KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 11.3.2024 r.
COM(2024) 112 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

w sprawie wdrożenia dyrektywy (UE) 2015/849

{SWD(2024) 50 final}

1. WPROWADZENIE

Zgodnie z art. 65 ust. 1 dyrektywy (UE) 2015/849 ([1]) zmienionej dyrektywą (UE) 2018/843 ([2]) Komisja jest zobowiązana do sporządzania sprawozdania z wdrażania dyrektywy i przedkładania go Parlamentowi Europejskiemu i Radzie. W przepisie tym wymieniono szereg kwestii, które należy uwzględnić w sprawozdaniu, w szczególności informacje na temat a) środków mających na celu zapobieganie i przeciwdziałanie pojawiającym się problemom i nowym zjawiskom, które stwarzają zagrożenie dla unijnego systemu finansowego; b) działań następczych w związku z krajowymi przeszkodami utrudniającymi skuteczny nadzór; c) dostępu do informacji oraz d) międzynarodowej współpracy i wymiany informacji między właściwymi organami i jednostkami analityki finansowej (FIU); e) działań Komisji koniecznych do sprawdzenia, czy państwa członkowskie zachowują zgodność z dyrektywą, oraz oceny pojawiających się problemów i nowych zjawisk w państwach członkowskich; f) beneficjentów rzeczywistych podmiotów o charakterze korporacyjnym i innych podmiotów prawnych zarejestrowanych poza UE oraz wzmocnionych środków należytej staranności w odniesieniu do osób zajmujących eksponowane stanowiska polityczne; oraz g) przestrzegania praw podstawowych i zasad zapisanych w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej. W art. 65 ust. 1 akapit trzeci dyrektywy (UE) 2015/849 zwrócono się do Komisji o ocenę potrzeby przedstawienia nowych wniosków ustawodawczych dotyczących kilku konkretnych tematów, w szczególności baz danych użytkowników waluty wirtualnej, biur ds. odzyskiwania mienia i osób zajmujących eksponowane stanowiska polityczne. Celem niniejszego sprawozdania jest uwzględnienie wszystkich szczegółowych aspektów wymienionych w art. 65 dyrektywy (UE) 2015/849. Niektóre punkty wymienione w tym artykule są ujęte w konkretnej sekcji niniejszego sprawozdania, natomiast inne punkty pogrupowano w sekcjach w celu ich spójnego przedstawienia([3]).

([1]) Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/849 z dnia 20 maja 2015 r. w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu, zmieniająca rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 648/2012 i uchylająca dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2005/60/WE oraz dyrektywę Komisji 2006/70/WE (Dz.U. L 141 z 5.6.2015, s. 73).

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

([3]) Punkty wymienione w art. 65 ust. 1 dyrektywy (UE) 2015/849 zostały uwzględnione w niniejszym sprawozdaniu w następujący sposób: sekcja 2 sprawozdania obejmuje art. 65 ust. 1 lit. e) część pierwszą dotyczącą opisu działań Komisji koniecznych do sprawdzenia, czy państwa członkowskie podejmują działania zgodnie z dyrektywą, a także art. 65 ust. 1 lit. b); sekcja 3 na temat oceny ryzyka i ograniczania ryzyka obejmuje lit. e) część drugą odnoszącą się do działań Komisji mających na celu ocenę pojawiających się problemów i nowych zjawisk w państwach członkowskich, a także art. 65 ust. 1 lit. a); sekcja 4 poświęcona dostępowi do informacji i współpracy, w tym na szczeblu międzynarodowym, w przypadku właściwych organów krajowych i jednostek analityki finansowej uwzględnia lit. c); sekcja 5, w której mowa o informacjach o beneficjentach rzeczywistych podmiotów zarejestrowanych poza Unią, obejmuje lit. f) część pierwszą; sekcja 6 dotycząca wzmocnionych środków należytej staranności wobec klienta w odniesieniu do osób zajmujących eksponowane stanowiska polityczne obejmuje lit. f) część drugą; sekcja 7 na temat praw podstawowych odnosi się do lit. g); w sekcji 8 omówiono art. 65 ust. 1 akapit trzeci dyrektywy (UE) 2015/849 przewidujący ocenę potrzeby przedstawienia nowych wniosków ustawodawczych w sprawie baz danych użytkowników waluty wirtualnej i biur ds. odzyskiwania mienia.

Niniejsze sprawozdanie opiera się na informacjach zgromadzonych z różnych źródeł, a mianowicie z dwóch badań przeprowadzonych przez służby Komisji wśród państw członkowskich, a także na danych przekazanych przez Europejski Urząd Nadzoru Bankowego (EUNB) oraz na badaniu przeprowadzonym przez Radę Europy([4]): W 2022 r. Komisja przeprowadziła badanie wśród państw członkowskich za pośrednictwem grupy ekspertów ds. zwalczania prania pieniędzy i finansowania terroryzmu, a także za pośrednictwem sieci EUNB krajowych ekspertów ds. przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu w celu zebrania informacji na temat działań, o które wyraźnie zwrócono się w art. 65 dyrektywy (UE) 2015/849, podejmowanych na szczeblu państw członkowskich. Ponadto w 2022 r. Komisja przeprowadziła badanie wśród jednostek analityki finansowej dotyczące ich dostępu do istotnych informacji. EUNB przekazał dane na temat wdrażania dyrektywy w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy, oceny ryzyka związanego z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu, w tym pojawiającego się ryzyka i ograniczania ryzyka, a także na temat dostępu do informacji i współpracy właściwych organów krajowych i jednostek analityki finansowej. Rada Europy przeprowadziła badanie dotyczące skutecznego wdrożenia dyrektywy (UE) 2015/849 w państwach członkowskich UE na podstawie umowy z Komisją. Komisja oceniła te wszystkie dane i po wyciągnięciu wniosków uwzględniła swoje ustalenia w sprawozdaniu. Ostatnie uwagi przekazano w październiku 2023 r., a informacje uwzględniano do 15 września 2023 r., aby zapewnić czas na przetworzenie otrzymanych informacji.

Po tym, jak w dyrektywie (UE) 2018/843, która została przyjęta w dniu 30 maja 2018 r., ustanowiono wymóg sporządzania przez Komisję sprawozdania z wdrożenia dyrektywy, ramy dotyczące przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu (AML/CFT) uległy dalszej zmianie. Od 2017 r. szereg znaczących przypadków prania pieniędzy z udziałem unijnych instytucji kredytowych oraz specjalistów i przedsiębiorstw, takich jak biegli rewidenci, doradcy podatkowi oraz podmioty świadczące usługi na rzecz trustów lub spółek, ujawniło istnienie nieprawidłowości strukturalnych w obecnym systemie. Aby zaradzić stwierdzonym nieprawidłowościom, w dniu 7 maja 2020 r. Komisja przedstawiła plan działania, a 20 lipca 2021 r. przedłożyła pakiet wniosków ustawodawczych dotyczący przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu (pakiet dotyczący przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu), który jest obecnie przedmiotem negocjacji między współprawodawcami([5]). Wnioski odnoszą się do problemów stwierdzonych w związku z wdrożeniem dyrektywy (UE) 2015/849 zmienionej dyrektywą (UE) 2018/843 zgodnie z analizą przeprowadzoną w ocenie skutków towarzyszącej pakietowi dotyczącemu przeciwdziałania praniu

([4]) Streszczenia wyników badań i uwag przekazanych przez EUNB znajdują się w dokumencie roboczym służb Komisji towarzyszącym sprawozdaniu. Badanie przeprowadzone przez Radę Europy jest publicznie dostępne na stronie internetowej Komisji Europejskiej od daty publikacji sprawozdania.

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

pieniędzy i finansowaniu terroryzmu([6]). Ogólnym celem pakietu dotyczącego przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu jest osiągnięcie kompleksowych regulacyjnych i instytucjonalnych ram przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu. Odbywa się to poprzez harmonizację wymogów mających zastosowanie do podmiotów zobowiązanych, a także w odniesieniu do przejrzystości beneficjentów rzeczywistych podmiotów prawnych i porozumień prawnych, poprzez rozszerzenie zadań i uprawnień oraz wzmocnienie narzędzi organów nadzoru i jednostek analityki finansowej, a także zapewnienie skutecznego i spójnego nadzoru oraz ściślejszej współpracy i wymiany informacji między jednostkami analityki finansowej w drodze działania przyszłego europejskiego Urzędu ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy (AMLA)([7]). W związku z tym ocena skutków towarzysząca pakietowi dotyczącemu przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu przewiduje przeprowadzenie oceny wymaganej na mocy kilku punktów wymienionych w art. 65 ust. 1 dyrektywy (UE) 2015/849, a w pakiecie dotyczącym przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu uwzględniono już wiele stwierdzonych problemów i przedstawiono ich rozwiązanie. W stosownych przypadkach w każdej sekcji zawarto dalsze wyjaśnienia dotyczące tego, w jaki sposób wnioski wchodzące w skład pakietu dotyczącego przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu pozwoliłyby rozwiązać konkretne problemy, o których mowa.

2. WDROŻENIE DYREKTYWY (UE) 2015/849 I DYREKTYWY (UE) 2018/843 ZMIENIAJĄCEJ DYREKTYWĘ (UE) 2015/849

W art. 65 ust. 1 lit. e) dyrektywy (UE) 2015/849 zobowiązano Komisję do przedstawienia opisu działań Komisji koniecznych do sprawdzenia, czy państwa członkowskie podejmują działania zgodnie z dyrektywą w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu.

Skuteczne wdrożenie pozostaje głównym elementem strategii Komisji w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu. W planie działania na rzecz przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu przyjętym w maju 2020 r.([8]) za główny priorytet uznano już skuteczne wdrożenie istniejących unijnych ram przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu. Unijne przepisy dotyczące przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu muszą zostać transponowane przez państwa członkowskie i skutecznie wdrożone przez właściwe organy i podmioty zobowiązane. Transpozycja dyrektywy

([6]) Dokument roboczy służb Komisji, ocena skutków towarzysząca pakietowi dotyczącemu przeciwdziałania praniu pieniędzy, SWD(2021) 190 final. Części pakietu legislacyjnego dotyczącego przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu są nadal przedmiotem negocjacji (stan na dzień 15 września 2023 r.).

([7]) Więcej wprowadzających informacji na ten temat znajduje się w dokumencie roboczym służb Komisji towarzyszącym niniejszemu sprawozdaniu.

([8]) Komunikat Komisji w sprawie planu działania na rzecz kompleksowej unijnej polityki zapobiegania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu (2020/C 164/06).

(UE) 2015/849 i dyrektywy (UE) 2018/843 zmieniającej dyrektywę (UE) 2015/849 została obecnie uznana za zakończoną przez wszystkie państwa członkowskie.

W odniesieniu do dyrektywy (UE) 2015/849 Komisja zakończyła ocenę transpozycji i w stosownych przypadkach wszczęła postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Spośród 34 początkowo wszczętych postępowań w sprawie uchybienia ([9]) na dzień 15 września 2023 r. tylko dwie sprawy są nadal w toku.

W odniesieniu do dyrektywy (UE) 2018/843 Komisja zakończyła ocenę kompletności transpozycji pod koniec 2022 r. Jeśli chodzi o postępowania wynikające z niedopełnienia obowiązku zgłoszenia, po upływie terminu transpozycji w dniu 20 stycznia 2020 r. w lutym 2020 r. wysłano osiem wezwań do usunięcia uchybienia. W maju 2020 r. osiem dodatkowych państw członkowskich otrzymało wezwania do usunięcia uchybienia z powodu częściowej transpozycji. W pięciu przypadkach postępowanie osiągnęło etap uzasadnionej opinii. Żadna z tych spraw nie jest obecnie otwarta. Kolejna sprawa została wszczęta w lutym 2023 r. Jeśli chodzi o brak zgodności, wszczęto cztery postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, które na dzień 15 września 2023 r. znajdują się na etapie wezwania do usunięcia uchybienia. Komisja zakończyła ocenę pod koniec 2023 r.

Oprócz egzekwowania prawa skuteczne wdrażanie ram przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu jest realizowane również za pomocą różnych innych narzędzi. Obejmują one wydawanie zaleceń dla poszczególnych krajów w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu w ramach europejskiego semestru, a także realizację konkretnych kamieni milowych i projektów na szczeblu krajowym w celu poprawy skuteczności systemów przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu państw członkowskich w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności.

Ponadto Rada Europy przeprowadziła badanie dotyczące skutecznego wdrożenia dyrektywy (UE) 2015/849 w państwach członkowskich UE([10]).Projekt ten, który był realizowany na podstawie umowy z Komisją, rozpoczął się 24 lipca 2019 r. i trwał ponad trzy lata. W sprawozdaniu z badania Rada Europy podsumowała ustalenia i dobre praktyki w państwach członkowskich. Stwierdzono w nim, że państwa członkowskie podjęły znaczne starania w celu skutecznego wdrożenia przepisów szczegółowych dyrektywy (UE) 2015/849. Państwa członkowskie są zaangażowane w walkę z przestępstwami finansowymi, a skuteczne przeciwdziałanie praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu stało się jednym z ich kluczowych priorytetów. Stwierdzono jednak szereg luk, które państwa członkowskie muszą wyeliminować, aby zapewnić skuteczne

([9]) 28 spraw dotyczących braku transpozycji, a 6 – braku zgodności.

([10]) Badanie przeprowadzone przez Radę Europy jest publicznie dostępne na stronie internetowej Komisji Europejskiej od daty publikacji sprawozdania.

i konkretne wdrożenie ocenianych przepisów dyrektywy (UE) 2015/849 w praktyce. Komisja podejmuje aktywne i systematyczne działania następcze w związku z wynikami badania.

Europejski Urząd Nadzoru Bankowego (EUNB), zgodnie ze swoim mandatem prawnym([11]) w zakresie prowadzenia, koordynowania i monitorowania działań sektora finansowego na rzecz przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu w całej UE, wprowadził kompleksowe ramy regulacyjne określające wspólne standardy dla instytucji finansowych i ich organów nadzoru dotyczące kroków, jakie powinny one podjąć w celu przeciwdziałania ryzyku związanemu z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu. Pracował również nad wspieraniem skutecznego wdrożenia tych ram poprzez sprzyjanie współpracy między organami nadzoru ostrożnościowego i organami sprawującymi nadzór w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu, jednostkami analityki finansowej i innymi zainteresowanymi stronami w drodze budowania zdolności, szkoleń i podnoszenia świadomości, a także przez przeprowadzanie szczegółowych przeglądów podejść krajowych organów nadzoru do przeciwdziałania ryzyku związanemu z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu. W ramach przeglądów EUNB przedstawił właściwym organom ukierunkowane zalecenia w celu wzmocnienia stosowanych przez nie podejść i zwiększenia ich skuteczności.

Konkretny punkt, który należy uwzględnić w sprawozdaniu zgodnie z art. 65 ust. 1 lit. b) dyrektywy (UE) 2015/849, dotyczy działań następczych podjętych na poziomie Unii i państw członkowskich w związku ze zgłaszanymi im obawami, w tym skargami na prawo krajowe utrudniające właściwym organom i organom samorządu zawodowego wykonywanie ich uprawnień nadzorczych i dochodzeniowych. Na szczeblu UE odpowiedzią na wiele z tych wyzwań jest pakiet dotyczący przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu z 2021 r. Dotyczy to w szczególności wyżej wspomnianej kwestii krajowych przeszkód utrudniających skuteczny nadzór, ponieważ proponowane przepisy zapewniają spójne ramy UE wraz z mechanizmami współpracy uzupełnionymi o rolę przyszłego Urzędu ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy, który pozwoli przezwyciężyć rozdrobnienie na szczeblu krajowym. Na szczeblu państw członkowskich, jeżeli chodzi o ten punkt, żadne z 27 państw członkowskich nie zgłosiło takich działań następczych. Ponadto żadne państwo członkowskie nie zgłosiło żadnych skarg dotyczących przepisów krajowych, które utrudniałyby lub mogłyby utrudniać nadzór. Kilka państw członkowskich zgłosiło jednak różne działania następcze mające na celu poprawę skuteczności nadzoru i działania podejmowane przez ich organy nadzoru, takie jak inicjatywy na rzecz usprawnienia współpracy między organami nadzoru.

([11]) Rozporządzenie (UE) nr 1093/2010 w sprawie EUNB https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:02010R1093-20210626&qid=1680524907642&from=en

3. OCENA I OGRANICZANIE RYZYKA

W art. 65 ust. 1 lit. e) dyrektywy (UE) 2015/849 zobowiązano Komisję do przedstawienia opisu działań Komisji koniecznych do oceny pojawiających się problemów i nowych zjawisk w państwach członkowskich. W art. 65 ust. 1 lit. a) zawarto wymóg przedstawienia opisu przyjętych szczególnych środków i mechanizmów ustanowionych na poziomie Unii i państw członkowskich w celu zapobiegania i przeciwdziałania pojawiającym się problemom i nowym zjawiskom, które stwarzają zagrożenie dla unijnego systemu finansowego.

W październiku 2022 r. Komisja Europejska opublikowała ponadnarodową ocenę ryzyka związanego z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu, które ma wpływ na rynek wewnętrzny i dotyczy działalności transgranicznej. Jest to trzecie sprawozdanie tego rodzaju([12]), po wersjach z 2017 r. i 2019 r. We wspomnianej ocenie skoncentrowano się na podatności na zagrożenia na szczeblu UE zarówno pod względem ram prawnych, jak i ich skutecznego stosowania. Przedstawiono w niej główne rodzaje ryzyka dla rynku wewnętrznego w wielu sektorach i różne rodzaje trudności horyzontalnych, które mogą wpływać na te sektory. Określono w niej środki ograniczające ryzyko, które należy wprowadzić na szczeblu unijnym i krajowym w celu przeciwdziałania ryzyku, oraz przedstawiono szereg zaleceń dla poszczególnych zainteresowanych stron.

Na szczeblu UE przyjęto szczególne środki i ustanowiono mechanizmy w celu zapobiegania i przeciwdziałania pojawiającym się problemom i nowym zjawiskom, które stwarzają zagrożenie dla unijnego systemu finansowego. W dyrektywie (UE) 2015/849 ustanowiono podejście oparte na analizie ryzyka w prawie Unii. Zobowiązano również europejskie urzędy nadzoru ([13]) do wydania wytycznych w celu propagowania wspólnego rozumienia podejścia opartego na analizie ryzyka do przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu przez instytucje kredytowe i finansowe oraz ich organy sprawujące nadzór w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu. W związku z tym europejskie urzędy nadzoru wydały wytyczne dotyczące czynników, które instytucje kredytowe i finansowe powinny uwzględnić podczas oceny ryzyka prania pieniędzy i finansowania terroryzmu związanego z indywidualnymi stosunkami gospodarczymi i transakcjami sporadycznymi oraz kroków, jakie powinny podjąć

([12]) Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie oceny ryzyka związanego z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu, które ma wpływ na rynek wewnętrzny i dotyczy działalności transgranicznej, COM(2022) 554 final.

([13]) Europejskie urzędy nadzoru, a mianowicie Europejski Urząd Nadzoru Bankowego (EUNB), Europejski Urząd Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych (EIOPA) oraz Europejski Urząd Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych (ESMA), pracują przede wszystkim nad harmonizacją nadzoru finansowego w UE poprzez opracowanie jednolitego zbioru przepisów – zestawu norm ostrożnościowych dla poszczególnych instytucji finansowych. Europejskie urzędy nadzoru pomagają zapewnić spójne stosowanie zbioru przepisów w celu stworzenia równych warunków działania. Są one również upoważnione do oceny ryzyka i podatności na zagrożenia w sektorze finansowym.

w celu zarządzania tym ryzykiem([14]). Wydały one również wytyczne dotyczące charakterystyki podejścia opartego na analizie ryzyka do nadzoru nad przeciwdziałaniem praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu, skierowane do organów nadzoru([15]). Od tego czasu EUNB zaktualizował obie wytyczne, aby uwzględnić nowe rodzaje ryzyka i zapewnić rozwiązania wspólnych wyzwań związanych z wdrażaniem. Uzupełnił je również wytycznymi i opiniami z własnej inicjatywy dotyczącymi konkretnych aspektów europejskiego systemu przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu, które były niezbędne do zapewnienia spójnego podejścia, np. w sprawie zdalnego onboardingu ([16]) oraz ról i obowiązków pracownika odpowiedzialnego za zapewnienie zgodności z przepisami w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu ([17]).

Od 2017 r. co dwa lata europejskie urzędy nadzoru wydają opinie na temat ryzyka związanego z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu mającego wpływ na rynek wewnętrzny. EUNB, w ramach zmienionego mandatu jako jedyny organ UE odpowiedzialny za przeciwdziałanie praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu, powierzonego mu w styczniu 2020 r., opublikował w 2021 r. trzecią opinię na temat ryzyka związanego z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu([18]). Największe ryzyko w 2021 r. dotyczyło walut wirtualnych i innowacyjnych usług finansowych. Za problem uznano również ograniczanie ryzyka, a w styczniu 2022 r. EUNB opublikował sprawozdanie i opinię na ten temat, a w marcu 2023 r. wydał wytyczne([19]). Czwarta opinia na

([14]) EBA/GL/2021/02 z dnia 1 marca 2021 r.: https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Guidelines/2021/963637/Final%20Report%20on%20Guidelines%20on%20revised%20ML%20TF%20Risk%20Factors.pdf

([15]) EBA/GL/2021/16 z dnia 16 grudnia 2021 r.: https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Guidelines/2021/EBA-GL-2021-16%20GL%20on%20RBA%20to%20AML%20CFT/1025507/EBA%20Final%20Report%20on%20GL%20on%20RBA%20AML%20CFT.pdf

([16]) EBA/GL/2022/15 z dnia 22 listopada 2022 r.: https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Guidelines/2022/EBA-GL-2022-15%20GL%20on%20remote%20customer%20onboarding/1043884/Guidelines%20on%20the%20use%20of%20Remote%20Customer%20Onboarding%20Solutions.pdf

([17]) EBA/GL/2022/05 z dnia 14 czerwca 2022 r.: https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Guidelines/2022/EBA-GL-2022-05%20GLs%20on%20AML%20compliance%20officers/1035126/Guidelines%20on%20AMLCFT%20compliance%20officers.pdf

([18]) Najnowszą z nich jest EBA/Op/2021/04 z dnia 3 marca 2021 r.: 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 dnia 31 marca 2023 r.: https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Guidelines/2023/1054144/Guidelines%20on%20MLTF%20risk%20management%20and%20access%20to%20financial%20services.pdfora z opinia na temat „ograniczania ryzyka", EBA/Op/2022/01, 5 stycznia 2022 r.: 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

temat ryzyka związanego z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu została opublikowana w lipcu 2023 r.([20]).

Od stycznia 2020 r. EUNB otrzymał nowe narzędzia i uprawnienia do wykonywania swoich funkcji. Na przykład w art. 9 lit. a) rozporządzenia (UE) nr 1093/2010 oprócz istniejących mandatów w zakresie oceny ryzyka upoważniono EUNB do przeprowadzania „ocen ryzyka dotyczących strategii, zdolności i zasobów właściwych organów służących podejmowaniu działań w odpowiedzi na najważniejsze powstające ryzyka w zakresie prania pieniędzy i finansowania terroryzmu na poziomie Unii, określone w ponadnarodowej ocenie ryzyka".

Takie oceny ryzyka obejmowały ryzyko przestępstw finansowych związane z pandemią COVID-19([21]) ([22]), oszustwa podatkowe dotyczące dywidend „cum-ex" oraz reakcje organów europejskich na „Luanda Leaks"([23]). W następstwie inwazji Rosji na Ukrainę w marcu 2022 r. EUNB wydał oświadczenie, w którym podkreślił znaczenie przestrzegania środków ograniczających wobec Rosji oraz tymczasowej ochrony, wsparcia i ułatwiania dostępu finansowego osobom uciekającym z Ukrainy w wyniku wojny([24]), a w kwietniu 2022 r. wydał bardziej szczegółowe instrukcje w tej kwestii. Najnowsza ocena ryzyka przeprowadzona przez EUNB na podstawie art. 9a ust. 5 rozporządzenia (UE) nr 1093/2010 koncentruje się na ryzyku prania pieniędzy i finansowania terroryzmu związanym z instytucjami płatniczymi i została opublikowana w czerwcu 2023 r.([25])

Ponadto w pakiecie legislacyjnym dotyczącym przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu uwzględniono wiele kwestii, takich jak uzupełnienie wykazu podmiotów zobowiązanych, w tym dostawców usług w zakresie kryptoaktywów, dostawców usług finansowania społecznościowego, sprzedawców metali i kamieni szlachetnych oraz podmiotów udzielających pomocy w odniesieniu do programu ułatwień pobytowych dla inwestorów. Ponadto

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

([21])Oświadczenie EUNB w sprawie działań zmierzających do ograniczenia ryzyka przestępstw finansowych podczas pandemii COVID-19, wydane 31 marca 2020 r.: 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])Biuletyn EUNB w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu, wydanie pierwsze, 15 maja 2020 r.: 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 dnia 22 lutego 2022 r.: 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])Sprawozdanie na temat ryzyka prania pieniędzy i finansowania terroryzmu związanego z instytucjami płatniczymi: 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

w pakiecie dotyczącym przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu przewidziano nowe przepisy w zakresie harmonizacji i zaostrzenia wymogów odnoszących się do oceny ryzyka na szczeblu unijnym i krajowym (częstotliwość, dodanie oceny ryzyka osób prawnych, uwzględnienie ryzyka uchylania się od ukierunkowanych sankcji finansowych związanych z finansowaniem proliferacji), co zwiększa zdolność UE do wykrywania pojawiającego się ryzyka i jego ograniczania([26]).

Zgodnie z badaniem przeprowadzonym przez Komisję wśród państw członkowskich w 2022 r. wszystkie państwa członkowskie przeprowadziły od 2018 r. co najmniej jedną krajową ocenę ryzyka. Częstotliwość ich aktualizacji różni się znacznie w poszczególnych państwach członkowskich. Ponadto z odpowiedzi udzielonych w ramach badania wynika, że organy ds. przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu oraz jednostki analityki finansowej opracowały różne tematyczne lub sektorowe oceny ryzyka. Jednostki analityki finansowej w większości państw członkowskich opublikowały strategiczne analizy pojawiającego się lub konkretnego ryzyka, w szczególności dotyczącego dostawców usług w zakresie kryptoaktywów, operacji gotówkowych, oszustw i nadużyć podatkowych.

Co więcej, zdecydowana większość państw członkowskich zgłosiła w badaniu z 2022 r., że od 2018 r. dodała dostawców usług w zakresie kryptoaktywów do wykazu podmiotów zobowiązanych na mocy odpowiednich krajowych przepisów dotyczących przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu. Kilka państw członkowskich dodało również dostawców usług finansowania społecznościowego, zawodowe kluby piłkarskie lub partie polityczne, a niektóre dodały podmioty handlujące dziełami sztuki, dostawców usług biurowych lub pośredników w obrocie nieruchomościami i deweloperów.

Według badania z 2022 r. zdecydowana większość państw członkowskich wydała wytyczne lub okólniki dotyczące procedur należytej staranności wobec klienta i czynników ryzyka w celu zapobiegania ryzyku związanemu z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu. Niektóre państwa członkowskie poszły jeszcze dalej, wprowadzając dostosowane do potrzeb systemy i przepisy dotyczące przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu dla konkretnych sektorów (np. dostawców usług w zakresie kryptoaktywów, sprzedawców metali i kamieni szlachetnych, agentów nieruchomości).

([26])Ta część pakietu legislacyjnego dotyczącego przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu jest nadal przedmiotem negocjacji (stan na dzień 15 września 2023 r.).

4. WŁAŚCIWE ORGANY KRAJOWE I JEDNOSTKI ANALITYKI FINANSOWEJ – DOSTĘP DO INFORMACJI I WSPÓŁPRACA, W TYM NA SZCZEBLU MIĘDZYNARODOWYM

W art. 65 ust. 1 lit. c) dyrektywy (UE) 2015/849 zobowiązano Komisję do przedstawienia opisu dostępności dla właściwych organów i jednostek analityki finansowej w państwach członkowskich informacji istotnych dla zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do celów prania pieniędzy i finansowania terroryzmu, natomiast w art. 65 ust. 1 lit. d) zwrócono się o opis międzynarodowej współpracy i wymiany informacji między właściwymi organami i jednostkami analityki finansowej.

W dziedzinie wymiany informacji i współpracy wprowadzono liczne usprawnienia. W badaniu przeprowadzonym przez Radę Europy stwierdzono, że prawie wszystkie państwa członkowskie ustanowiły na szczeblu krajowym komitety lub organy w celu propagowania ścisłej współpracy i koordynacji między właściwymi organami na potrzeby identyfikacji, oceny i zrozumienia ryzyka związanego z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu, na jakie narażone jest państwo członkowskie, oraz zapewnienia skutecznego opracowywania i wdrażania strategii na rzecz przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu.

W odniesieniu do sektora finansowego od czasu przyjęcia dyrektyw (UE) 2015/849 i (UE) 2018/843 podjęto istotne kroki, aby zwiększyć dostęp do informacji i zacieśnić współpracę w zakresie nadzoru. W szczególności są to: publikacja wspólnych wytycznych europejskich urzędów nadzoru z 2019 r. dotyczących kolegiów ds. przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu([27]), wielostronna umowa z 2019 r. między EBC a właściwymi organami, wytyczne EUNB z 2021 r. w sprawie współpracy między organami nadzoru ostrożnościowego i organami sprawującymi nadzór w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu a jednostkami analityki finansowej([28]), ustanowienie EuReCA, bazy danych EUNB dotyczącej przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu oraz prace nad zacieśnieniem współpracy między organami sprawującymi nadzór w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu a organami nadzoru ostrożnościowego.

Wspólne wytyczne trzech Europejskich Urzędów Nadzoru w sprawie kolegiów ds. przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu tworzą ramy transgranicznej

([27])Wspólne wytyczne dotyczące współpracy i wymiany informacji, JC 2019 81 z dnia 16 grudnia 2019 r.: 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

([28])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.pdf

współpracy w zakresie nadzoru. EUNB ułatwił ustanowienie kolegiów organów nadzoru ds. przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu oraz monitoruje ich funkcjonowanie ([29]). Do 15 września 2023 r. ustanowiono 274 kolegia. Pakiet dotyczący przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu pozwoli jeszcze bardziej wzmocnić powyższe ramy dzięki wprowadzeniu obowiązku prawnego ustanowienia kolegiów ds. przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu dla transgranicznych instytucji kredytowych lub finansowych działających w kilku państwach członkowskich.

Wytyczne EUNB w sprawie współpracy w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu, wydane w grudniu 2021 r., zawierają wskazówki dotyczące praktycznych warunków współpracy i wymiany informacji między organami nadzoru ostrożnościowego, organami sprawującymi nadzór w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu oraz jednostkami analityki finansowej na szczeblu państw członkowskich i w całej UE. Powyższe wytyczne, oparte na art. 117 ust. 6 dyrektywy 2013/36/UE, obejmują pełny cykl nadzorczy oraz służą zapewnieniu jasności co do tego, jakie informacje należy wymieniać z kim i na jakim etapie.

Kolejne usprawnienie współpracy w zakresie nadzoru i wymiany informacji wynikało z art. 57a ust. 2 dyrektywy (UE) 2015/849 wprowadzonego dyrektywą (UE) 2018/843. Zobowiązano w nim Europejskie Urzędy Nadzoru do ułatwienia osiągnięcia porozumienia między EBC a krajowymi właściwymi organami ds. przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu. W styczniu 2019 r. EUNB opublikował wielostronne porozumienie, które zostało podpisane przez Europejski Bank Centralny (EBC) oraz ponad 50 krajowych organów sprawujących nadzór w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu w Europejskim Obszarze Gospodarczym. Porozumienie to obejmuje regularne i doraźne oświadczenia obu stron dotyczące podmiotów zobowiązanych (do tej pory przeprowadzono ponad 1 000 indywidualnych wymian informacji).

Aby jeszcze bardziej zacieśnić współpracę i wymianę informacji w całej UE, w styczniu 2022 r. EUNB uruchomił pierwszą europejską bazę danych dotyczącą przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu pod nazwą EuReCA. Baza ta zawiera informacje na temat istotnych niedociągnięć w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu stwierdzonych przez organy nadzoru w poszczególnych instytucjach finansowych, a także na temat określonych środków, które organy nadzoru wdrożyły w odpowiedzi na te niedociągnięcia. Obowiązki sprawozdawcze nie ograniczają się do organów sprawujących nadzór w zakresie

([29])Zob. sprawozdania EUNB dotyczące kolegiów ds. przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu: 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 i https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Reports/2022/1038179/Report%20on%20functionion%20of%20AML%20CFT%20Colleges.pdf

przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu, ale obejmują wszystkie organy nadzoru sektora finansowego. EUNB może udostępniać informacje z EuReCA poszczególnym właściwym organom z własnej inicjatywy i na wniosek organu nadzorczego, aby wspierać je na wszystkich etapach procesu nadzorczego. Ponadto EUNB wykorzystuje przedmiotową bazę danych do określania konkretnych zagrożeń i tendencji na szczeblu sektorowym i europejskim. Do 15 września 2023 r. w ramach EuReCA otrzymano łącznie 924 zgłoszenia od 36 organów ds. przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu oraz organów nadzoru ostrożnościowego (w tym EBC), dotyczące 608 istotnych niedociągnięć oraz 316 środków dotyczących 210 podmiotów (głównie instytucji kredytowych i płatniczych)([30]).

W marcu 2022 r. EUNB opublikował zmienione wytyczne w sprawie wspólnych procedur i metod dotyczących procesu przeglądu i oceny nadzorczej([31]), które zmieniono w celu określenia, w jaki sposób organy nadzoru ostrożnościowego powinny uwzględniać ryzyko prania pieniędzy i finansowania terroryzmu w ich pracy polegającej na nadzorze ostrożnościowym. Zmienione wytyczne stanowią uzupełnienie szerszych prac EUNB nad zwalczaniem ryzyka związanego z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu w drodze nadzoru ostrożnościowego, których element stanowią wytyczne w sprawie oceny odpowiedniości członków organu zarządzającego i osób pełniących najważniejsze funkcje ([32]) oraz wytyczne w sprawie zarządzania wewnętrznego ([33]).

Dzięki działaniom, które EUNB podjął w celu włączenia ryzyka związanego z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu do wszystkich obszarów własnych prac nadzorczych, poprawia się współpraca i wymiana informacji między krajowymi organami sprawującymi nadzór w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu a organami nadzoru ostrożnościowego. EUNB zauważa jednak również, że nadal istnieją przeszkody kulturowe

([30])Sprawozdawczość EuReCA na dzień 15 września 2023 r.

([31])EBA/GL/2022/03 z dnia 18 marca 2022 r., „Guidelines on supervisory review and evaluation process – SREP" [Wytyczne w sprawie procesu przeglądu i oceny nadzorczej – SREP:]: https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Guidelines/2022/EBA-GL-2022-03%20Revised%20SREP%20Guidelines/1028500/Final%20Report%20on%20Guidelines%20on%20common%20procedures%20and%20methodologies%20for%20SREP%20and%20supervisory%20stress%20testing.pdf

([32])„Joint ESMA and EBA Guidelines on the assessment of the suitability of members of the management body and key function holders under Directive 2013/36/EU and Directive 2014/65/EU" [Wspólne wytyczne ESMA i EUNB w sprawie oceny odpowiedniości członków organu zarządzającego i osób pełniących najważniejsze funkcje zgodnie z dyrektywą 2013/36/UE i dyrektywą 2014/65/UE], EBA/GL/2021/06 z dnia 2 lipca 2021 r.: https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Guidelines/2021/EBA-GL-2021-06%20Joint%20GLs%20on%20the%20assessment%20of%20suitability%20%28fit%26propoer%29/1022127/Final%20report%20on%20joint%20EBA%20and%20ESMA%20GL%20on%20the%20assessment%20of%20suitability.pdf

([33])„Guidelines on internal governance under Directive 2013/36/EU" [Wytyczne w sprawie zarządzania wewnętrznego na podstawie dyrektywy 2013/36/UE], EBA/GL/2021/05 z dnia 2 lipca 2021 r.: 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

i proceduralne, które mogą utrudniać skuteczną współpracę oraz osiąganie wyników w zakresie nadzoru. EUNB oczekuje, że niedociągnięcia te zostaną usunięte, ponieważ organy nadzoru ostrożnościowego wdrażają odpowiednie wytyczne.

Z badania przeprowadzonego w 2022 r. wśród państw członkowskich wynika, że współpraca między organami nadzoru w sektorze niefinansowym (obejmująca kilka rodzajów podmiotów zobowiązanych, takich jak prawnicy, notariusze, doradcy podatkowi i księgowi, a także agenci nieruchomości, podmioty świadczące usługi hazardowe i niektóre podmioty prowadzące handel towarami) jest mniej sformalizowana niż w sektorze finansowym. Wynika to również z faktu, że organy nadzoru w sektorze niefinansowym nie zawsze są w stanie łatwo określać kontrahentów, biorąc pod uwagę brak jasnych przepisów oraz organu na szczeblu UE posiadającego uprawnienia w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu w odniesieniu do tych sektorów. Ponadto wymiana informacji między organami samorządu zawodowego – które w niektórych państwach członkowskich upoważniono do nadzorowania zawodów prawniczych i agentów nieruchomości – a innymi organami sprawującymi nadzór w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu zazwyczaj odbywa się raczej w sposób nieformalny i indywidualny dla każdego przypadku.

Szczególnym wyzwaniem jest zapewnienie sprawnej wymiany informacji między organami sprawującymi nadzór w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu a podmiotami zobowiązanymi, które prowadzą zakłady w państwie członkowskim, ale mają siedzibę główną w innym państwie, takimi jak dostawcy usług płatniczych i emitenci pieniądza elektronicznego obecni w sektorze finansowym za pośrednictwem agentów i dystrybutorów. Badanie z 2022 r. pokazuje, że nominacja przedstawicieli, którzy pełnią rolę punktów kontaktowych, jest powszechnie stosowanym i skutecznym sposobem uzyskiwania informacji. W ramach pakietu dotyczącego przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu Komisja zaproponowała rozszerzenie na dostawców usług w zakresie kryptoaktywów możliwości wymagania przez państwa członkowskie wyznaczenia centralnego punktu kontaktowego, który istnieje już w przypadku emitentów pieniądza elektronicznego oraz dostawców usług płatniczych działających za pośrednictwem agentów lub dystrybutorów.

Jeżeli chodzi o jednostki analityki finansowej, w ramach dodatkowego badania przeprowadzonego przez Komisję w 2022 r. zwrócono się do nich o wskazanie, czy mają one bezpośredni lub pośredni dostęp do niektórych źródeł informacji finansowych, administracyjnych oraz dotyczących egzekwowania prawa. Wyniki tej analizy wskazują na pewne rozbieżności w uprawnieniach jednostek analityki finansowej do dostępu do informacji, które mogą mieć wpływ na ich zdolność do przeprowadzania skutecznych analiz i wzajemnej współpracy. Wniosek Komisji dotyczący nowej dyrektywy w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu ma na

celu wspieranie skutecznej analizy przez unijne jednostki analityki finansowej dzięki ustanowieniu minimalnego wykazu informacji, do których powinny mieć dostęp takie jednostki.

Jeżeli chodzi o współpracę międzynarodową i wymianę informacji między właściwymi organami krajowymi a państwami trzecimi, o czym mowa w art. 65 ust. 1 lit. d), wyniki badania z 2022 r. pokazują, że nie wszystkie krajowe organy sprawujące nadzór nad instytucjami kredytowymi i finansowymi w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy wykorzystały art. 57a ust. 5 dyrektywy (UE) 2015/849 do celów zawierania porozumień o współpracy z właściwymi organami państw trzecich. Dzieje się tak, ponieważ istnieją rozwiązania alternatywne: w praktyce organy nadzoru wydają się włączać odpowiednie postanowienia dotyczące przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu do innych porozumień dwustronnych i wielostronnych (np. wielostronnego protokołu ustaleń Międzynarodowej Organizacji Komisji Papierów Wartościowych). Ponadto zgodnie z wytycznymi Europejskich Urzędów Nadzoru kolegia organów sprawujących nadzór w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu przewidują w stosownych przypadkach udział organów nadzoru z państw trzecich w charakterze obserwatorów, a ustalenia z monitorowania przez EUNB wspomnianych kolegiów sugerują, że ma to miejsce w praktyce. W ramach pakietu dotyczącego przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu państwa członkowskie mogłyby upoważnić wszystkie organy nadzoru sektora finansowego do zawierania porozumień o współpracy.

W sektorze niefinansowym nie zgłoszono żadnych indywidualnych ustaleń dotyczących wymiany informacji z państwami trzecimi. Można to częściowo wytłumaczyć faktem, że wiele podmiotów zobowiązanych w sektorze niefinansowym działa na szczeblu lokalnym i w granicach krajowych, a także szczególnymi wymogami mającymi zastosowanie do transgranicznego świadczenia usług, które mogą obejmować ponowne udzielanie licencji. W takim przypadku informacje wymienia się z organami nadzoru państw trzecich indywidualnie dla każdego przypadku.

Jeżeli chodzi o współpracę międzynarodową i wymianę informacji między jednostkami analityki finansowej, w dyrektywie (UE) 2015/849 nie poruszono kwestii współpracy jednostek analityki finansowej w państwach członkowskich UE z jednostkami analityki finansowej w państwach trzecich ani nie uregulowano takiej współpracy. Jednostki analityki finansowej we wszystkich państwach członkowskich regularnie wymieniają jednak informacje z takimi jednostkami w państwach trzecich. Odbywa się to na podstawie statutu Grupy Egmont, porozumień dwustronnych lub protokołów ustaleń. Zakres protokołów ustaleń różni się pod względem ukierunkowania geograficznego. Na przykład jedna jednostka analityki finansowej zgłosiła, że zawarła ponad sto takich porozumień, podczas gdy inne jednostki analityki finansowej zawarły ich mniej.

5. INFORMACJE O BENEFICJENTACH RZECZYWISTYCH DOTYCZĄCE PODMIOTÓW ZAREJESTROWANYCH POZA UE

W art. 65 ust. 1 lit. f) zwrócono się o analizę wykonalności szczególnych środków i mechanizmów na poziomie Unii i państw członkowskich w zakresie możliwości gromadzenia i dostępu do informacji o beneficjentach rzeczywistych podmiotów o charakterze korporacyjnym i innych podmiotów prawnych zarejestrowanych poza Unią.

Przejrzystość i dostęp do informacji o beneficjentach rzeczywistych to kluczowy element unijnych ram przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu. Chociaż w art. 30 dyrektywy (UE) 2015/849 ustanowiono przepisy mające na celu zapewnienie przejrzystości co do beneficjentów rzeczywistych podmiotów o charakterze korporacyjnym i innych podmiotów prawnych zarejestrowanych w UE, takie przepisy dotyczące przejrzystości nie mają zastosowania do zagranicznych podmiotów o charakterze korporacyjnym. Utrudnia to jednostkom analityki finansowej i organom ścigania analizującym podmioty prawne zaangażowane w ewentualne układy przestępcze lub prowadzącym dochodzenia w sprawie takich podmiotów identyfikację osób, które je kontrolują.

Badanie z 2022 r. pokazuje, że znaczna większość państw członkowskich (23) nie wymaga obecnie gromadzenia informacji o beneficjentach rzeczywistych zagranicznych podmiotów prawnych. Niektóre państwa członkowskie (12) podkreśliły, że informacje te mogą być dostępne w ograniczonym zakresie na podstawie wymogów należytej staranności wobec klientów podmiotów zobowiązanych lub w przypadku, gdy podmiot zagraniczny i jego beneficjent(-ci) rzeczywisty(-i) posiada(-ją) lub kontroluje(-ą) krajowy podmiot prawny, a zatem są zarejestrowani w krajowym rejestrze beneficjentów rzeczywistych. Zaledwie niewielka liczba państw członkowskich (5) proaktywnie gromadzi informacje o beneficjentach rzeczywistych zagranicznych podmiotów prawnych. Z odpowiedzi wynika, że ten wymóg dotyczący ujawniania informacji odnoszący się do podmiotów zagranicznych ma zastosowanie w przypadku nabycia nieruchomości lub sytuacji, gdy zagraniczny podmiot prawny działa za pośrednictwem zakładu w państwie członkowskim i prowadzi działalność gospodarczą lub generuje zobowiązania podatkowe.

Pakiet dotyczący przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu zawiera przepisy mające na celu przeciwdziałanie ryzyku prania pieniędzy i finansowania terroryzmu związanemu z zagranicznymi podmiotami prawnymi oraz ograniczanie tego ryzyka. Wspomniane przepisy stanowią uzupełnienie zawartego w art. 31 ust. 3a dyrektywy (UE) 2015/849 wymogu uzyskiwania i posiadania informacji o beneficjentach rzeczywistych dotyczących trustów, w przypadku gdy siedziba lub miejsce zamieszkania powiernika lub osoby zajmującej równoważne stanowisko w podobnym porozumieniu prawnym znajduje się poza UE. W szczególności rejestrowania informacji o beneficjentach rzeczywistych dotyczących podmiotów prawnych zarejestrowanych

poza UE wymaga się w przypadku nawiązywania przez nie stosunków gospodarczych z podmiotem zobowiązanym lub nabywania nieruchomości w państwie członkowskim. We wniosku przewidziano zmienione zalecenie nr 24 Grupy Specjalnej ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy (FATF), międzynarodowego organu normalizacyjnego w dziedzinie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu, przyjęte w marcu 2022 r., w którym to zaleceniu wymaga się między innymi, aby właściwe organy miały dostęp do informacji o beneficjentach rzeczywistych na temat przedsiębiorstw i innych podmiotów prawnych, które nie są zarejestrowane w danym państwie, ale mają z nim wystarczający związek i stwarzają ryzyko prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu.

6. OSOBY ZAJMUJĄCE EKSPONOWANE STANOWISKA POLITYCZNE – WZMOCNIONE ŚRODKI NALEŻYTEJ STARANNOŚCI

W art. 65 ust. 1 lit. f) wymaga się również analizy proporcjonalności środków, o których mowa w art. 20 lit. b). W artykule tym określono dodatkowe środki należytej staranności wobec klienta, które należy zastosować w przypadku stosunków gospodarczych z osobami zajmującymi eksponowane stanowiska polityczne, a mianowicie zezwolenia kadry kierowniczej wyższego szczebla na nawiązanie lub kontynuowanie stosunków gospodarczych z takimi osobami, odpowiednie środki w celu ustalenia źródła majątku i źródła pochodzenia środków zaangażowanych w ramach stosunków gospodarczych lub transakcji oraz wzmożone monitorowanie tych stosunków gospodarczych w sposób ciągły. Art. 65 ust. 1 akapit trzeci stanowi ponadto, że sprawozdaniu towarzyszyć będą w razie konieczności odpowiednie wnioski ustawodawcze, w tym, w stosownych przypadkach, dotyczące opartego na ocenie ryzyka stosowania tych środków.

Wymogi FATF dotyczące osób zajmujących eksponowane stanowiska polityczne wdrożono do prawodawstwa UE w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu, w szczególności w art. 3 pkt 9, art. 3 pkt 10 i art. 3 pkt 11 dyrektywy (UE) 2015/849 (definicje), a także w art. 20 dyrektywy (UE) 2015/849 (dodatkowe środków należytej staranności wobec klienta). FATF określa osobę zajmującą eksponowane stanowisko polityczne jako osobę, której powierza się lub której powierzono znaczącą funkcję publiczną. Uzasadnieniem zastosowania dodatkowych środków wobec osób zajmujących eksponowane stanowiska polityczne jest to, że w przypadku tych osób występuje zwiększone ryzyko popełnienia przestępstw związanych z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu ze względu na korzystną pozycję oraz wpływ tych osób. W związku z tym w zaleceniu nr 12 FATF podaje wykaz wymogów zapobiegawczych w celu złagodzenia tego ryzyka([34]). W zaleceniu wymaga się, aby oprócz stosowania

([34])FATF (2012–2023), „International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation" [Międzynarodowe standardy dotyczące przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu i proliferacji], FATF, Paryż, Francja, www.fatf-gafi.org/recommendations.html

standardowych środków należytej staranności wobec klienta określonych w zaleceniu nr 10 instytucje finansowe posiadały odpowiednie systemy zarządzania ryzykiem w celu ustalenia, czy klient lub jego beneficjent rzeczywisty jest zagraniczną osobą zajmującą eksponowane stanowisko polityczne. Oznacza to, że należy poczynić proaktywne kroki, takie jak ocena klientów na podstawie kryteriów ryzyka, profili ryzyka i modelu biznesowego oraz weryfikacja informacji dotyczących należytej staranności wobec klienta([35]). Aby ustalić, czy dana osoba jest osobą zajmującą eksponowane stanowisko polityczne na szczeblu krajowym lub osobą zajmującą takie stanowisko na szczeblu organizacji międzynarodowych, w zaleceniu nr 12 wymaga się wdrożenia racjonalnych środków na podstawie oceny poziomu ryzyka w stosunkach gospodarczych, co oznacza dokonanie przeglądu informacji dotyczących należytej staranności wobec klienta zgromadzonych zgodnie z zaleceniem nr 10. Jeżeli uznaje się, że klient jest osobą zajmującą eksponowane stanowisko polityczne na szczeblu międzynarodowym lub jeżeli istnieją stosunki gospodarcze o wyższym stopniu ryzyka z osobą zajmującą eksponowane stanowisko polityczne na szczeblu krajowym lub na szczeblu organizacji międzynarodowych, należy zastosować wzmocnione środki ograniczania ryzyka zgodnie z zaleceniem nr 12. Środki te obejmują uzyskanie zezwolenia kadry kierowniczej wyższego szczebla na nawiązanie lub kontynuowanie takich stosunków gospodarczych, podjęcie odpowiednich środków w celu ustalenia źródła majątku i źródła pochodzenia środków oraz prowadzenie wzmożonego bieżącego monitorowania danych stosunków gospodarczych. Wymogi dotyczące wszystkich rodzajów osób zajmujących eksponowane stanowisko polityczne powinny mieć również zastosowanie do członków ich rodzin lub bliskich współpracowników.

W art. 20 dyrektywy (UE) 2015/849 wprowadzono wszystkie wzmocnione środki należytej staranności wymagane przez FATF bez rozróżniania osób zajmujących eksponowane stanowiska polityczne na szczeblu krajowym i międzynarodowym.

7. PRAWA PODSTAWOWE

W art. 65 ust. 1 lit. g) zwrócono się o ocenę przestrzegania praw podstawowych i zasad zapisanych w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej. Prawa podstawowe określone w Karcie stanowią podstawę systemu prawnego UE i muszą być zawsze przestrzegane. Postanowienia Karty mają zastosowanie do instytucji i organów UE we wszystkich ich działaniach, a także do organów krajowych w zakresie, w jakim stosują one prawo Unii. Za pośrednictwem Karty chroni się osoby fizyczne i prawne przed działaniami tych instytucji i organów, które naruszają prawa podstawowe.

([35])„FATF Guidance – Politically Exposed Persons (Recommendations 12 and 22)" [Wytyczne FATF – Osoby zajmujące eksponowane stanowiska polityczne (zalecenia nr 12 i 22)], czerwiec 2013 r. WYTYCZNE FATF (fatf-gafi.org).

Prawa i zasady zapisane w Karcie należy uwzględniać na każdym etapie procesu legislacyjnego UE. W celu zagwarantowania, aby wszystkie wnioski dotyczące przepisów UE były zgodne z Kartą, już sama Komisja podczas przygotowywania nowych wniosków musi ocenić ich wpływ na prawa podstawowe. W trakcie procesu legislacyjnego Komisja współpracuje ze współprawodawcami w celu zapewnienia zgodności prawa Unii z Kartą. W odniesieniu do ochrony danych, w celu zapewnienia spójności przepisów w całej UE, Komisja, po przyjęciu wniosków dotyczących aktu prawnego, musi skonsultować się z Europejskim Inspektorem Ochrony Danych w sprawie tego, czy występuje wpływ na ochronę praw i wolności osób fizycznych w odniesieniu do przetwarzania danych osobowych([36]). We wrześniu 2021 r. wspomniany Inspektor wydał opinię w sprawie pakietu legislacyjnego Komisji dotyczącego przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu([37]), w której ogólnie z zadowoleniem przyjął cele wyznaczone we wnioskach.

W odniesieniu do naruszeń postanowień Karty należy rozróżnić kilka przypadków: jeżeli działania instytucji Unii naruszają prawa podstawowe, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej jest uprawniony do kontroli legalności danego aktu. Jeżeli organ krajowy narusza prawa wynikające z Karty przy wdrażaniu prawa Unii, sędziowie krajowi są uprawnieni do zapewniania przestrzegania Karty zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Komisja może wnieść sprawę przeciwko państwu członkowskiemu za naruszenie praw podstawowych przy wdrażaniu prawa Unii, np. jeżeli w ramach danego środka krajowego stosuje się prawo Unii w sposób niezgodny z Kartą.

W odniesieniu do wymogów w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu Trybunał Sprawiedliwości poruszył kwestię poszanowania praw podstawowych w różnych kontekstach, w szczególności w odniesieniu do art. 7 Karty dotyczącego poszanowania życia prywatnego i rodzinnego oraz art. 8 dotyczącego ochrony danych osobowych, a także art. 12 dotyczącego wolności zgromadzeń i stowarzyszania się.

W świetle art. 7 i 8 Trybunał Sprawiedliwości wydał wyrok w sprawie przepisów dotyczących publicznego dostępu do informacji o beneficjentach rzeczywistych dla podmiotów o charakterze korporacyjnym i innych podmiotów prawnych w ramach zapobiegania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu([38]). W tym wyroku Trybunał unieważnił przepis dyrektywy (UE)

([36])Art. 42 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1725 z dnia 23 października 2018 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii i swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia rozporządzenia (WE) nr 45/2001 i decyzji nr 1247/2002/WE (Dz.U. L 295 z 21.11.2018, s. 39).

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

([38])Wyrok Trybunału z dnia 22 listopada 2022 r. w sprawach połączonych WM (C-37/20) i SOVIM SA (C-601/20) przeciwko Luxembourg Business Registers: https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=268059&pageIndex=0&doclang=PL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1503497

2015/849, zgodnie z którym państwa członkowskie muszą zapewnić, aby informacje o beneficjentach rzeczywistych dotyczące podmiotów o charakterze korporacyjnym i innych podmiotów prawnych zarejestrowanych na ich terytorium były we wszystkich przypadkach dostępne dla każdego członka społeczeństwa (art. 30 ust. 5 lit. c) dyrektywy (UE) 2015/849 zmienionej dyrektywą (UE) 2018/843). Trybunał stwierdził, że taki nieograniczony dostęp stanowi poważną ingerencję w prawa podstawowe do poszanowania życia prywatnego i ochrony danych osobowych. W omawianym przypadku ingerencji tej nie można było uznać za uzasadnioną, ponieważ nie przeszła obowiązujących kryteriów konieczności i proporcjonalności.

W świetle art. 7, 8 i 12 Karty dotyczących prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, prawa do ochrony danych osobowych oraz prawa do wolności zrzeszania się Trybunał Sprawiedliwości wydał również wyrok w sprawie ograniczeń nałożonych przez państwo członkowskie na finansowanie organizacji obywatelskich przez osoby mające siedzibę poza danym państwem członkowskim([39]). W wyroku Trybunał orzekł, że państwo członkowskie wprowadziło dyskryminujące i nieuzasadnione ograniczenia sprzeczne z obowiązkami państw członkowskich w zakresie swobodnego przepływu kapitału, o których mowa w art. 63 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, oraz z art. 7, 8 i 12 Karty. Co się tyczy ewentualnego uzasadnienia tego ograniczenia, Trybunał zauważył, że można powołać się na względy porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego, które obejmują w szczególności zwalczanie prania pieniędzy, finansowania terroryzmu i przestępczości zorganizowanej. Na te względy nie można się jednak powoływać, chyba że istniało rzeczywiste, aktualne i dostatecznie poważne zagrożenie dla podstawowych interesów społeczeństwa, którego dane państwo członkowskie nie wykazało w tym konkretnym przypadku.

W kwestii poszanowania praw podstawowych i zasad uznanych w Karcie na szczeblu krajowym w badaniu państw członkowskich z 2022 r. zwrócono się w szczególności o informacje na temat potencjalnych ingerencji w wymogi dotyczące przeciwdziałania praniu pieniędzy, jeżeli chodzi o następujące prawa podstawowe i zasady zapisane w Karcie: (i) art. 7 dotyczący poszanowania życia prywatnego i rodzinnego; (ii) art. 8 dotyczący ochrony danych osobowych; (iii) art. 11 dotyczący wolności wypowiedzi i informacji; (iv) art. 12 dotyczący wolności zgromadzeń i stowarzyszania się; (v) art. 16 dotyczący wolności prowadzenia działalności gospodarczej; (vi) art. 17 dotyczący prawa własności; (vii) art. 20 dotyczący równości wobec prawa; (viii) art. 21 dotyczący niedyskryminacji; (ix) art. 47 dotyczący prawa do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu; (x) art. 48 dotyczący domniemania niewinności i prawa do obrony; (xi) art. 49 dotyczący zasad legalności oraz proporcjonalności kar do czynów zabronionych pod groźbą kary; oraz (xii) art. 50 dotyczący zakazu ponownego sądzenia lub karania

([39])Wyrok Trybunału z dnia 18 czerwca 2020 r. w sprawie (C-78/18 „Komisja/Węgry”): https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf;jsessionid=98151443F97F6BA2D856266F83B1C03F?text=&docid=227569&pageIndex=0&doclang=pl&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=112968

w postępowaniu karnym za ten sam czyn zabroniony pod groźbą kary. Osiem państw członkowskich zgłosiło postępowania wszczęte przed sądami krajowymi w związku z tego rodzaju ingerencją. Innym państwom członkowskim, które odpowiedziały na wspomniane zapytanie, nie były znane takie przypadki.

Państwa członkowskie nie zgłosiły przypadków ingerencji w prawa podstawowe inne niż te, o których mowa powyżej. Jeżeli chodzi o prawo do prywatności i ochronę danych osobowych, badanie z 2022 r. wykazało, co następuje: w większości państw członkowskich (17) do organów ochrony danych złożono skargi administracyjne dotyczące wymogów określonych w dyrektywie (UE) 2015/849. W niemal wszystkich państwach członkowskich (24) przeprowadzono konsultacje z organami ochrony danych w kontekście przygotowywania aktów krajowych w celu transpozycji lub wdrożenia wymogów dyrektywy (UE) 2015/849. Dziewięć państw członkowskich wymieniło inne rodzaje złożonych skarg/konsultacji przeprowadzonych z innymi organami krajowymi, które mają wpływ na interakcję między wymogami dotyczącymi przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu a prawami podstawowymi.

8. WYMOGI DOTYCZĄCE POTENCJALNYCH WNIOSKÓW USTAWODAWCZYCH ZGODNIE Z ART. 65 UST. 1 AKAPIT TRZECI

W art. 65 ust. 1 akapit trzeci dyrektywy (UE) 2015/849 zwrócono się do Komisji o ocenę potrzeby przedstawienia nowych wniosków ustawodawczych dotyczących kilku konkretnych tematów, w szczególności baz danych użytkowników waluty wirtualnej, biur ds. odzyskiwania mienia i osób zajmujących eksponowane stanowiska polityczne. Tę ostatnią kategorię omówiono już w sekcji 6.

8.1. Bazy danych użytkowników walut wirtualnych

W odniesieniu do walut wirtualnych w art. 65 ust. 1 akapit trzeci dyrektywy (UE) 2015/849 nałożono na Komisję obowiązek sporządzenia wniosku ustawodawczego – w stosownych przypadkach – dotyczącego upoważnień do stworzenia i utrzymywania centralnej bazy danych rejestrującej tożsamości użytkowników i adresy kont waluty wirtualnej, dostępnej dla jednostek analityki finansowej, a także wzorów oświadczeń własnych do wypełnienia przez użytkowników waluty wirtualnej.

Utworzenie centralnej bazy danych na szczeblu UE wymagałoby, aby państwa członkowskie posiadały już takie rejestry, które następnie można by połączyć ze sobą w celu zasilenia centralnego rejestru, lub ewentualnie, aby środki przydzielono na szczeblu UE w celu utworzenia centralnego rejestru w sposób bezpośredni ([40]). Badanie z 2022 r. pokazuje, że państwa

([40])Zob. „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)" [Badanie dotyczące zmian w odniesieniu do użytkowników aktywów wirtualnych oraz możliwości utworzenia

członkowskie nie posiadają obecnie rejestrów rachunków kryptoaktywów. Od czasu przyjęcia dyrektywy (UE) 2018/843 wprowadzono szereg zmian w przepisach dotyczących walut wirtualnych na szczeblu międzynarodowym i europejskim, a w dyrektywie tej wspomniano już o potrzebie ewentualnego wniosku ustawodawczego w sprawie bazy danych użytkowników waluty wirtualnej.

W czerwcu 2019 r. FATF przyjęła nowe standardy dotyczące nowych technologii, w których zobowiązano, aby w ramach jurysdykcji regulowano dostawców usług w zakresie aktywów wirtualnych (zwanych również dostawcami usług w zakresie kryptoaktywów w unijnych ramach prawnych) do celów przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu oraz do uzyskania przez nich licencji lub rejestracji, a także podlegania skutecznym systemom monitorowania oraz zapewniania zgodności z odpowiednimi środkami wymaganymi w zaleceniach FATF. Standardy te wymagają również identyfikowalności transferów aktywów wirtualnych. W szczególności transferom dokonywanym przez dostawców usług w zakresie aktywów wirtualnych muszą towarzyszyć szczegółowe informacje na temat inicjatorów i beneficjentów tych transferów (reguła „travel rule"). Wymóg ten wprowadzono do prawa Unii rozporządzeniem (UE) 2023/1113 z dnia 31 maja 2023 r. w sprawie informacji towarzyszących transferom środków pieniężnych i niektórych kryptoaktywów (rozporządzenie w sprawie transferu środków pieniężnych)([41]), które stanowi wersję przekształconą rozporządzenia (UE) 2015/847 w sprawie informacji towarzyszących transferom środków pieniężnych([42]).

Pakiet legislacyjny dotyczący przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu z 2021 r. obejmuje kilka kolejnych wniosków mających na celu przeciwdziałanie ryzyku związanemu z tymi zjawiskami oraz wykorzystaniem walut wirtualnych, a także ograniczenie tego ryzyka. Po pierwsze, do wykazu podmiotów zobowiązanych dodaje się dostawców wszystkich usług w zakresie aktywów wirtualnych, które mogą pociągać za sobą ryzyko związane z praniem pieniędzy lub finansowaniem terroryzmu. Po drugie, proponuje się wprowadzenie zakazu udostępniania i przechowywania anonimowych kont kryptoaktywów, ponieważ nie pozwalają one na śledzenie transferów kryptoaktywów i wiążą się z większym ryzykiem niewłaściwego wykorzystania do celów przestępczych.

Na poziomie bardziej ogólnym rozporządzenie w sprawie rynków kryptoaktywów ma na celu zapewnienie jasnych, specjalnych i zharmonizowanych ram prawnych w UE dla kryptoaktywów

---

i utrzymania centralnej bazy danych rejestrującej tożsamość i adresy kont użytkowników dostępnej dla jednostek analityki finansowej], opublikowane w 2021 r.

([41])Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/1113 z dnia 31 maja 2023 r. w sprawie informacji towarzyszących transferom środków pieniężnych i niektórych kryptoaktywów oraz zmiany dyrektywy (UE) 2015/849 (Dz.U. L 150 z 9.6.2023, s. 1).

([42])Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/847 z dnia 20 maja 2015 r. w sprawie informacji towarzyszących transferom środków pieniężnych i uchylenia rozporządzenia (WE) nr 1781/2006 (Dz.U. L 141 z 5.6.2015, s. 1).

oraz dostawców usług w zakresie kryptoaktywów przez nałożenie na nich wymogu uzyskania od właściwego organu krajowego zezwolenia na prowadzenie działalności. Niniejsze rozporządzenie pozwoli również zapewnić odpowiednią ochronę wszystkich konsumentów, którzy będą korzystać z upoważnionych giełd, kont oraz platform obrotu w celu zakupu kryptoaktywów, obrotu nimi i ich transferu.

Ogólnie rzecz biorąc, nowe rozporządzenie w sprawie rynków kryptoaktywów i rozporządzenie w sprawie transferu środków pieniężnych będą skutkować znacznym zwiększeniem monitorowania przez właściwe organy w całej UE transferów kryptoaktywów pod kątem prania pieniędzy i finansowania terroryzmu. Nowe rozporządzenie w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy pozwoli jeszcze bardziej ograniczyć ryzyko prania pieniędzy i finansowania terroryzmu związane z wykorzystywaniem walut wirtualnych, choć nie przewidziano w tym rozporządzeniu utworzenia centralnej bazy danych, o której mowa w art. 65 ust. 1 dyrektywy (UE) 2015/849. Wraz z przyjęciem rozporządzenia (UE) 2023/113 dostawcy usług w zakresie kryptoaktywów zostaną objęci zakresem odnoszącym się do instytucji finansowych w rozumieniu dyrektywy w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy, a tym samym będą podlegać wszystkim przepisom dotyczącym przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu mającym zastosowanie do sektora finansowego, co pozwoli zapewnić właściwym organom, w tym jednostkom analityki finansowej, szybki dostęp do informacji na temat posiadaczy zabezpieczonych portfeli służących do przechowywania kryptoaktywów.

8.2. Współpraca między biurami ds. odzyskiwania mienia w państwach członkowskich

W art. 65 ust. 1 akapit trzeci dyrektywy (UE) 2015/849 wzywa się Komisję do przedstawienia, w stosownych przypadkach, wniosku ustawodawczego w celu poprawy współpracy między biurami ds. odzyskiwania mienia państw członkowskich.

25 maja 2022 r. Komisja przyjęła wniosek dotyczący nowej dyrektywy w sprawie odzyskiwania i konfiskaty mienia([43]). Zawiera on kompleksowy zbiór przepisów dotyczących odzyskiwania mienia od początku do końca – od jego śledzenia i identyfikacji, zabezpieczania oraz zarządzania nim, a skończywszy na konfiskacie i ostatecznym zbyciu mienia. W szczególności powyższy wniosek ma na celu wzmocnienie zdolności biur ds. odzyskiwania mienia do śledzenia i identyfikacji korzyści pochodzących z przestępstwa przez zapewnienie tym biurom szerszego dostępu do niezbędnych informacji, zagwarantowanie szybkiej wymiany informacji między tymi biurami oraz umożliwienie im pilnego zabezpieczenia mienia w przypadku ryzyka jego rozproszenia.

([43])Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie odzyskiwania i konfiskaty mienia, COM/2022/245 final.

9. WNIOSKI I PERSPEKTYWY

Ostatnie kilka lat charakteryzowało się wieloma wyzwaniami w obszarze przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu. Chociaż środowisko ryzyka znacznie się zmieniło, Komisja stale reagowała na te zmiany za pośrednictwem regularnej analizy ryzyka, zapewniania pisemnych wytycznych państwom członkowskim i zainteresowanym stronom oraz interwencji w przypadkach nieprawidłowej lub niepełnej transpozycji przez państwa członkowskie. EUNB przyczynił się do zharmonizowania podejść oraz konwergencji praktyk nadzorczych za pomocą prac nad wzajemnymi ocenami praktyk nadzorczych, licznych wytycznych i opinii w dziedzinie stosowania środków opartych na analizie ryzyka przez instytucje kredytowe i finansowe, jak również działań na rzecz współpracy między organami nadzoru. W ciągu ostatnich kilku lat dokonano znacznej poprawy, w szczególności w dziedzinie wymiany informacji i współpracy między organami nadzoru w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu w sektorze finansowym.

Aby rozwiązać określone problemy dotyczące wdrażania dyrektywy (UE) 2015/849, w 2021 r. Komisja zaproponowała ambitny pakiet legislacyjny dotyczący przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu. W pakiecie tym wprowadzono kompleksową reformę unijnych ram przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu, zarówno z perspektywy regulacyjnej, jak i instytucjonalnej. W ramach tego pakietu znaczna część wspomnianej dyrektywy zostanie przeniesiona do rozporządzenia, tak aby podmioty zobowiązane podlegały przepisom mającym bezpośrednie zastosowanie. Pozwoli to wyeliminować potrzebę transpozycji i położyć kres możliwości wystąpienia różnic w poszczególnych krajach, a jednocześnie poskutkuje ograniczeniem opóźnień w stosowaniu przepisów UE. W rozporządzeniu w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy przewidziano zharmonizowane wymogi dotyczące wewnętrznych strategii, procedur i kontroli oraz należytej staranności wobec klienta, doprecyzowano przepisy dotyczące przejrzystości w odniesieniu do beneficjentów rzeczywistych podmiotów prawnych i porozumień prawnych oraz rozszerzono wykaz podmiotów zobowiązanych m.in. na dostawców usług w zakresie kryptoaktywów. Wniosek dotyczący zmienionej dyrektywy w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu ma na celu ugruntowanie zadań, uprawnień oraz narzędzi organów nadzoru i jednostek analityki finansowej w celu poprawy ich funkcjonowania. Celem tego wniosku jest również określenie jasnych przepisów odnoszących się do wszystkich organów w celu zapewnienia skutecznej współpracy i wymiany informacji. Wszystko to pozwoli zapewnić UE kompleksowy i zintegrowany system współmierny do integracji jej rynku wewnętrznego. Nowy zintegrowany system nadzoru w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu będzie składał się z nowego centralnego europejskiego Urzędu ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy i Finansowaniu Terroryzmu (AMLA) oraz organów krajowych posiadających uprawnienia nadzorcze w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu oraz będzie

oparty na wspólnych podejściach nadzorczych i metodach oceny ryzyka. Aby zapewnić skuteczny i spójny nadzór, AMLA będzie bezpośrednio nadzorować najbardziej ryzykowne transgraniczne podmioty finansowe oraz koordynować krajowe organy nadzoru i działania nadzorcze, w tym w odniesieniu do sektora niefinansowego. AMLA zostanie również powierzona funkcja koordynacji jednostek analityki finansowej. Ponieważ wszystkie niedawne poważne przypadki prania pieniędzy zgłoszone w UE miały wymiar transgraniczny, podejście to ma na celu zapewnienie ściślejszej współpracy i wymiany informacji między jednostkami analityki finansowej, a także osiągnięcie synergii między organami nadzoru a jednostkami analityki finansowej. Istnienie AMLA odegra zatem istotną rolę w zapobieganiu praniu pieniędzy, przestępstwom źródłowym i finansowaniu terroryzmu oraz wykrywaniu tych zjawisk, a także będzie stanowić sedno solidnych unijnych ram przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu.