COMISIA
EUROPEANĂ

Bruxelles, 11.3.2024
COM(2024) 112 final

RAPORT AL COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU

privind punerea în aplicare a Directivei (UE) 2015/849

{SWD(2024) 50 final}

1. INTRODUCERE

În conformitate cu articolul 65 alineatul (1) din Directiva (UE) 2015/849 ([1]), astfel cum a fost modificată prin Directiva (UE) 2018/843 ([2]), Comisia trebuie să întocmească un raport privind aplicarea directivei și să îl prezinte Parlamentului European și Consiliului. Dispoziția enumeră o serie de elemente care trebuie să se regăsească în raport, și anume informații privind: (a) măsurile de prevenire și tratare a problemelor emergente și a noilor evoluții care amenință sistemul financiar al Uniunii; (b) acțiunile subsecvente întreprinse în vederea depășirii obstacolelor naționale din calea unei supravegheri eficace; (c) accesul la informații al autorităților competente și al unităților de informații financiare (FIU) și (d) cooperarea internațională și schimbul de informații între autoritățile competente și FIU; (e) acțiunile întreprinse de Comisie pentru a verifica respectarea directivei de către statele membre și pentru a evalua problemele emergente și noile evoluții din statele membre; (f) informații privind beneficiarii reali ai entităților corporative și ai altor entități juridice înregistrate în afara UE și privind măsurile sporite de precauție în ceea ce privește persoanele expuse politic și (g) respectarea drepturilor fundamentale și a principiilor recunoscute de Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene. Articolul 65 alineatul (1) al treilea paragraf din Directiva (UE) 2015/849 solicită Comisiei să evalueze necesitatea de a face noi propuneri legislative cu privire la o serie de subiecte specifice, în special privind bazele de date cu informații privind utilizatorii de monede virtuale, birourile de recuperare a activelor și persoanele expuse politic. Prezentul raport își propune să analizeze toate aspectele specifice enumerate la articolul 65 din Directiva (UE) 2015/849. Unele dintre elementele enumerate la articolul respectiv sunt discutate în secțiuni specifice din prezentul raport, iar altele au fost grupate în aceeași secțiune pentru a fi tratate în mod coerent ([3]).

Prezentul raport se bazează pe informații obținute din diverse surse, și anume două anchete realizate de serviciile Comisiei în rândul statelor membre, alături de contribuții din partea

([1]) Directiva (UE) 2015/849 a Parlamentului European și a Consiliului din 20 mai 2015 privind prevenirea utilizării sistemului financiar în scopul spălării banilor sau finanțării terorismului, de modificare a Regulamentului (UE) nr. 648/2012 al Parlamentului European și al Consiliului și de abrogare a Directivei 2005/60/CE a Parlamentului European și a Consiliului și a Directivei 2006/70/CE a Comisiei (JO L 141, 5.6.2015, p. 73).

([2]) Directiva (UE) 2018/843 a Parlamentului European și a Consiliului din 30 mai 2018 de modificare a Directivei (UE) 2015/849 privind prevenirea utilizării sistemului financiar în scopul spălării banilor sau finanțării terorismului, precum și de modificare a Directivelor 2009/138/CE și 2013/36/UE (JO L 156, 19.6.2018, p. 43).

([3]) Elementele enumerate la articolul 65 alineatul (1) din Directiva (UE) 2015/849 au fost abordate în prezentul raport după cum urmează: secțiunea 2 a raportului vizează prima parte a articolului 65 alineatul (1) litera (e), referitoare la o prezentare a acțiunilor întreprinse de Comisie pentru a verifica dacă statele membre iau măsuri în conformitate cu această directivă, precum și articolul 65 alineatul (1) litera (b); secțiunea 3, având ca obiect evaluarea și atenuarea riscurilor, vizează a doua parte a literei (e), referitoare la acțiunile întreprinse de Comisie pentru a evalua problemele emergente și noile evoluții din statele membre, precum și articolul 65 alineatul (1) litera (a); secțiunea 4, având ca obiect accesul la informații pentru autoritățile naționale competente și FIU, precum și cooperarea dintre acestea, inclusiv la nivel internațional, vizează litera (c); secțiunea 5, având ca obiect informațiile privind beneficiarii reali ai entităților înregistrate în afara Uniunii, vizează prima parte a literei (f); secțiunea 6, având ca obiect măsurile sporite de precauție privind clientela în cazul persoanelor expuse politic, vizează a doua parte a literei (f); secțiunea 7, având ca obiect drepturile fundamentale, vizează litera (g), iar secțiunea 8 vizează articolul 65 alineatul (1) al treilea paragraf din Directiva (UE) 2015/849, cuprinzând o evaluare a necesității de a face noi propuneri legislative privind bazele de date cu informații despre utilizatorii de monede virtuale și birourile de recuperare a activelor.

Autorității Bancare Europene (ABE) și de un studiu realizat de Consiliul Europei ([4]): în 2022, Comisia a efectuat o anchetă în rândul statelor membre prin intermediul Grupului de experți privind spălarea banilor și finanțarea terorismului, precum și prin intermediul rețelei ABE de experți naționali în materie de combatere a spălării banilor și a finanțării terorismului, pentru a colecta contribuții cu privire la informațiile privind acțiunile întreprinse la nivelul statelor membre care sunt solicitate în mod expres la articolul 65 din Directiva (UE) 2015/849. În plus, Comisia a efectuat în 2022 o anchetă în rândul FIU cu privire la accesul acestora la informații relevante. ABE a furnizat contribuții având ca temă punerea în aplicare a Directivei privind combaterea spălării banilor, evaluarea riscurilor de spălare a banilor sau de finanțare a terorismului, inclusiv în ceea ce privește riscurile emergente și atenuarea riscurilor, precum și accesul la informații al autorităților naționale competente și al FIU și la cooperarea dintre cele două. Consiliul Europei a efectuat un studiu privind aplicarea efectivă a Directivei (UE) 2015/849 în statele membre ale UE, în baza unui contract cu Comisia. Comisia a evaluat toate aceste contribuții și, după ce a formulat concluziile, a inclus constatările sale în raport. Cele mai recente contribuții au fost transmise în octombrie 2023; s-au luat în considerare informațiile transmise până la 15 septembrie 2023, astfel încât să existe suficient timp pentru prelucrarea informațiilor primite.

După ce Directiva (UE) 2018/843, care a fost adoptată la 30 mai 2018, a instituit obligația Comisiei de a întocmi un raport privind aplicarea directivei, cadrul privind combaterea spălării banilor și a finanțării terorismului (CSB/CFT) a continuat să evolueze. Din 2017 până în prezent, o serie de cazuri importante de spălare a banilor în care au fost implicate instituții de credit din UE, precum și profesioniști și întreprinderi cum ar fi auditori, consultanți fiscali și prestatori de servicii pentru fiducii și societăți, au evidențiat existența unor deficiențe structurale în sistemul actual. Pentru a remedia deficiențele identificate, la 7 mai 2020 Comisia a prezentat un plan de acțiune, iar la 20 iulie 2021 a înaintat un pachet de propuneri legislative privind combaterea spălării banilor și a finanțării terorismului (pachetul CSB/CFT), aflat în prezent în curs de negociere între colegiuitori ([5]). Propunerile abordează problemele identificate în ceea ce privește aplicarea Directivei (UE) 2015/849, astfel cum a fost modificată prin Directiva (UE) 2018/843, în concordanță cu analiza efectuată în evaluarea impactului care însoțește pachetul CSB/CFT ([6]). Obiectivul general al pachetului CSB/CFT este de a realiza un cadru instituțional și de reglementare cuprinzător în materie de combatere a spălării banilor și a finanțării terorismului. Acest lucru se realizează prin armonizarea cerințelor aplicabile entităților obligate, precum și a celor referitoare

([4]) În documentul de lucru al serviciilor Comisiei care însoțește raportul se găsesc rezumate ale rezultatelor sondajelor și ale contribuțiilor furnizate de ABE. Studiul realizat de Consiliul Europei se află la dispoziția publicului pe site-ul Comisiei Europene începând cu data publicării raportului.

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

([6]) Document de lucru al serviciilor Comisiei, Evaluarea impactului care însoțește pachetul privind combaterea spălării banilor, SWD(2021) 190 final. Anumite părți ale pachetului legislativ privind CSB/CFT sunt încă în curs de negociere (la 15 septembrie 2023).

la transparența privind beneficiarii reali ai entităților juridice și ai construcțiilor juridice, prin consolidarea sarcinilor, a competențelor și a instrumentelor de care dispun autoritățile de supraveghere și FIU și prin asigurarea unei supravegheri eficace și consecvente, precum și a unei cooperări mai strânse și a unui schimb de informații mai intens între FIU ca urmare a activității viitoarei Autorități Europene pentru Combaterea Spălării Banilor și a Finanțării Terorismului (ACSB) ([7]). Astfel, evaluarea impactului care însoțește pachetul CSB/CFT vine în întâmpinarea evaluării prevăzute în mai multe dintre elementele enumerate la articolul 65 alineatul (1) din Directiva (UE) 2015/849, iar pachetul CSB/CFT a abordat deja multe dintre problemele identificate, oferind o soluție la acestea. În fiecare secțiune se regăsesc, dacă prezintă relevanță, explicații suplimentare cu privire la modul în care problemele specifice semnalate ar urma să fie remediate de propunerile incluse în pachetul CSB/CFT.

2. APLICAREA DIRECTIVEI (UE) 2015/849 ȘI A DIRECTIVEI (UE) 2018/843 DE MODIFICARE A DIRECTIVEI (UE) 2015/849

Articolul 65 alineatul (1) litera (e) din Directiva (UE) 2015/849 prevede obligația Comisiei de a realiza o prezentare a acțiunilor Comisiei necesare pentru a verifica dacă statele membre iau măsuri în conformitate cu Directiva privind CSB/CFT.

Punerea în aplicare efectivă continuă să se afle în centrul strategiei Comisiei privind combaterea spălării banilor și a finanțării terorismului. Planul său de acțiune privind CSB/CFT, adoptat în mai 2020 ([8]), a identificat deja ca principală prioritate punerea în aplicare efectivă a cadrului existent al UE în materie de CSB/CFT. Normele UE în materie de CSB/CFT trebuie să fie transpuse de statele membre și puse în aplicare în mod efectiv de către autoritățile competente și entitățile obligate. În prezent, toate statele membre au declarat că au finalizat transpunerea Directivei (UE) 2015/849 și a Directivei (UE) 2018/843, care modifică Directiva (UE) 2015/849.

În ceea ce privește Directiva (UE) 2015/849, Comisia a încheiat evaluarea transpunerii și a inițiat proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor dacă a fost cazul. Dintre cele 34 de cazuri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor deschise inițial ([9]), doar două rămân deschise la 15 septembrie 2023.

În ceea ce privește Directiva (UE) 2018/843, Comisia a finalizat evaluarea caracterului complet al transpunerii la sfârșitul anului 2022. În ceea ce privește cazurile de omisiune a notificării, după expirarea termenului de transpunere la 20 ianuarie 2020, în februarie 2020 au fost trimise opt

([7]) Pentru mai multe informații introductive cu caracter general, a se vedea documentul de lucru al serviciilor Comisiei care însoțește prezentul raport.

([8]) Comunicarea Comisiei privind un plan de acțiune pentru o politică amplă a Uniunii în materie de prevenire a spălării banilor și a finanțării terorismului, 2020/C 164/06.

([9]) 28 de cazuri pentru motive legate de netranspunere și șase pe motive de neconformitate.

scrisori de punere în întârziere. Alte opt state membre au primit scrisori de punere în întârziere în mai 2020, pe motiv de transpunere parțială. În cinci cazuri, procedura a ajuns în etapa avizului motivat. În prezent, niciunul dintre aceste cazuri nu mai este deschis. Un alt caz a fost inițiat în februarie 2023. În ceea ce privește neconformitatea, au fost deschise patru cazuri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor, care la 15 septembrie 2023 se află în etapa scrisorii de punere în întârziere. Comisia a finalizat evaluarea la sfârșitul anului 2023.

Pe lângă măsurile de asigurare a respectării legii, punerea în aplicare efectivă a cadrului CSB/CFT este abordată și prin diverse alte instrumente. Printre acestea se numără emiterea de recomandări în materie de CSB/CFT specifice fiecărei țări ca parte a semestrului european, precum și instituirea unor obiective intermediare și derularea unor proiecte specifice la nivel național pentru a îmbunătăți eficacitatea sistemelor de CSB/CFT ale statelor membre în cadrul Mecanismului de redresare și reziliență.

În plus, Consiliul Europei a efectuat un studiu privind punerea în aplicare efectivă a Directivei (UE) 2015/849 în statele membre ale UE ([10]). Proiectul, care a fost executat în baza unui contract cu Comisia, a început la 24 iulie 2019 și s-a derulat pe o perioadă mai mare de trei ani. În raportul aferent acestui studiul, Consiliul Europei a rezumat constatările și bunele practici din statele membre. Concluzia sa a fost că statele membre au depus eforturi semnificative pentru a pune în aplicare în mod efectiv dispozițiile specifice ale Directivei (UE) 2015/849. Statele membre s-au angajat să combată criminalitatea economică, iar combaterea eficace a spălării banilor și a finanțării terorismului (SB/FT) a devenit una dintre prioritățile lor de bază. Cu toate acestea, au fost identificate mai multe lacune care trebuie abordate de statele membre pentru a asigura aplicarea efectivă și concretă a dispozițiilor evaluate ale Directivei (UE) 2015/849. Comisia urmărește în mod proactiv și sistematic constatările studiului.

Autoritatea Bancară Europeană (ABE), în conformitate cu mandatul său legal ([11]) de a conduce, coordona și monitoriza eforturile sectorului financiar în materie de CSB/CFT pe tot cuprinsul UE, a instituit un cadru de reglementare cuprinzător care stabilește standarde comune cu privire la măsurile pe care ar trebui să le ia instituțiile financiare și autoritățile de supraveghere ale acestora pentru a combate riscul de spălare a banilor și de finanțare a terorismului. De asemenea, ABE a depus eforturi pentru a sprijini aplicarea eficace a acestui cadru, promovând cooperarea dintre autoritățile de supraveghere prudențială și autoritățile de supraveghere a combaterii spălării banilor și finanțării terorismului, FIU și alte părți interesate prin consolidarea capacităților, formare și sensibilizare, precum și prin efectuarea de analize aprofundate ale abordărilor autorităților

([10]) Studiul realizat de Consiliul Europei se află la dispoziția publicului pe site-ul Comisiei Europene începând cu data publicării raportului.

([11]) Regulamentul (UE) nr. 1093/2010 privind ABE https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:02010R1093-20210626&qid=1680524907642.

naționale de supraveghere în ceea ce privește combaterea riscului de SB/FT. Ca parte a evaluărilor sale, ABE a adresat recomandări specifice autorităților competente, cu scopul de a le consolida abordările și de a crește eficacitatea acestora.

Un aspect specific care trebuie abordat în raport în conformitate cu articolul 65 alineatul (1) litera (b) din Directiva (UE) 2015/849 constă în acțiunile subsecvente întreprinse la nivelul UE și al statelor membre ca urmare a unor aspecte problematice care le-au fost aduse la cunoștință, inclusiv a plângerilor referitoare la dreptul intern care obstrucționează competențele de supraveghere și de investigare ale autorităților competente și ale organismelor de autoreglementare. La nivelul UE, multe dintre aceste provocări sunt soluționate prin pachetul CSB/CFT din 2021. Acest lucru este valabil în special pentru chestiunea menționată mai sus privind obstacolele naționale în calea unei supravegheri eficace, deoarece legislația propusă oferă un cadru coerent la nivelul UE, cu mecanisme de cooperare completate de rolul viitoarei autorități de combatere a spălării banilor, care va pune punct fragmentării naționale. La nivelul statelor membre, în ceea ce privește acest aspect, niciunul dintre cele 27 de state membre nu a raportat astfel de acțiuni subsecvente. În plus, niciun stat membru nu a raportat plângeri referitoare la legislație națională care să obstrucționeze sau să poată obstrucționa supravegherea. Mai multe state membre au raportat însă diverse acțiuni subsecvente menite să îmbunătățească eficacitatea supravegherii, precum și acțiuni întreprinse de autoritățile lor de supraveghere, de exemplu inițiative de îmbunătățire a cooperării dintre autoritățile de supraveghere.

3. EVALUAREA ȘI ATENUAREA RISCURILOR

Articolul 65 alineatul (1) litera (e) din Directiva (UE) 2015/849 prevede obligația Comisiei de a realiza o prezentare a acțiunilor Comisiei necesare pentru a evalua problemele emergente și noile evoluții din statele membre. Conform articolului 65 alineatul (1) litera (a), trebuie prezentate măsurile specifice adoptate și mecanismele instituite la nivelul Uniunii și al statelor membre pentru a preveni și a trata problemele emergente și noile evoluții care prezintă o amenințare la adresa sistemului financiar al Uniunii.

În octombrie 2022, Comisia Europeană a publicat evaluarea supranațională a riscurilor, care evaluează riscurile de SB/FT care afectează piața internă și sunt legate de activități transfrontaliere. Este al treilea raport de acest tip ([12]), după versiunile din 2017 și 2019. În evaluare se pune accentul pe vulnerabilitățile existente la nivelul UE atât în ceea ce privește cadrul juridic, cât și aplicarea efectivă a acestuia. Se prezintă principalele riscuri pentru piața internă într-un număr mare de sectoare, precum și vulnerabilitățile orizontale care pot afecta sectoarele respective. Totodată, se

([12]) Raportul Comisiei către Parlamentul European și Consiliu privind evaluarea riscurilor de spălare a banilor și de finanțare a terorismului care afectează piața internă și sunt legate de activități transfrontaliere, COM(2022) 554 final.

stabilesc măsurile de atenuare care ar trebui luate la nivelul UE și la nivel național pentru a aborda riscurile și se formulează o serie de recomandări pentru diversele părți interesate vizate.

La nivelul UE au fost adoptate măsuri specifice și au fost instituite mecanisme menite să prevină și să abordeze problemele emergente și noile evoluții care reprezintă o amenințare la adresa sistemului financiar al UE: Directiva (UE) 2015/849 a consacrat în legislația UE abordarea bazată pe riscuri. De asemenea, aceasta a impus autorităților europene de supraveghere (AES) ([13]) să emită orientări care să promoveze o înțelegere comună a abordării bazate pe riscuri în domeniul CSB/CFT în rândul instituțiilor de credit și al instituțiilor financiare, precum și în rândul autorităților de supraveghere ale acestora în materie de CSB/CFT. În acest context, AES au emis un ghid privind factorii pe care trebuie să îi aibă în vedere instituțiile de credit și cele financiare atunci când evaluează riscul de SB/FT asociat unei relații de afaceri sau unei tranzacții ocazionale, precum și măsurile pe care ar trebui să le ia pentru a gestiona riscurile respective ([14]). De asemenea, AES au emis un ghid privind caracteristicile unei abordări bazate pe risc a acțiunii de supraveghere în ceea ce privește CSB/CFT, adresat autorităților de supraveghere ([15]). Ulterior, ABE a actualizat ambele ghiduri astfel încât acestea să țină seama de noile riscuri și să ofere soluții la provocările comune legate de punerea în aplicare. De asemenea, ABE le-a completat cu ghiduri și avize emise din proprie inițiativă cu privire la aspecte specifice ale regimului european de combatere a spălării banilor și a finanțării terorismului, necesare pentru a asigura o abordare coerentă, de exemplu în ceea ce privește înregistrarea la distanță ([16]) și rolurile și responsabilitățile coordonatorului funcției de conformitate în materie de CSB/CFT ([17]).

Din 2017 până în prezent, o dată la fiecare doi ani, AES emit avize cu privire la riscurile de spălare a banilor și de finanțare a terorismului care afectează piața internă. În 2021, ABE a publicat, în

([13]) Autoritățile europene de supraveghere, și anume Autoritatea Bancară Europeană (ABE), Autoritatea Europeană de Asigurări și Pensii Ocupaționale (EIOPA) și Autoritatea Europeană pentru Valori Mobiliare și Piețe (ESMA), lucrează în primul rând la armonizarea supravegherii financiare în UE prin elaborarea cadrului unic de reglementare, un set de standarde prudențiale pentru instituțiile financiare individuale. AES contribuie la asigurarea aplicării consecvente a cadrului de reglementare cu scopul de a crea condiții de concurență echitabile. De asemenea, ele sunt mandatate să evalueze riscurile și vulnerabilitățile din sectorul financiar.

([14]) EBA/GL/2021/02 din 1 martie 2021: https://www.eba.europa.eu/sites/default/files/document_library/Publications/Guidelines/2023/EBA-GL-2023-03/Consolidated/1061638/EBA%20GL%202021%2002%20-%20consolidated%20%28amended%20by%20EBA%20GL%202023%2003%29_RO.pdf.

([15]) EBA/GL/2021/16 din 16 decembrie 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/1029574/GL%20on%20RBA%20AML%20CFT_RO_COR.pdf.

([16]) EBA/GL/2022/15 din 22 noiembrie 2022: https://www.eba.europa.eu/sites/default/files/document_library/Publications/Guidelines/2022/EBA-GL-2022-15%20GL%20on%20remote%20customer%20onboarding/Translations/1054128/GL%20remote%20customer%20onboarding%20solutions%20%28EBA%20GL%202022%2015%29_RO_REV_COR.pdf.

([17]) EBA/GL/2022/05 din 14 iunie 2022: https://www.eba.europa.eu/sites/default/files/document_library/Publications/Guidelines/2022/EBA-GL-2022-05%20GLs%20on%20AML%20compliance%20officers/Translations/1039065/GL%20on%20AMLCFT%20compliance%20officers%20%28EBA%20GL%202022%2005%29_RO_COR.pdf.

calitate de unic organism al UE responsabil de CSB/CFT, cel de al treilea aviz privind riscurile de spălare a banilor și de finanțare a terorismului ([18]), în temeiul mandatului său revizuit care i-a fost conferit în ianuarie 2020. Cele mai semnificative riscuri din 2021 au fost legate de monedele virtuale și de serviciile financiare inovatoare. Descărcarea de risc (*de-risking*) a fost identificată de asemenea ca fiind un motiv de îngrijorare, iar ABE a publicat un raport și un aviz pe această temă în ianuarie 2022 și a emis un ghid în martie 2023 ([19]). Al patrulea aviz privind riscurile de SB/FT a fost publicat în iulie 2023 ([20]).

În ianuarie 2020, ABE a primit noi instrumente și competențe pentru a-și îndeplini funcțiile. De exemplu, articolul 9 litera (a) din Regulamentul (UE) nr. 1093/2010 a mandatat ABE să efectueze „evaluări de risc privind strategiile, capacitățile și resursele autorităților competente pe care acestea le au la dispoziție pentru a aborda cele mai importante riscuri emergente legate de spălarea banilor și de finanțarea terorismului de la nivelul Uniunii, astfel cum sunt identificate în evaluarea supranațională a riscurilor”, pe lângă mandatele sale existente de evaluare a riscurilor.

Aceste evaluări de risc au vizat, printre altele, riscurile de criminalitate economică asociate pandemiei de COVID-19 ([21]) ([22]), frauda fiscală „Cum-Ex” legată de dividende și răspunsurile autorităților europene la scandalul „Luanda Leaks” ([23]). În urma invadării Ucrainei de către Rusia în martie 2022, ABE a emis o declarație în care a subliniat importanța respectării măsurilor restrictive împotriva Rusiei și oferirea de protecție temporară și sprijin pentru persoanele fugite din Ucraina ca urmare a războiului, precum și facilitarea accesului acestora la finanțe ([24]), emițând

([18]) Cel mai recent aviz este EBA/Op/2021/04 din 3 martie 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 din 31 martie 2023: https://www.eba.europa.eu/sites/default/files/document_library/Publications/Guidelines/2023/EBA-GL-2023-04/Translations/1061473/GLs%20on%20MLTF%20risk%20management%20%28EBA%20GL%202023%2004%29_RO_COR.pdf și avizul referitor la „descărcarea de risc”, EBA/Op/2022/01, 5 ianuarie 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.

([21]) Declarația ABE privind acțiunile de atenuare a riscurilor de criminalitate economică pe durata pandemiei de COVID-19, emisă la 31 martie 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]) Buletinul informativ al ABE privind CSB/CFT, prima ediție, 15 mai 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 din 22 februarie 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.

instrucțiuni mai detaliate cu privire la acest aspect în aprilie 2022. Cea mai recentă evaluare a riscurilor efectuată de ABE în temeiul articolului 9a alineatul (5) din Regulamentul (UE) nr. 1093/2010 pune accentul pe riscurile de spălare a banilor sau de finanțare a terorismului asociate instituțiilor de plată și a fost publicată în iunie 2023 ([25]).

În plus, numeroase probleme au fost abordate de pachetul legislativ privind CSB/CFT, de exemplu prin adăugiri la lista entităților obligate, în care au fost incluși prestatorii de servicii de active virtuale, furnizorii de servicii de finanțare participativă, comercianții de metale și pietre prețioase și operatorii care oferă asistență în ceea ce privește acordarea dreptului de ședere investitorilor. În plus, pachetul CSB/CFT prevede noi dispoziții privind armonizarea și consolidarea cerințelor de evaluare a riscurilor la nivel național și al UE (frecvența, adăugarea evaluării riscurilor persoanelor juridice, includerea riscurilor de eludare a sancțiunilor financiare specifice legate de finanțarea proliferării), ceea ce sporește capacitatea UE de a detecta riscurile emergente și de a le atenua ([26]).

La nivelul statelor membre, conform anchetei din 2022 realizate de Comisie în rândul acestora, toate statele membre au efectuat cel puțin o evaluare națională a riscurilor din 2018 până în prezent. Frecvența cu care sunt actualizate evaluările variază substanțial de la un stat membru la altul. În plus, răspunsurile la anchetă arată că autoritățile de combatere a spălării banilor și a finanțării terorismului și unitățile de informații financiare au întocmit evaluări tematice sau sectoriale diferite ale riscurilor. FIU din majoritatea statelor membre au emis analize strategice cu privire la riscuri emergente sau specifice, în special cu privire la prestatorii de servicii de active virtuale, operațiunile cu numerar, fraudă și abuzuri fiscale.

În plus, marea majoritate a statelor membre au raportat în ancheta din 2022 că au adăugat prestatorii de servicii de active virtuale pe lista entităților obligate începând din 2018, în temeiul legislației naționale relevante în materie de CSB/CFT. Mai multe state membre au adăugat și furnizorii de servicii de finanțare participativă, cluburile profesioniste de fotbal sau partidele politice, iar altele au adăugat comercianții de opere de artă, prestatorii de servicii pentru birouri sau intermediarii și dezvoltatorii imobiliari.

Potrivit anchetei din 2022, marea majoritate a statelor membre au emis orientări sau circulare privind procedurile de precauție privind clientela și factorii de risc pentru a preveni riscurile de SB/FT. Unele state membre au mers chiar mai departe, introducând regimuri adaptate și norme privind CSB/CFT pentru anumite sectoare (de exemplu, prestatorii de servicii de active virtuale, comercianții de metale și pietre prețioase, agenții imobiliari).

([25]) Raport privind riscurile de spălare a banilor și de finanțare a terorismului asociate instituțiilor de plată: 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]) Această parte a pachetului legislativ privind CSB/CFT este încă în curs de negociere (la 15 septembrie 2023).

4. AUTORITĂȚILE NAȚIONALE COMPETENTE ȘI UNITĂȚILE DE INFORMAȚII FINANCIARE – ACCESUL LA INFORMAȚII ȘI COOPERAREA, INCLUSIV LA NIVEL INTERNAȚIONAL

Articolul 65 alineatul (1) litera (c) din Directiva (UE) 2015/849 prevede obligația Comisiei de a realiza o prezentare privind disponibilitatea informațiilor relevante pentru autoritățile competente și FIU din statele membre, cu scopul de prevenire a utilizării sistemului financiar în scopul spălării banilor și al finanțării terorismului, iar articolul 65 alineatul (1) litera (d) prevede realizarea unei prezentări privind cooperarea internațională și schimbul de informații între autoritățile competente și unitățile de informații financiare.

S-au înregistrat numeroase îmbunătățiri în domeniul schimbului de informații și al cooperării. Potrivit concluziei studiului efectuat de Consiliul Europei, aproape toate statele membre au instituit comitete sau organisme de nivel național pentru a promova cooperarea strânsă și coordonarea dintre autoritățile competente cu scopul de a identifica, a evalua și a înțelege riscurile de spălare a banilor și de finanțare a terorismului cu care se confruntă statul membru și de a asigura elaborarea și aplicarea eficace a unor strategii de combaterea spălării banilor și a finanțării terorismului.

În ceea ce privește sectorul financiar, ulterior adoptării Directivelor (UE) 2015/849 și (UE) 2018/843 au fost luate măsuri importante de îmbunătățire a accesului la informații și a cooperării în materie de supraveghere. În acest sens, merită menționate publicarea Ghidului comun al AES din 2019 privind colegiile de combatere a spălării banilor și a finanțării terorismului ([27]), a Acordului multilateral din 2019 dintre BCE și autoritățile competente, a Ghidului ABE din 2021 privind cooperarea dintre autoritățile de supraveghere prudențială, autoritățile de supraveghere a prevenirii și combaterii spălării banilor și finanțării terorismului și unitățile de informații financiare ([28]), instituirea EuReCA, baza de date CSB/CFT a ABE și activitatea de consolidare a cooperării dintre autoritățile de supraveghere în materie de CSB/CFT și autoritățile de supraveghere prudențială.

Ghidul comun al celor trei AES privind colegiile de combatere a spălării banilor și a finanțării terorismului creează un cadru pentru cooperarea în materie de supraveghere în context transfrontalier. ABE a facilitat înființarea colegiilor de supraveghere CSB/CFT și monitorizează

([27]) Ghidul comun privind cooperarea și schimbul de informații, JC 2019 81 din 16 decembrie 2019: https://www.eba.europa.eu/sites/default/files/document_library/Joint%20Guidelines%20on%20cooperation%20and%20information%20exchange%20on%20AML%20-%20CFT.pdf și https://www.eba.europa.eu/sites/default/files/document_library/Publications/Guidelines/2021/EBA-GL-2021-15%20GL%20on%20CFT%20cooperation/1025384/Final%20AML-CFT%20Cooperation%20Guidelines.pdf.

([28]) https://www.eba.europa.eu/sites/default/files/document_library/Publications/Guidelines/2021/EBA-GL-2021-15%20GL%20on%20CFT%20cooperation/Translations/1026826/Guidelines%20on%20AML-CFT%20Cooperation_RO_COR.pdf.

funcționarea acestora ([29]). Până la 15 septembrie 2023 fuseseră înființate 274 de colegii. Pachetul privind CSB/CFT va consolida și mai mult acest cadru prin includerea obligației legale de a înființa colegii de combatere a spălării banilor și a finanțării terorismului pentru instituțiile de credit sau instituțiile financiare transfrontaliere care își desfășoară activitatea în mai multe state membre.

Ghidul ABE privind cooperarea în materie de CSB/CFT, publicat în decembrie 2021, oferă orientări cu privire la condițiile practice de cooperare și de schimb de informații între autoritățile de supraveghere prudențială, autoritățile de supraveghere în materie de CSB/CFT și unitățile de informații financiare la nivelul statelor membre și în întreaga UE. Acest ghid, bazat pe articolul 117 alineatul (6) din Directiva 2013/36/UE, acoperă întregul ciclu de viață al supravegherii și clarifică informațiile care trebuie comunicate, destinatarii informațiilor respective și etapele în care trebuie să aibă loc schimbul de informații.

O altă îmbunătățire a cooperării în materie de supraveghere și a schimbului de informații a fost adusă de articolul 57a alineatul (2) din Directiva (UE) 2015/849, introdus prin Directiva (UE) 2018/843. Acesta prevede obligația autorităților europene de supraveghere de a facilita încheierea unui acord între BCE și autoritățile naționale competente în materie de CSB/CFT. În ianuarie 2019, ABE a publicat un acord multilateral care a fost semnat de Banca Centrală Europeană (BCE) și de peste 50 de autorități naționale de supraveghere a combaterii spălării banilor și a finanțării terorismului din Spațiul Economic European. Acordul prevede transmiterea de către ambele părți, periodic și ad-hoc, de informații cu privire la entitățile obligate (până în prezent au avut loc peste 1 000 de schimburi individuale de informații).

Pentru a consolida și mai mult cooperarea și schimbul de informații pe tot cuprinsul UE, în ianuarie 2022 ABE a lansat prima bază de date europeană privind CSB/CFT, denumită EuReCA. Aceasta conține informații cu privire la deficiențele semnificative în materie de CSB/CFT pe care autoritățile de supraveghere le-au identificat la nivelul instituțiilor financiare individuale, precum și cu privire la măsurile specifice luate de autoritățile de supraveghere ca răspuns la deficiențele respective. Obligațiile de raportare nu se limitează la autoritățile de supraveghere în materie de CSB/CFT, ci se extind la toate autoritățile de supraveghere din sectorul financiar. ABE poate transmite informații din EuReCA autorităților competente individuale, atât din proprie inițiativă, cât și la cererea unei autorități de supraveghere, pentru a le asista în toate etapele procesului de supraveghere. De asemenea, ABE utilizează baza de date pentru a identifica riscuri specifice și tendințe la nivel sectorial și european. Până la 15 septembrie 2023, EuReCA a primit în total 924 de contribuții din partea a 36 de autorități prudențiale și de combatere a spălării banilor și a finanțării

([29]) A se vedea rapoartele ABE privind colegiile de combatere a spălării banilor și a finanțării terorismului: 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 și https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Reports/2022/1038179/Report%20on%20functionion%20of%20AML%20CFT%20Colleges.pdf.

terorismului (inclusiv din partea BCE), dintre care 608 vizează deficiențe semnificative, iar 316 vizează măsuri referitoare la 210 entități (în principal instituții de credit și instituții de plată) ([30]).

În martie 2022, ABE a publicat Ghidul revizuit privind procedurile și metodologiile comune pentru procesul de supraveghere și evaluare ([31]), care a fost modificat pentru a stabili modul în care autoritățile de supraveghere prudențială ar trebui să ia în considerare riscurile de spălare a banilor și de finanțare a terorismului în activitatea lor de supraveghere prudențială. Ghidul revizuit completează demersurile mai ample ale ABE privind combaterea riscului de spălare a banilor și de finanțare a terorismului prin intermediul supravegherii prudențiale, printre care se regăsesc Ghidul privind evaluarea adecvării membrilor organului de conducere și a persoanelor care dețin funcții cheie ([32]) și Ghidul privind guvernanța internă ([33]).

Datorită eforturilor depuse de ABE pentru a integra riscurile de spălare a banilor și de finanțare a terorismului în toate domeniile activității sale de supraveghere, cooperarea și schimbul de informații dintre autoritățile naționale de supraveghere în materie de CSB/CFT și autoritățile prudențiale prezintă îmbunătățiri. Totuși, ABE observă și faptul că există în continuare obstacole culturale și procedurale care pot obstrucționa colaborarea eficace și rezultatele supravegherii. Autoritatea se așteaptă ca aceste deficiențe să fie abordate pe măsură ce autoritățile prudențiale pun în aplicare ghidurile relevante.

După cum reiese din ancheta desfășurată în 2022 în rândul statelor membre, cooperarea dintre autoritățile de supraveghere din sectorul nefinanciar (care cuprinde mai multe tipuri de entități obligate, cum ar fi avocații, notarii, consilierii fiscali și contabilii, dar și agenții imobiliari, furnizorii de servicii de jocuri de noroc și anumiți comercianți de bunuri) este mai puțin formalizată decât în sectorul financiar. Acest lucru se datorează, printre altele, faptului că autoritățile de supraveghere din sectorul nefinanciar nu își pot identifica întotdeauna cu ușurință omologii, ca urmare a absenței unor norme clare și a unei autorități la nivelul UE cu un mandat de combatere a spălării banilor și a finanțării terorismului în aceste sectoare. De asemenea, schimburile dintre organismele de autoreglementare, care în unele state membre au fost autorizate să supravegheze

([30]) Raportul EuReCA din 15 septembrie 2023.

([31]) EBA/GL/2022/03 din 18 martie 2022, Ghid privind procesul de supraveghere și evaluare – SREP: https://www.eba.europa.eu/sites/default/files/document_library/Publications/Guidelines/2022/EBA-GL-2022-03%20Revised%20SREP%20Guidelines/Translations/1042378/Revised%20GL%20on%20SREP%20(EBA-GL-2022-03)%20-%20tracked%20-%20updated_RO_COR.pdf.

([32]) Ghidul comun al ESMA și ABE privind evaluarea adecvării membrilor organului de conducere și a persoanelor care dețin funcții cheie în temeiul Directivei 2013/36/UE și al Directivei 2014/65/UE, EBA/GL/2021/06 din 2 iulie 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/1022104/Joint%20EBA%20and%20ESMA%20GL%20on%20the%20assessment%20of%20suitability_RO.pdf.

([33]) Ghidul privind guvernanța internă în conformitate cu Directiva 2013/36/UE, EBA/GL/2021/05 din 2 iulie 2021: https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Guidelines/2021/1016721/Final%20report%20on%20Guidelines%20on%20internal%20governance%20under%20CRD.pdf.

profesiile juridice și agenții imobiliari, cu alte autorități de supraveghere în materie de CSB/CFT tind să aibă loc mai degrabă în mod informal și doar în anumite cazuri.

O provocare specifică este de a asigura schimburi fluide de informații între autoritățile de supraveghere în materie de CSB/CFT și entitățile obligate care operează unități într-un stat membru, dar care își au sediul central în altă țară, cum ar fi prestatorii de servicii de plată și emitenții de monedă electronică prezenți prin intermediul agenților și al distribuitorilor din sectorul financiar. Ancheta din 2022 arată că desemnarea unor reprezentanți care să acționeze ca puncte de contact reprezintă un mijloc eficace și utilizat pe scară largă de a obține informații. Ca parte a pachetului privind CSB/CFT, Comisia a propus extinderea la prestatorii de servicii de criptoactive a posibilității ca statele membre să solicite desemnarea unui punct central de contact, posibilitate care există deja pentru emitenții de monedă electronică și pentru prestatorii de servicii de plată care acționează prin intermediul agenților sau al distribuitorilor.

În ceea ce privește unitățile de informații financiare, acestea au fost rugate, în cadrul unei anchete suplimentare efectuate de Comisie în 2022, să precizeze dacă au acces direct sau indirect la anumite surse de informații financiare, administrative și privind aplicarea legii. Rezultatele acestei analize evidențiază unele divergențe în ceea ce privește competențele unităților de informații financiare de a accesa informații, ceea ce le poate afecta capacitatea de a efectua analize eficace și de a coopera între ele. Propunerea Comisiei referitoare la o nouă directivă privind combaterea spălării banilor și a finanțării terorismului urmărește să ajute unitățile de informații financiare din UE să realizeze o analiză eficace, impunând o listă minimă de informații la care ar trebui ca FIU să poată avea acces.

În ceea ce privește cooperarea internațională și schimbul de informații între autoritățile naționale competente și țările terțe, aspect reglementat la articolul 65 alineatul (1) litera (d), rezultatele anchetei din 2022 arată că nu toate autoritățile naționale de supraveghere a combaterii spălării banilor ale instituțiilor financiare și de credit s-au prevalat de articolul 57a alineatul (5) din Directiva (UE) 2015/849 pentru a încheia acorduri de cooperare cu autoritățile competente din țările terțe. Motivul acestei situații constă în existența unor alternative: în practică, se pare că autoritățile de supraveghere includ dispozițiile relevante privind CSB/CFT în alte acorduri bilaterale și multilaterale (de exemplu, în memorandumul de înțelegere multilateral al Organizației Internaționale a Reglementatorilor de Valori Mobiliare). În plus, în conformitate cu ghidurile AES, colegiile de supraveghere CSB/CFT prevăd posibilitatea participării autorităților de supraveghere din țări terțe în calitate de observatori, dacă este cazul, iar constatările monitorizării de către ABE a colegiilor CSB/CFT sugerează că acest lucru se întâmplă în practică. Ca parte a pachetului privind CSB/CFT, statele membre ar putea autoriza toate autoritățile de supraveghere din sectorul financiar să încheie acorduri de cooperare.

În sectorul nefinanciar nu au fost raportate acorduri individuale de schimb de informații cu țările terțe. Acest lucru poate fi explicat parțial prin faptul că multe entități obligate din sectorul

nefinanciar își desfășoară activitatea la nivel local și în interiorul frontierelor naționale, un alt motiv constând în cerințele specifice care se aplică prestării de servicii la nivel transfrontalier, care pot include cerința de reautorizare. În această situație, schimbul de informații cu autoritățile de supraveghere din țările terțe are loc de la caz la caz.

În ceea ce privește cooperarea internațională și schimbul de informații între FIU, Directiva (UE) 2015/849 nu abordează și nu reglementează cooperarea FIU din statele membre ale UE cu cele din țările terțe. Cu toate acestea, FIU din toate statele membre fac în mod regulat schimb de informații cu FIU din țările terțe. Acest lucru se realizează pe baza Cartei Grupului Egmont, a acordurilor bilaterale sau a memorandumurilor de înțelegere. Sfera de cuprindere a memorandumurilor de înțelegere variază în ceea ce privește aria geografică vizată. De exemplu, o unitate de informații financiare a raportat că a încheiat peste o sută de astfel de acorduri, în timp ce alte FIU au încheiat mai puține.

5. INFORMAȚIILE REFERITOARE LA BENEFICIARII REALI AI ENTITĂȚILOR ÎNREGISTRATE ÎN AFARA UE

Articolul 65 alineatul (1) litera (f) prevede o analiză a fezabilității măsurilor specifice și a mecanismelor existente la nivelul Uniunii și al statelor membre privind posibilitățile de a colecta și a accesa informații privind beneficiarii reali ai entităților corporative și ai altor entități juridice înregistrate în afara Uniunii.

Transparența și accesul la informațiile privind beneficiarii reali reprezintă un element esențial al cadrului UE de combatere a spălării banilor și a finanțării terorismului. Articolul 30 din Directiva (UE) 2015/849 stabilește norme menite să asigure transparența privind beneficiarii reali ai entităților corporative și ai altor entități juridice înregistrate în UE, însă aceste norme în materie de transparență nu se aplică entităților corporative străine. Din acest motiv, unităților de informații financiare și autorităților de aplicare a legii le este mai dificil să analizeze sau să investigheze entitățile juridice implicate în posibile sisteme infracționale în vederea identificării persoanelor care le controlează.

Ancheta din 2022 arată că, în prezent, marea majoritate a statelor membre (23) nu impun colectarea de informații privind beneficiarii reali ai entităților juridice străine. Unele state membre (12) au subliniat că aceste informații ar putea fi disponibile într-o măsură limitată pe baza cerințelor de precauție privind clientela pe care trebuie să le îndeplinească entitățile obligate și/sau în cazul în care o entitate străină și beneficiarul (beneficiarii) real(i) al (ai) acesteia dețin(e) și/sau controlează o entitate juridică națională și, prin urmare, sunt înregistrați în registrul național al beneficiarilor reali. Doar un număr mic de state membre (5) colectează în mod proactiv informații privind beneficiarii reali ai entităților juridice străine. Din răspunsuri reiese că transmiterea acestor informații de către entitățile străine este obligatorie la achiziționarea de bunuri imobile sau în cazul

în care entitatea juridică străină își desfășoară activitatea prin intermediul unui sediu în statul membru și generează activități economice sau obligații fiscale.

Pachetul CSB/CFT include dispoziții privind abordarea și atenuarea riscurilor de spălare a banilor și de finanțare a terorismului legate de entitățile juridice străine. Acestea completează cerința existentă de a obține și de a deține informații privind beneficiarii reali ai fiduciilor în cazul în care sediul sau locul de reședință al fiduciarului sau al persoanei care deține o poziție echivalentă într-o construcție juridică similară se află în afara UE, prevăzută la articolul 31 alineatul (3a) din Directiva (UE) 2015/849. În mod specific, înregistrarea informațiilor privind beneficiarii reali ai entităților juridice înregistrate în afara UE este necesară atunci când acestea intră într-o relație de afaceri cu o entitate obligată sau achiziționează bunuri imobile într-un stat membru. Propunerea a anticipat recomandarea 24 revizuită a Grupului de Acțiune Financiară Internațională (GAFI), organismul internațional de standardizare în domeniul CSB/CFT, adoptată în martie 2022, care prevede printre altele ca autoritățile competente să aibă acces la informațiile privind beneficiarii reali ai societăților și ai altor entități juridice care nu sunt înregistrate în țară, dar au o legătură suficientă cu aceasta și prezintă riscuri de spălare a banilor sau de finanțare a terorismului.

6. PERSOANELE EXPUSE POLITIC – MĂSURI DE PRECAUȚIE SPORITE

Articolul 65 alineatul (1) litera (f) prevede și efectuarea unei analize a proporționalității măsurilor menționate la articolul 20 litera (b). Acesta stabilește măsurile suplimentare de precauție privind clientela care trebuie aplicate în cazul relațiilor de afaceri cu persoane expuse politic, și anume aprobarea conducerii de rang superior pentru stabilirea sau continuarea relațiilor de afaceri cu astfel de persoane, măsuri adecvate pentru a stabili sursa patrimoniului și sursa fondurilor implicate în relații de afaceri sau în tranzacții și efectuarea în mod permanent a unei monitorizări sporite a respectivelor relații de afaceri. De asemenea, la articolul 65 alineatul (1) al treilea paragraf se prevede că raportul trebuie să fie însoțit, dacă este necesar, de propuneri legislative corespunzătoare, inclusiv de o aplicare în funcție de riscuri a măsurilor respective atunci când este cazul.

Cerințele GAFI privind persoanele expuse politic (PEP) au fost încorporate în legislația UE privind CSB/CFT, în special în definițiile de la articolul 3 punctele 9, 10 și 11 din Directiva (UE) 2015/849, precum și la articolul 20 din Directiva (UE) 2015/849, referitor la măsurile suplimentare de precauție privind clientela. GAFI definește o persoană expusă politic ca fiind o persoană căreia i se încredințează sau i s-a încredințat o funcție publică importantă. Motivul pentru care se aplică măsuri suplimentare persoanelor expuse politic este că acestea prezintă un risc crescut de a comite infracțiuni de spălare de bani sau de finanțare a terorismului din cauza influenței și a poziției lor avantajoase. Prin urmare, GAFI prezintă în recomandarea 12 o listă de cerințe preventive pentru

atenuarea acestor riscuri ([34]). Grupul prevede că instituțiile financiare ar trebui, pe lângă aplicarea măsurilor obișnuite de precauție privind clientela, astfel cum sunt prevăzute în recomandarea 10, să dispună de sisteme adecvate de gestionare a riscurilor pentru a stabili dacă un client sau beneficiarul real al acestuia este o persoană străină expusă politic. Aceasta înseamnă că trebuie luate măsuri proactive, cum ar fi evaluarea clienților pe baza criteriilor de risc, a profilurilor de risc și a modelului de afaceri și verificarea informațiilor referitoare la măsurile de precauție privind clientela ([35]). Pentru a stabili dacă o persoană este o PEP internă sau o PEP la nivelul organizațiilor internaționale, recomandarea 12 prevede luarea unor măsuri rezonabile pe baza evaluării nivelului de risc al relației de afaceri, ceea ce înseamnă examinarea informațiilor referitoare la măsurile de precauție privind clientela colectate în conformitate cu recomandarea 10. În cazul în care un client este considerat a fi o PEP străină sau în cazul în care există o relație de afaceri cu risc crescut cu persoane expuse politic din cadrul unei organizații naționale sau internaționale, ar trebui aplicate măsuri sporite de atenuare a riscurilor, în conformitate cu recomandarea 12. Aceste măsuri cuprind obținerea aprobării conducerii de rang superior pentru stabilirea sau continuarea relațiilor de afaceri respective, luarea de măsuri rezonabile pentru a stabili sursa patrimoniului și sursa fondurilor și efectuarea în mod permanent a unei monitorizări sporite a relației de afaceri. Cerințele aplicabile tuturor tipurilor de PEP ar trebui să se aplice inclusiv membrilor de familie sau asociaților apropiați ai acestora.

Articolul 20 din Directiva (UE) 2015/849 preia toate măsurile de precauție sporite impuse de GAFI, fără a face distincție între persoanele expuse politic străine și cele naționale.

7. DREPTURILE FUNDAMENTALE

Articolul 65 alineatul (1) litera (g) prevede efectuarea unei evaluări a modului în care au fost respectate drepturile fundamentale și principiile recunoscute de Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene. Drepturile fundamentale, astfel cum sunt prevăzute în cartă, reprezintă coloana vertebrală a sistemului juridic al UE și trebuie respectate întotdeauna. Dispozițiile cartei se adresează instituțiilor și organismelor UE în toate acțiunile lor, precum și autorităților naționale atunci când acestea pun în aplicare dreptul UE. Carta protejează persoanele fizice și juridice împotriva acțiunilor întreprinse de aceste instituții și autorități care încalcă drepturile fundamentale.

Drepturile și principiile consacrate în cartă trebuie avute în vedere în fiecare etapă a procesului legislativ al UE. Pentru a se asigura că toate propunerile de acte legislative ale UE respectă carta, Comisia trebuie să evalueze impactul noilor propuneri asupra drepturilor fundamentale încă din

([34]) GAFI (2012-2023), Standardele internaționale privind combaterea spălării banilor, a finanțării terorismului și a proliferării, GAFI, Paris, Franța, www.fatf-gafi.org/recommendations.html.

([35]) GAFI, Orientări privind persoanele expuse politic (Recomandările 12 și 22), iunie 2013. FATF GUIDANCE (fatf-gafi.org)FATF GUIDANCE (fatf-gafi.org).

etapa elaborării lor. În cursul procesului legislativ, Comisia colaborează cu colegiuitorii pentru a se asigura că legislația UE este conformă cu carta. În ceea ce privește protecția datelor, pentru a asigura coerența normelor pe tot cuprinsul UE, Comisia trebuie ca în urma adoptării unor propuneri de acte legislative să consulte Autoritatea Europeană pentru Protecția Datelor cu privire la impactul asupra protecției drepturilor și libertăților persoanelor fizice în ceea ce privește prelucrarea datelor cu caracter personal ([36]). În septembrie 2021, Autoritatea a emis un aviz referitor la pachetul legislativ al Comisiei privind CSB/CFT ([37]), în care a salutat obiectivele urmărite de propuneri în general.

În ceea ce privește încălcările cartei, ar trebui făcută distincție între mai multe cazuri: dacă drepturile fundamentale sunt încălcate de acțiunile unei instituții a UE, competența de a controla legalitatea actului revine Curții de Justiție a UE. Dacă drepturile prevăzute de cartă sunt încălcate de o autoritate națională atunci când pune în aplicare dreptul UE, competența de a asigura respectarea cartei revine judecătorilor naționali, în conformitate cu jurisprudența Curții de Justiție a UE. Comisia poate să acționeze un stat membru în instanță pentru încălcarea drepturilor fundamentale atunci când pune în aplicare legislația UE, de exemplu dacă o măsură națională aplică legislația UE într-un mod incompatibil cu carta.

În ceea ce privește cerințele privind CSB/CFT, Curtea de Justiție a abordat respectarea drepturilor fundamentale în diferite contexte, în special în raport cu articolul 7 din cartă, care vizează respectarea vieții private și de familie, cu articolul 8, care vizează protecția datelor cu caracter personal, și cu articolul 12, care vizează libertatea de întrunire și de asociere.

Având în vedere articolele 7 și 8, Curtea de Justiție a pronunțat o hotărâre privind dispozițiile referitoare la accesul public la informații privind beneficiarii reali ai entităților corporative și ai altor entități juridice în contextul prevenirii spălării banilor și a finanțării terorismului ([38]). În hotărârea sa, Curtea a constatat nevaliditatea dispoziției din Directiva (UE) 2015/849 conform căreia statele membre trebuie să se asigure că informațiile privind beneficiarii reali ai entitățile corporative și ai altor entități juridice înregistrate pe teritoriul lor sunt accesibile în toate cazurile oricărui membru al publicului [articolul 30 alineatul (5) litera (c) din Directiva (UE) 2015/849, astfel cum a fost modificată prin Directiva (UE) 2018/843]. Curtea a constatat că un astfel de acces nediferențiat constituie o ingerință gravă în drepturile fundamentale la respectarea vieții private și

([36]) Articolul 42 alineatul (1) din Regulamentul (UE) 2018/1725 al Parlamentului European și al Consiliului din 23 octombrie 2018 privind protecția persoanelor fizice în ceea ce privește prelucrarea datelor cu caracter personal de către instituțiile, organele, oficiile și agențiile Uniunii și privind libera circulație a acestor date și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 45/2001 și a Deciziei nr. 1247/2002/CE (JO L 295, 21.11.2018, p. 39).

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

([38]) Hotărârea Curții din 22 noiembrie 2022 în cauzele conexate WM (C-37/20) și SOVIM SA (C-601/20)/Luxembourg Business Registers: https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=268059&pageIndex=0&doclang=RO&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1503497.

la protecția datelor cu caracter personal. În cazul de față, această ingerință nu poate fi considerată justificată, deoarece nu îndeplinește criteriile aplicabile privind necesitatea și proporționalitatea.

De asemenea, având în vedere articolele 7, 8 și 12 din cartă, referitoare la dreptul la respectarea vieții private și de familie, dreptul la protecția datelor cu caracter personal și dreptul la libertatea de asociere, Curtea de Justiție a pronunțat o hotărâre privind restricțiile impuse de un stat membru finanțării organizațiilor civile de către persoane stabilite în afara statului membru respectiv ([39]). În hotărârea sa, Curtea a statuat că statul membru a introdus restricții discriminatorii și nejustificate, contrare obligațiilor statelor membre în ceea ce privește libera circulație a capitalurilor prevăzută la articolul 63 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene și la articolele 7, 8 și 12 din cartă. În ceea ce privește o posibilă justificare a acestei restricții, Curtea a arătat că se pot invoca motive de ordine publică sau de siguranță publică care privesc în special combaterea spălării banilor, a finanțării terorismului și a criminalității organizate. Totuși, aceste motive nu pot fi invocate decât în prezența unei amenințări reale, actuale și suficient de grave la adresa unui interes fundamental al societății, lucru care nu a fost demonstrat de statul membru în cauza respectivă.

În ceea ce privește respectarea drepturilor fundamentale și a principiilor recunoscute de cartă la nivel național, ancheta realizată în 2022 în rândul statelor membre a solicitat informații în special cu privire la posibilele ingerințe ale cerințelor privind CSB cu următoarele drepturi și principii fundamentale consacrate în cartă: (i) articolul 7, referitor la respectarea vieții private și de familie; (ii) articolul 8, referitor la protecția datelor cu caracter personal; (iii) articolul 11, referitor la libertatea de exprimare și de informare; (iv) articolul 12, referitor la libertatea de întrunire și de asociere; (v) articolul 16, referitor la libertatea de a desfășura o activitate comercială; (vi) articolul 17, referitor la dreptul de proprietate; (vii) articolul 20, referitor la egalitatea în fața legii; (viii) articolul 21, referitor la nediscriminare; (ix) articolul 47, referitor la dreptul la o cale de atac eficientă și la un proces echitabil; (x) articolul 48, referitor la prezumția de nevinovăție și dreptul la apărare; (xi) articolul 49, referitor la principiile legalității și proporționalității infracțiunilor și pedepselor și (xii) articolul 50, referitor la dreptul de a nu fi judecat sau condamnat de două ori pentru aceeași infracțiune. Opt state membre au raportat că au inițiat în fața instanțelor naționale proceduri legate de acest tip de ingerință. Alte state membre care au răspuns la întrebare nu aveau cunoștință de astfel de cazuri.

Statele membre nu au raportat cazuri de ingerință în drepturi fundamentale diferite de cele menționate. În ceea ce privește dreptul la viață privată și la protecția datelor cu caracter personal, ancheta din 2022 a arătat următoarele: în majoritatea statelor membre (17), autoritățile de protecție a datelor au primit plângeri administrative cu privire la cerințele prevăzute în Directiva (UE)

([39]) Hotărârea Curții din 18 iunie 2020 în cauza C-78/18, Comisia/Ungaria: https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf;jsessionid=98151443F97F6BA2D856266F83B1C03F?text=&docid=227569&pageIndex=0&doclang=RO&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=112968.

2015/849. În aproape toate statele membre (24), autoritățile de protecție a datelor au fost consultate în contextul pregătirii actelor naționale de transpunere sau de aplicare a cerințelor Directivei (UE) 2015/849. Nouă state membre au enumerat și alte tipuri de plângeri depuse/consultări desfășurate cu alte autorități naționale care au un impact asupra interacțiunii dintre cerințele în materie de CSB/CFT și drepturile fundamentale.

8. CERINȚELE REFERITOARE LA POTENȚIALE PROPUNERI LEGISLATIVE ÎN TEMEIUL ARTICOLULUI 65 ALINEATUL (1) AL TREILEA PARAGRAF

Articolul 65 alineatul (1) al treilea paragraf din Directiva (UE) 2015/849 solicită Comisiei să evalueze necesitatea de a face noi propuneri legislative cu privire la o serie de subiecte specifice, în special privind bazele de date cu informații privind utilizatorii de monede virtuale, birourile de recuperare a activelor și persoanele expuse politic. Această din urmă categorie a fost deja abordată în secțiunea 6.

8.1. Bazele de date cu informații privind utilizatorii de monede virtuale

În ceea ce privește monedele virtuale, articolul 65 alineatul (1) al treilea paragraf din Directiva (UE) 2015/849 prevede obligația Comisiei de a elabora – dacă este cazul – o propunere legislativă care să includă competențe de instituire și menținere a unei baze de date centrale în care să fie înregistrate identitățile utilizatorilor și adresele portofelelor utilizatorilor de monedă virtuală accesibile unităților de informații financiare, precum și formulare de autodeclarare care să fie folosite de utilizatorii de monede virtuale.

Crearea unei baze de date centrale la nivelul UE ar însemna fie o obligație pentru statele membre de a institui deja astfel de registre, care ar putea fi apoi interconectate pentru a furniza informații unui registru central, fie alocarea de mijloace la nivelul UE în vederea creării direct a unui registru central ([40]). Ancheta din 2022 arată că statele membre nu dispun în prezent de registre ale conturilor de criptoactive. Reglementarea monedelor virtuale la nivel european și internațional a suferit mai multe modificări de la adoptarea Directivei (UE) 2018/843, care a introdus referința la o potențială propunere legislativă privind o bază de date a utilizatorilor de monede virtuale.

În iunie 2019, GAFI a adoptat noi standarde privind noile tehnologii, impunând jurisdicțiilor obligația de a reglementa prestatorii de servicii de active virtuale (denumiți și prestatori de servicii de criptoactive în cadrul juridic al UE) în scopul combaterii spălării banilor și a finanțării terorismului, precum și obligația ca acești prestatori să fie autorizați sau înregistrați și să facă

([40]) A se vedea „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)" [Studiu privind evoluțiile în ceea ce privește utilizatorii de active virtuale și posibilitatea de a crea și de a menține o bază de date centrală de înregistrare a identităților utilizatorilor și a adreselor portofelelor accesibile unităților de informații financiare (FIU)], publicat în 2021.

obiectul unor sisteme eficace de monitorizare și asigurare a respectării măsurilor relevante solicitate în recomandările GAFI. Aceste standarde impun, totodată, trasabilitatea transferurilor de active virtuale. Concret, prestatorii de servicii de active virtuale trebuie să însoțească transferurile de informații detaliate privind inițiatorii și beneficiarii lor („regula privind însoțirea” sau „travel rule”). Această cerință este introdusă în legislația UE prin Regulamentul (UE) 2023/1113 din 31 mai 2023 privind informațiile care însoțesc transferurile de fonduri și de anumite criptoactive ([41]), care este o reformare a Regulamentului (UE) 2015/847 privind informațiile care însoțesc transferurile de fonduri ([42]).

Pachetul legislativ din 2021 privind CSB/CFT prevede mai multe propuneri suplimentare de abordare și atenuare a riscurilor de spălare a banilor și de finanțare a terorismului legate de utilizarea monedelor virtuale. În primul rând, prestatorii tuturor serviciilor de active virtuale care ar putea genera riscuri de spălare a banilor sau de finanțare a terorismului sunt adăugați pe lista entităților obligate. În al doilea rând, se propune interzicerea furnizării și a custodiei portofelelor anonime pentru criptoactive, deoarece acestea nu permit urmărirea transferurilor de criptoactive și prezintă un risc mai mare de utilizare abuzivă în scopuri infracționale.

La un nivel mai general, Regulamentul privind piețele criptoactivelor urmărește să ofere un cadru juridic clar, specific și armonizat în UE pentru criptoactive și prestatorii de servicii de criptoactive, impunând ca aceștia să fie autorizați de o autoritate națională competentă pentru a-și desfășura activitățile. Același regulament va institui și o protecție adecvată pentru toți consumatorii, deoarece aceștia vor utiliza burse, portofele și platforme de tranzacționare autorizate pentru a cumpăra, a comercializa și a transfera criptoactive.

În ansamblu, noul Regulament privind piețele criptoactivelor și Regulamentul privind informațiile care însoțesc transferurile de fonduri și de anumite criptoactive vor spori în mod semnificativ monitorizarea de către autoritățile competente din întreaga UE a transferurilor de criptoactive folosite în vederea spălării banilor/a finanțării terorismului. Noul Regulament privind combaterea spălării banilor va atenua și mai mult riscurile de spălare a banilor și de finanțare a terorismului legate de utilizarea monedelor virtuale, deși nu va prevedea crearea unei baze de date centrale, astfel cum se menționează la articolul 65 alineatul (1) din Directiva (UE) 2015/849. Odată cu adoptarea Regulamentului (UE) 2023/113, prestatorii de servicii de criptoactive vor fi incluși în categoria instituțiilor financiare în sensul Directivei privind combaterea spălării banilor și, prin urmare, vor face obiectul tuturor normelor CSB/CFT aplicabile sectorului financiar, ceea ce va

([41]) Regulamentul (UE) 2023/1113 al Parlamentului European și al Consiliului din 31 mai 2023 privind informațiile care însoțesc transferurile de fonduri și de anumite criptoactive și de modificare a Directivei (UE) 2015/849 (JO L 150, 9.6.2023, p. 1).

([42]) Regulamentul (UE) 2015/847 din 20 mai 2015 privind informațiile care însoțesc transferurile de fonduri și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1781/2006 (JO L 141, 5.6.2015, p. 1).

asigura faptul că autoritățile competente, inclusiv unitățile de informații financiare, vor putea accesa rapid informațiile privind deținătorii de portofele de criptoactive cu custodie.

8.2. Cooperarea dintre birourile de recuperare a activelor din statele membre

Articolul 65 alineatul (1) al treilea paragraf din Directiva (UE) 2015/849 solicită Comisiei să prezinte, dacă este cazul, o propunere legislativă pentru îmbunătățirea cooperării dintre birourile de recuperare a activelor din statele membre.

La 25 mai 2022, Comisia a adoptat o propunere de nouă directivă privind recuperarea și confiscarea activelor ([43]). Aceasta prevede un set cuprinzător de norme care abordează recuperarea activelor de la un capăt la altul – de la urmărire și identificare, indisponibilizare și gestionare până la confiscarea și înstrăinarea finală a activelor. Ca mențiune specială, propunerea vizează consolidarea capacității birourilor de recuperare a activelor de a urmări și de a identifica produsele provenite din săvârșirea de infracțiuni, oferindu-le un acces mai larg la informațiile necesare, asigurând un schimb rapid de informații între aceste birouri și permițându-le să indisponibilizeze de urgență bunurile atunci când există riscul de disipare a activelor.

9. CONCLUZIE ȘI PERSPECTIVE

Ultimii ani au fost marcați de numeroase provocări în domeniul CSB/CFT. Deși mediul de risc a suferit modificări considerabile, Comisia a reacționat în permanență la aceste schimbări analizând periodic riscul, oferind orientări scrise statelor membre și părților interesate și intervenind în cazurile de transpunere incorectă sau incompletă de către statele membre. ABE a contribuit la armonizarea abordărilor și la convergența în materie de supraveghere prin activitatea sa de evaluare colegială a practicilor de supraveghere, prin numeroase ghiduri și avize în domeniul aplicării măsurilor bazate pe riscuri de către instituțiile de credit și instituțiile financiare, precum și prin activitatea privind cooperarea dintre autoritățile de supraveghere. În ultimii ani s-au înregistrat îmbunătățiri substanțiale, în special în domeniul schimbului de informații și al cooperării dintre autoritățile de supraveghere în materie de CSB/CFT din sectorul financiar.

Pentru a aborda problemele identificate cu privire la punerea în aplicare a Directivei (UE) 2015/849, în 2021 Comisia a propus un pachet legislativ ambițios privind combaterea spălării banilor și a finanțării terorismului. Acesta introduce o reformă cuprinzătoare, atât din punct de vedere normativ, cât și din punct de vedere instituțional, a cadrului UE în domeniul CSB/CFT. În cadrul acestui pachet, o parte substanțială a directivei va fi transpusă într-un regulament, astfel încât entitățile obligate să facă obiectul unor norme cu aplicabilitate directă. Se va elimina astfel

([43]) Propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind recuperarea și confiscarea activelor, COM/2022/245 final.

necesitatea transpunerii și se va pune capăt posibilității variațiilor naționale, reducându-se totodată întârzierile în aplicarea normelor UE. Regulamentul privind combaterea spălării banilor prevede cerințe armonizate pentru politicile, procedurile și controalele interne și pentru măsurile de precauție privind clientela, precizează mai în detaliu normele privind transparența beneficiarilor reali ai entităților juridice și ai construcțiilor juridice și extinde lista entităților obligate prin includerea prestatorilor de servicii de criptoactive, printre alții. Propunerea de revizuire a Directivei privind CSB/CFT consolidează sarcinile, competențele și instrumentele autorităților de supraveghere și ale unităților de informații financiare pentru a îmbunătăți funcționarea acestora. Un alt obiectiv al propunerii este de a stabili norme clare pentru toate autoritățile, astfel încât să asigure o cooperare și un schimb de informații eficace. Toate acestea vor oferi Uniunii Europene un sistem cuprinzător și integrat, proporțional cu integrarea pieței sale interne. Noul sistem integrat de supraveghere CSB/CFT va fi format din noua Autoritate Europeană pentru Combaterea Spălării Banilor și a Finanțării Terorismului (ACSB), aflată în centrul său, și din autoritățile naționale cu un mandat de supraveghere CSB/CFT și se va baza pe abordări comune în materie de supraveghere și pe metodologii comune de evaluare a riscurilor. Pentru a asigura o supraveghere eficace și consecventă, ACSB va supraveghea în mod direct entitățile financiare transfrontaliere cu cel mai ridicat grad de risc și va coordona autoritățile naționale de supraveghere și acțiunile de supraveghere, inclusiv pentru sectorul nefinanciar. De asemenea, autorității i se va încredința o funcție de coordonare a FIU. Întrucât toate cazurile majore de spălare a banilor raportate recent în UE au avut o dimensiune transfrontalieră, această abordare urmărește să asigure o cooperare mai strânsă și un schimb de informații mai intens între FIU, precum și să realizeze sinergii între autoritățile de supraveghere și FIU. Prin urmare, existența ACSB va avea un rol semnificativ în prevenirea și depistarea spălării banilor, a infracțiunilor premisă ale acesteia și a finanțării terorismului și va constitui punctul central al unui cadru solid al UE de combatere a spălării banilor și a finanțării terorismului.