja in financiranja terorizma na podlagi bonitetnega nadzora, ki vključujejo smernice o ocenjevanju primernosti članov upravljalnega organa in nosilcev ključnih funkcij ([32]) ter smernice o notranjem upravljanju ([33]).

Zaradi prizadevanj EBA za vključitev tveganj pranja denarja in financiranja terorizma na vsa področja svojega nadzorniškega dela se sodelovanje in izmenjava informacij med nacionalnimi nadzorniki za AML/CFT in bonitetnimi nadzorniki izboljšujeta. Vendar EBA ugotavlja tudi, da še vedno obstajajo kulturne in postopkovne ovire, ki lahko ovirajo učinkovito sodelovanje in rezultate nadzora. Po pričakovanju EBA bodo te pomanjkljivosti odpravljene, ko bodo bonitetni organi izvajali ustrezne smernice.

Anketa za države članice iz leta 2022 kaže, da je sodelovanje med nadzorniki v nefinančnem sektorju (ki vključuje več vrst pooblaščenih subjektov, kot so odvetniki, notarji, davčni svetovalci in računovodje, pa tudi nepremičninski posredniki, ponudniki storitev iger na srečo in nekateri trgovci z blagom) manj formalizirano kot v finančnem sektorju. To je med drugim posledica dejstva, da nadzorniki v nefinančnem sektorju ne morejo vselej enostavno opredeliti nasprotnih strank, saj za ta sektor ni jasnih pravil niti ni organa na ravni EU s pooblastilom za AML/CFT.

([30]) Poročanje v EuReCA na dan 15. septembra 2023.

([31]) Smernice za proces nadzorniškega pregledovanja in ovrednotenja (SREP), EBA/GL/2022/03 z dne 18. marca 2022: https://www.eba.europa.eu/sites/default/files/document_library/Publications/Guidelines/2022/EBA-GL-2022-03%20Revised%20SREP%20Guidelines/Translations/1042370/Revised%20GL%20on%20SREP%20(EBA-GL-2022-03)%20-%20tracked%20-%20updated_SL_COR.pdf.

([32]) Skupne smernice ESMA in EBA o ocenjevanju primernosti članov upravljalnega organa in nosilcev ključnih funkcij na podlagi direktiv 2013/36/EU in 2014/65/EU, EBA/GL/2021/06 z dne 2. julija 2021: https://www.eba.europa.eu/sites/default/files/document_library/Publications/Guidelines/2021/EBA-GL-2021-06%20Joint%20EBA%20and%20ESMA%20GL%20on%20the%20assessment%20of%20sustainability/1022106/Joint%20EBA%20and%20ESMA%20GL%20on%20the%20assessment%20of%20suitability_SL.pdf.

([33]) Smernice o notranjem upravljanju na podlagi Direktive 2013/36/EU, EBA/GL/2021/05 z dne 2. julija 2021: https://extranet.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Guidelines/2021/EBA-GL-2021-05%20Guidelines%20on%20internal%20governance/translations/1021309/GL%20on%20internal%20governance%20under%20CRD_SL%20-%20updated.pdf?retry=1.

Poleg tega so izmenjave med samoregulativnimi organi, ki so bili v nekaterih državah članicah pooblaščeni za nadzor nad pravnimi poklici in nepremičninskimi posredniki, z drugimi nadzorniki za AML/CFT praviloma dokaj neformalne in se izvajajo za vsak primer posebej.

Poseben izziv je zagotoviti nemotene izmenjave informacij med nadzorniki za AML/CFT in pooblaščenimi subjekti, ki upravljajo podjetja v državi članici, vendar imajo sedež v drugi državi, kot so ponudniki plačilnih storitev in izdajatelji elektronskega denarja, ki poslujejo prek zastopnikov in distributerjev v finančnem sektorju. Anketa iz leta 2022 kaže, da je imenovanje zastopnikov, ki delujejo kot kontaktne točke, splošno razširjen in učinkovit način za pridobivanje informacij. Komisija je v okviru svežnja o AML/CFT predlagala razširitev možnosti držav članic, da zahtevajo določitev osrednje kontaktne točke, ki jo že imajo za izdajatelje elektronskega denarja in ponudnike plačilnih storitev, ki poslujejo prek zastopnikov ali distributerjev, tudi na ponudnike storitev v zvezi s kriptosredstvi.

Komisija je leta 2022 izvedla dodatno anketo, v kateri so morale FIU navesti, ali imajo neposredni ali posredni dostop do nekaterih virov finančnih in upravnih informacij ter informacij v zvezi s kazenskim pregonom. Rezultati te analize razkrivajo nekatere razlike v pooblastilih FIU za dostopanje do informacij, ki lahko vplivajo na njihovo zmožnost, da izvajajo učinkovite analize in medsebojno sodelujejo. Komisija si s predlogom nove direktive o AML/CFT prizadeva podpreti učinkovito analizo FIU v EU tako, da zahteva minimalen seznam informacij, ki bi morale biti dostopne FIU.

Kar zadeva mednarodno sodelovanje in izmenjavo informacij med pristojnimi nacionalnimi organi in tretjimi državami, na katera se nanaša člen 65(1), točka (d), rezultati ankete iz leta 2022 kažejo, da niso vsi nacionalni nadzorniki, ki nadzorujejo kreditne in finančne institucije zaradi AML, uporabili člena 57a(5) Direktive (EU) 2015/849, da bi s pristojnimi organi tretjih držav sklenili sporazume o sodelovanju. Razlog za to je obstoj drugih možnosti: zdi se, da nadzorniki v praksi vključujejo ustrezne določbe o AML/CFT v druge dvostranske in večstranske sporazume (npr. večstranski memorandum o soglasju Mednarodnega združenja nadzornikov trga vrednostnih papirjev). Poleg tega je v skladu s smernicami evropskih nadzornih organov predvideno, da v nadzornih kolegijih za AML/CFT kot opazovalci sodelujejo nadzorniki iz tretjih držav, kadar je to ustrezno, ugotovitve na podlagi spremljanja kolegijev za AML/CFT, ki ga izvaja EBA, pa kažejo, da se to izvaja v praksi. Na podlagi svežnja o AML/CFT bi lahko države članice pooblastile vse nadzornike finančnega sektorja za sklepanje sporazumov o sodelovanju.

V nefinančnem sektorju ni bilo poročil o posameznih dogovorih za izmenjavo informacij s tretjimi državami. To je mogoče delno pojasniti z dejstvom, da številni pooblaščeni subjekti v nefinančnem sektorju poslujejo na lokalni ravni in znotraj nacionalnih meja, ter s specifičnimi zahtevami, ki se uporabljajo za čezmejno opravljanje storitev in lahko vključujejo ponovno pridobitev dovoljenja. V tem primeru se informacije izmenjujejo z nadzornimi organi tretje države za vsak primer posebej.

Kar zadeva mednarodno sodelovanje in izmenjavo informacij med FIU, Direktiva (EU) 2015/849 ne obravnava ali ureja sodelovanja med FIU iz držav članic EU in FIU iz tretjih držav. Vseeno si FIU v vseh državah članicah redno izmenjujejo informacije s FIU v tretjih državah. To poteka na podlagi Listine skupine Egmont, dvostranskih sporazumov ali memorandumov o soglasju. Obseg memorandumov o soglasju se razlikuje v smislu geografske osredotočenosti. Ena FIU je na primer navedla, da je sklenila več kot sto takih dogovorov, druge pa so jih sklenile manj.

5. INFORMACIJE O DEJANSKEM LASTNIŠTVU V ZVEZI S SUBJEKTI, KI SO REGISTRIRANI ZUNAJ EU

V skladu s členom 65(1), točka (f), je treba pripraviti analizo izvedljivosti posebnih ukrepov in mehanizmov na ravni Unije in držav članic o možnostih za zbiranje in dostop do informacij o dejanskem lastništvu gospodarskih in drugih pravnih subjektov, ki so registrirani zunaj Unije.

Preglednost in dostop do informacij o dejanskem lastništvu sta ključna elementa okvira EU za AML/CFT. Člen 30 Direktive (EU) 2015/849 določa pravila za zagotovitev preglednosti dejanskega lastništva gospodarskih in drugih pravnih subjektov, registriranih v EU, za tuje gospodarske subjekte pa se taka pravila ne uporabljajo. Zato FIU in organi kazenskega pregona težje analizirajo ali preiskujejo pravne subjekte, ki sodelujejo pri morebitnih kriminalnih dejavnostih, da bi ugotovili, kdo jih nadzoruje.

Anketa iz leta 2022 kaže, da velika večina držav članic (23) trenutno ne zahteva zbiranja informacij o dejanskem lastništvu tujih pravnih subjektov. Nekatere države članice (12) so poudarile, da bi te informacije morda lahko bile na voljo v omejenem obsegu zaradi zahtev za skrbno preverjanje strank, ki veljajo za pooblaščene subjekte, in/ali v primerih, ko imajo tuj subjekt in njegovi dejanski lastniki v lasti nacionalni pravni subjekt in/ali ga nadzorujejo ter so zato vpisani v nacionalni register dejanskih lastnikov. Le malo (5) jih proaktivno zbira informacije o dejanskem lastništvu tujih pravnih subjektov. Glede na odgovore se ta zahteva po razkritju uporablja za tuje subjekte ob nakupu nepremičnine ali v primeru, ko tuji pravni subjekt posluje prek podjetja v državi članici in opravlja gospodarsko dejavnost ali ima davčne obveznosti.

Sveženj o AML/CFT vključuje določbe, s katerimi se obravnavajo in blažijo tveganja pranja denarja in financiranja terorizma, povezana s tujimi pravnimi subjekti. Te dopolnjujejo obstoječo zahtevo iz člena 31(3a) Direktive (EU) 2015/849, v skladu s katero je treba pridobiti in hraniti informacije o dejanskem lastništvu skladov, kadar je kraj sedeža ali prebivališča skrbnika sklada ali osebe z enakovrednim položajem v podobni pravni ureditvi zunaj EU. Natančneje, informacije o dejanskem lastništvu pravnih subjektov, registriranih zunaj EU, je treba evidentirati, kadar taki subjekti vzpostavijo poslovni odnos s pooblaščenim subjektom ali pridobijo nepremičnino v državi članici. V predlogu je bilo predvideno revidirano priporočilo 24 Projektne skupine za finančno ukrepanje (FATF), ki je mednarodni organ za določanje standardov na področju AML/CFT in je

navedeno priporočilo sprejela marca 2022, v skladu z njim pa se med drugim zahteva dostop pristojnih organov do informacij o dejanskem lastništvu podjetij in drugih pravnih subjektov, ki niso registrirani v državi, vendar imajo z njo zadostno povezavo, pri njih pa obstajajo tveganja pranja denarja ali financiranja terorizma.

6. POLITIČNO IZPOSTAVLJENE OSEBE – UKREPI OKREPLJENEGA SKRBNEGA PREVERJANJA

V skladu s členom 65(1), točka (f), je treba pripraviti tudi analizo sorazmernosti ukrepov iz člena 20, točka (b). V navedeni točki so določeni dodatni ukrepi skrbnega preverjanja strank, ki jih je treba izvesti v primeru poslovnih odnosov s politično izpostavljenimi osebami, in sicer je treba pridobiti odobritev višjega vodstva za vzpostavitev ali nadaljevanje poslovnih odnosov s takšnimi osebami, sprejeti ustrezne ukrepe za ugotovitev izvora premoženja in sredstev, vključenih v poslovne odnose ali transakcije, ter izvajati okrepljeno stalno spremljanje te poslovnih odnosov. V skladu s členom 65(1), tretji pododstavek, je treba poročilu po potrebi priložiti ustrezne zakonodajne predloge, med drugim v zvezi z uporabo teh ukrepov, ki temelji na tveganju, kjer je to ustrezno.

Zahteve FATF v zvezi s politično izpostavljenimi osebami so bile vključene v zakonodajo EU o AML/CFT, zlasti člen 3(9), (10) in (11) Direktive (EU) 2015/849 o opredelitvah pojmov ter člen 20 navedene direktive o dodatnih ukrepih skrbnega preverjanja strank. FATF politično izpostavljeno osebo opredeljuje kot osebo, ki deluje na vidnem javnem položaju. Uporaba dodatnih ukrepov za politično izpostavljene osebe je utemeljena s predpostavko, da je pri njih tveganje, da bodo storili kaznivo dejanje pranja denarja ali financiranja terorizma, zaradi njihovega prednostnega položaja in vpliva večje. Zato je FATF v priporočilu 12 navedla seznam preventivnih zahtev za ublažitev teh tveganj ([34]). V skladu z njim bi morale finančne institucije poleg izvajanja običajnih ukrepov skrbnega preverjanja strank, določenih v priporočilu 10, vzpostaviti ustrezne sisteme obvladovanja tveganja za ugotavljanje, ali je stranka ali njen dejanski lastnik tuja politično izpostavljena oseba. To pomeni, da je treba sprejeti proaktivne ukrepe, kot sta ocenjevanje strank na podlagi meril tveganja, profilov tveganja ali poslovnega modela ter preverjanje informacij o skrbnem preverjanju strank ([35]). V skladu s priporočilom 12 je treba za ugotavljanje, ali je oseba domača politično izpostavljena oseba ali politično izpostavljena oseba na ravni mednarodnih organizacij, sprejeti razumne ukrepe na podlagi ocene stopnje tveganja poslovnega odnosa, kar pomeni, da je treba pregledati informacije o skrbnem preverjanju strank, zbrane v skladu s priporočilom 10. Če se stranka šteje za tujo politično izpostavljeno osebo ali če obstaja večje

([34]) FATF (2012–2023), *International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation* (Mednarodni standardi za boj proti pranju denarja ter financiranju terorizma in širjenju orožja), FATF, Pariz, Francija, www.fatf-gafi.org/recommendations.html.

([35]) Smernice FATF Politično izpostavljene osebe (priporočili 12 in 22), junij 2013. FATF GUIDANCE (fatf-gafi.org).

tveganje pri poslovnem odnosu z domačimi politično izpostavljenimi osebami ali politično izpostavljenimi osebami mednarodne organizacije, bi bilo treba v skladu s priporočilom 12 sprejeti okrepljene ukrepe za blažitev tveganja. Ti ukrepi vključujejo pridobitev odobritve višjega vodstva za vzpostavitev ali nadaljevanje takšnih poslovnih odnosov, sprejemanje razumnih ukrepov za ugotovitev izvora premoženja in sredstev ter izvajanje okrepljenega stalnega spremljanja poslovnega odnosa. Zahteve za vse vrste politično izpostavljenih oseb bi se morale uporabljati tudi za njihove družinske člane ali ožje sodelavce.

Člen 20 Direktive (EU) 2015/849 vključuje vse ukrepe okrepljenega skrbnega preverjanja, ki jih zahteva FATF, pri čemer se ne razlikuje med tujimi in domačimi politično izpostavljenimi osebami.

7. TEMELJNE PRAVICE

V skladu s členom 65(1), točka (g), je treba pripraviti oceno o spoštovanju temeljnih pravic in načel iz Listine Evropske unije o temeljnih pravicah. Temeljne pravice, kot so določene v Listini, so temelj pravnega sistema EU in jih je treba vselej spoštovati. Določbe Listine se uporabljajo za institucije in organe EU pri vseh njihovih dejavnostih ter za nacionalne organe, ko izvajajo pravo EU. Listina varuje posameznike in pravne subjekte pred ukrepi teh institucij in organov, s katerimi se kršijo temeljne pravice.

Pravice in načela iz Listine je treba upoštevati v vsaki fazi zakonodajnega postopka EU. Komisija mora vpliv novih predlogov zakonodaje EU na temeljne pravice oceniti že, ko so v pripravi, da se zagotovi spoštovanje Listine pri vseh predlogih. Komisija med zakonodajnim postopkom sodeluje s sozakonodajalcema, da bi zagotovili skladnost prava EU z Listino. V zvezi z varstvom podatkov se mora Komisija po sprejetju predlogov zakonodajnega akta posvetovati z Evropskim nadzornikom za varstvo podatkov o tem, ali vplivajo na varstvo pravic in svoboščin posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov ([36]), da se zagotovi skladnost pravil po vsej EU. Nadzornik je septembra 2021 izdal mnenje o zakonodajnem svežnju Komisije o AML/CFT ([37]), v katerem je pozdravil splošne cilje predlogov.

V zvezi s kršitvami Listine je treba razlikovati med več primeri. Če institucija EU s svojimi ukrepi krši temeljne pravice, ima Sodišče Evropske unije pooblastilo, da pregleda zakonitost ukrepov. Če nacionalni organ krši pravice iz Listine pri izvajanju prava EU, imajo nacionalna sodišča pooblastilo, da zagotovijo spoštovanje Listine v skladu s sodno prakso Sodišča. Komisija lahko

([36]) Člen 42(1) Uredbe (EU) 2018/1725 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. oktobra 2018 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov v institucijah, organih, uradih in agencijah Unije in o prostem pretoku takih podatkov ter o razveljavitvi Uredbe (ES) št. 45/2001 in Sklepa št. 1247/2002/ES (UL L 295, 21.11.2018, str. 39).

([37]) Mnenje 12/2021, https://edps.europa.eu/system/files/2021-09/21-09-22_edps-opinion-aml_en.pdf.

začne sodni postopek proti državi članici zaradi kršenja temeljnih pravic pri izvajanju prava EU, na primer če se z nacionalnim ukrepom pravo EU uporablja na način, ki ni združljiv z Listino.

V zvezi z zahtevami na področju AML/CFT je Sodišče obravnavalo spoštovanje temeljnih pravic v različnih okvirih, predvsem v zvezi s členom 7 Listine o spoštovanju zasebnega in družinskega življenja, členom 8 o varstvu osebnih podatkov ter členom 12 o svobodi zbiranja in združevanja.

V zvezi s členoma 7 in 8 je Sodišče izdalo sodbo o določbah o javnem dostopu do informacij o dejanskem lastništvu gospodarskih in drugih pravnih subjektov pri preprečevanju pranja denarja in financiranja terorizma ([38]). V svoji sodbi je za neveljavno razglasilo določbo Direktive (EU) 2015/849, v skladu s katero morajo države članice zagotoviti, da imajo vsi člani javnosti vedno dostop do informacij o dejanskem lastništvu gospodarskih in drugih pravnih subjektov, registriranih na ozemlju držav članic (člen 30(5), točka (c), Direktive (EU) 2015/849, kakor je bila spremenjena z Direktivo (EU) 2018/843). Sodišče je ugotovilo, da tak neselektivni dostop pomeni resen poseg v temeljni pravici do spoštovanja zasebnega življenja in varstva osebnih podatkov. V obravnavani zadevi tega posega ni bilo mogoče šteti za utemeljenega, saj ni izpolnjeval pogojev nujnosti in sorazmernosti.

V zvezi s členi 7, 8 in 12 Listine, ki se nanašajo na pravico do spoštovanja zasebnega in družinskega življenja, pravico do varstva osebnih podatkov in pravico do svobode združevanja, je Sodišče izdalo tudi sodbo o omejitvah, ki jih država članica določi za financiranje civilnih organizacij s strani oseb s sedežem zunaj navedene države članice ([39]). V svoji sodbi je menilo, da je država članica uvedla diskriminatorne in neutemeljene omejitve, ki so v nasprotju z obveznostmi držav članic v zvezi s prostim pretokom kapitala, določenimi v členu 63 Pogodbe o delovanju Evropske unije, ter členi 7, 8 in 12 Listine. V zvezi z morebitno utemeljitvijo navedene omejitve je Sodišče navedlo, da se je mogoče sklicevati na razloge javnega reda ali javne varnosti, ki zajemajo zlasti boj proti pranju denarja, financiranju terorizma in organiziranemu kriminalu. Vendar se je na te razloge mogoče sklicevati le v primeru resnične, sedanje in dovolj resne grožnje, ki prizadene temeljne interese družbe, država članica pa v zadevnem primeru ni dokazala obstoja take grožnje.

V zvezi s spoštovanjem temeljnih pravic in načel iz Listine na nacionalni ravni se je v anketi za države članice iz leta 2022 poizvedovalo zlasti o morebitnih posegih zahtev glede AML v naslednje temeljne pravice in načela iz Listine: (i) člen 7 o spoštovanju zasebnega in družinskega življenja;

([38]) Sodba Sodišča z dne 22. novembra 2022, WM in SOVIM SA/Luxembourg Business Registers, C-37/20 in C-601/20: https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=268059&pageIndex=0&doclang=SL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1503497.

([39]) Sodba Sodišča z dne 18. junija 2020, Komisija/Madžarska, C-78/18: https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf;jsessionid=98151443F97F6BA2D856266F83B1C03F?text=&docid=227569&pageIndex=0&doclang=SL&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=112968.

(ii) člen 8 o varstvu osebnih podatkov; (iii) člen 11 o svobodi izražanja in obveščanja; (iv) člen 12 o svobodi zbiranja in združevanja; (v) člen 16 o svobodi gospodarske pobude; (vi) člen 17 o lastninski pravici; (vii) člen 20 o enakosti pred zakonom; (viii) člen 21 o prepovedi diskriminacije; (ix) člen 47 o pravici do učinkovitega pravnega sredstva in nepristranskega sodišča; (x) člen 48 o domnevi nedolžnosti in pravici do obrambe; (xi) člen 49 o načelih zakonitosti in sorazmernosti kaznivih dejanj in kazni ter (xii) člen 50 o pravici, da se za isto kaznivo dejanje kazensko ne preganja ali kaznuje dvakrat. Osem držav članic je poročalo o postopkih pred nacionalnimi sodišči, uvedenih v zvezi s tovrstnim poseganjem. Druge države članice, ki so odgovorile na to vprašanje, niso bile seznanjene s takšnimi primeri.

Države članice niso poročale o primerih v zvezi s poseganjem v druge temeljne pravice, ki niso navedene zgoraj. Kar zadeva pravico do zasebnosti in varstva osebnih podatkov, je anketa iz leta 2022 pokazala naslednje: v večini držav članic (17) so bile pri organih za varstvo podatkov vložene upravne pritožbe v zvezi z zahtevami iz Direktive (EU) 2015/849. V skoraj vseh državah članicah (24) je bilo z organi za varstvo podatkov opravljeno posvetovanje v okviru priprave nacionalnih aktov za prenos ali izvajanje zahtev iz Direktive (EU) 2015/849. Devet držav članic je navedlo druge vrste vloženih pritožb/posvetovanj, opravljenih z drugimi nacionalnimi organi, ki se nanašajo na medsebojno vplivanje zahtev glede AML/CFT in temeljnih pravic.

8. ZAHTEVE GLEDE MOREBITNIH ZAKONODAJNIH PREDLOGOV IZ ČLENA 65(1), TRETJI PODODSTAVEK

V skladu s členom 65(1), tretji pododstavek, Direktive (EU) 2015/849 mora Komisija oceniti potrebo po novih zakonodajnih predlogih v zvezi z več specifičnimi temami, zlasti podatkovnimi zbirkami uporabnikov virtualnih valut, uradi za odvzem premoženjskih koristi in politično izpostavljenimi osebami. Zadnjenavedena kategorija je bila obravnavana že v oddelku 6.

8.1. Podatkovne zbirke uporabnikov virtualnih valut

V zvezi z virtualnimi valutami mora Komisija v skladu s členom 65(1), tretji pododstavek, Direktive (EU) 2015/849 po potrebi pripraviti zakonodajni predlog, vključno s pooblastili za vzpostavitev in vzdrževanje osrednje podatkovne zbirke, v kateri so registrirane identitete in naslovi denarnic uporabnikov virtualnih valut, ki so dostopni FIU, ter obrazci za samoprijavo za uporabnike virtualnih valut.

Za vzpostavitev osrednje podatkovne zbirke na ravni EU bi morale države članice že imeti take registre, ki bi jih bilo nato mogoče medsebojno povezati, da bi se informacije pošiljale v osrednji register, ali pa bilo treba na ravni EU dodeliti sredstva za neposredno vzpostavitev osrednjega

registra ([40]). Anketa iz leta 2022 kaže, da države članice trenutno nimajo vzpostavljenih registrov računov s kriptosredstvi. Urejanje virtualnih valut na mednarodni in evropski ravni se je od sprejetja Direktive (EU) 2018/843, s katero je bil uveden sklic na morebiten zakonodajni predlog o podatkovni zbirki uporabnikov virtualnih valut, večkrat spremenilo.

FATF je junija 2019 sprejela nove standarde za nove tehnologije, v skladu s katerimi morajo jurisdikcije urejati ponudnike storitev v zvezi z virtualnimi sredstvi (ki so v pravnem okviru EU imenovani tudi ponudniki storitev v zvezi s kriptosredstvi) za namene AML/CFT, navedeni ponudniki morajo pridobiti dovoljenje ali se registrirati, zanje pa je treba uporabljati učinkovite sisteme za spremljanje in zagotavljanje skladnosti z ustreznimi ukrepi, h katerim FATF poziva v svojih priporočilih. V skladu s temi standardi se zahteva tudi sledljivost prenosov virtualnih sredstev. Natančneje, ponudniki storitev v zvezi z virtualnimi sredstvi morajo prenosom virtualnih sredstev priložiti podrobne informacije o originatorjih in upravičencih („pravilo potovanja“). Ta zahteva se v pravo EU uvaja z Uredbo (EU) 2023/1113 z dne 31. maja 2023 o informacijah, ki spremljajo prenose sredstev in nekaterih kriptosredstev ([41]), s katero je bila prenovljena Uredba (EU) 2015/847 o informacijah, ki spremljajo prenose sredstev ([42]).

Sveženj o AML/CFT iz leta 2021 vključuje več dodatnih predlogov za obravnavo in ublažitev tveganj pranja denarja in financiranja terorizma, povezanih z uporabo virtualnih valut. Prvič, ponudniki vseh storitev v zvezi z virtualnimi sredstvi, pri katerih lahko obstaja tveganje pranja denarja ali financiranja terorizma, se dodajo na seznam pooblaščenih subjektov. Drugič, sveženj vključuje predlog za prepoved zagotavljanja in skrbništva anonimnih denarnic za kriptosredstva, saj te ne omogočajo sledljivosti prenosov kriptosredstev in vključujejo večje tveganje zlorabe v nezakonite namene.

Na bolj splošni ravni je uredba o trgih kriptosredstev namenjena zagotovitvi jasnega, namenskega in usklajenega pravnega okvira v EU za kriptosredstva in ponudnike storitev v zvezi s kriptosredstvi, pri čemer določa, da morajo navedeni ponudniki za opravljanje svojih dejavnosti pridobiti dovoljenje pristojnega nacionalnega organa. S to uredbo se bo uvedlo tudi ustrezno varstvo vseh potrošnikov, ki bodo za nakup in prenos kriptosredstev ter trgovanje z njimi uporabljali registrirane borze, denarnice in platforme za trgovanje.

([40]) Glej *Study on developments with regard to virtual assets users and the possibility to set-up and maintain a central database registering users' identities and wallet addresses accessible to financial intelligence units (FIUs)* (Študija o razvoju v zvezi z uporabniki virtualnih sredstev ter možnosti za vzpostavitev in vzdrževanje osrednje podatkovne zbirke, v kateri so registrirane uporabniške identitete in naslovi denarnic, ki so dostopni finančnim obveščevalnim enotam (FIU)), objavljeno leta 2021.

([41]) Uredba (EU) 2023/1113 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 31. maja 2023 o informacijah, ki spremljajo prenose sredstev in nekaterih kriptosredstev, in spremembi Direktive (EU) 2015/849 (UL L 150, 9.6.2023, str. 1).

([42]) Uredba (EU) 2015/847 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. maja 2015 o informacijah, ki spremljajo prenose sredstev, in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1781/2006 (UL L 141, 5.6.2015, str. 1).

Na splošno se bo z novo uredbo o trgih kriptosredstev ter uredbo o informacijah, ki spremljajo prenose sredstev in nekaterih kriptosredstev, po vsej EU precej okrepilo spremljanje prenosov kriptosredstev, ki ga izvajajo pristojni organi za odkrivanje pranja denarja in financiranja terorizma. Z novo uredbo o preprečevanju pranja denarja se bodo dodatno ublažila tveganja pranja denarja in financiranja terorizma, povezana z uporabo virtualnih valut, medtem ko navedena uredba ne določa vzpostavitve osrednje podatkovne zbirke iz člena 65(1) Direktive (EU) 2015/849. S sprejetjem Uredbe (EU) 2023/1113 bodo ponudniki storitev v zvezi s kriptosredstvi uvrščeni med finančne institucije v smislu direktive o preprečevanju pranja denarja, tako da se bodo zanje uporabljala vsa pravila o AML/CFT, ki se uporabljajo za finančni sektor, s čimer se bo pristojnim organom, vključno s FIU, zagotovil hiter dostop do informacij o imetnikih skrbniških denarnic za kriptosredstva.

8.2. Sodelovanje med uradi držav članic za odvzem premoženjskih koristi

V skladu s členom 65(1), tretji pododstavek, Direktive (EU) 2015/849 mora Komisija po potrebi predložiti zakonodajni predlog za izboljšanje sodelovanja med uradi držav članic za odvzem premoženjskih koristi.

Komisija je 25. maja 2022 sprejela predlog nove direktive o povrnitvi in odvzemu sredstev ([43]). Ta zagotavlja celovit nabor pravil o povrnitvi sredstev od začetka do konca, tj. od sledenja in identifikacije, prek začasnega zavarovanja in upravljanja, do odvzema in dokončne odtujitve sredstev. Predlog je namenjen zlasti okrepitvi zmogljivosti uradov za odvzem premoženjskih koristi, da sledijo in identificirajo premoženjske koristi, pridobljene s kaznivimi dejanji, pri čemer navedenim uradom zagotavlja širok dostop do potrebnih informacij, zagotavlja hitro izmenjavo informacij med njimi in omogoča, da uradi v nujnih primerih, ko obstaja tveganje izginitve premoženja, začasno zavarujejo premoženje.

9. ZAKLJUČEK IN OBETI

Zadnjih nekaj let so zaznamovali številni izzivi na področju AML/CFT. Okolje tveganja se je močno spreminjalo, Komisija pa se je na te spremembe stalno odzivala tako, da je redno analizirala tveganje, zagotavljala pisne smernice za države članice in deležnike ter ukrepala v primerih nepravilnega ali nepopolnega prenosa v državah članicah. EBA je s svojim delom v zvezi z medsebojnimi strokovnimi pregledi nadzornih praks, številnimi smernicami in mnenji na področju uporabe ukrepov, ki temeljijo na tveganju, v kreditnih in finančnih institucijah ter delom v zvezi s sodelovanjem med nadzorniki prispeval k usklajenim pristopom in nadzorniškemu zbliževanju. V

([43]) Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o povrnitvi in odvzemu sredstev (COM(2022) 245 final).

zadnjih nekaj letih so bile dosežene precejšnje izboljšave, zlasti na področju izmenjave informacij in sodelovanja med nadzorniki za AML/CFT v finančnem sektorju.

Za obravnavo vprašanj, opredeljenih v zvezi z izvajanjem Direktive (EU) 2015/849, je Komisija leta 2021 predlagala ambiciozen zakonodajni sveženj o AML/CFT. Z njim se uvaja celovita reforma okvira EU za AML/CFT, in to z regulativnega in institucionalnega vidika. V skladu s tem svežnjem se bo precejšen del Direktive prenesel na uredbo, tako da bodo za pooblaščene subjekte veljala pravila, ki se neposredno uporabljajo. S tem se bosta odpravili potreba po prenosu in možnost razlik med državami, hkrati pa se bodo skrajšale zamude pri uporabi pravil EU. Uredba o preprečevanju pranja denarja določa usklajene zahteve za notranje politike, postopke in kontrole ter skrbno preverjanje strank, podrobneje opredeljuje pravila o preglednosti dejanskega lastništva pravnih subjektov in pravnih ureditev ter razširja seznam pooblaščenih subjektov, med drugim na ponudnike storitev v zvezi s kriptosredstvi. S predlogom revidirane direktive o AML/CFT se okrepijo naloge, pooblastila in orodja nadzornikov in FIU, da bi se izboljšalo njihovo delovanje. Poleg tega je namenjen določitvi jasnih pravil za vse organe, da bi se zagotovila učinkovito sodelovanje in izmenjava informacij. Z vsem tem bo EU pridobila celovit in integriran sistem, ki je sorazmeren s povezovanjem njenega notranjega trga. V središču novega integriranega nadzornega sistema za AML/CFT, ki bo temeljil na skupnih nadzornih pristopih in metodologijah za ocenjevanje tveganja, bo novi evropski organ za preprečevanje pranja denarja (AMLA), vključeval pa bo tudi nacionalne organe, pooblaščene za nadzor za AML/CFT. Za zagotovitev učinkovitega in skladnega nadzora bo organ AMLA neposredno nadzoroval najbolj tvegane čezmejne finančne subjekte ter usklajeval nacionalne nadzorne organe in nadzorne ukrepe, tudi za nefinančni sektor. Poleg tega mu bo zaupana tudi funkcija usklajevanja FIU. Vsi nedavni večji primeri pranja denarja, prijavljeni v EU, so imeli čezmejno razsežnost, zato je ta pristop namenjen zagotovitvi tesnejšega sodelovanja in izmenjave informacij med FIU ter tudi sinergij med nadzorniki in FIU. Zato bo imel organ AMLA pomembno vlogo pri preprečevanju in odkrivanju pranja denarja, povezanih predhodnih dejanj in financiranja terorizma ter bo v središču zanesljivega okvira EU za AML/CFT.