

III

(Akty przygotowawcze)

EUROPEJSKI BANK CENTRALNY

OPINIA EUROPEJSKIEGO BANKU CENTRALNEGO

z dnia 17 maja 2013 r.

dotycząca projektu dyrektywy w sprawie przeciwdziałania korzystaniu z systemu finansowego w celu prania pieniędzy oraz finansowania terroryzmu oraz projektu rozporządzenia w sprawie informacji towarzyszących transferom środków pieniężnych

(CON/2013/32)

(2013/C 166/02)

Wprowadzenie i podstawa prawna

W dniu 27 lutego 2013 r. Europejski Bank Centralny (EBC) otrzymał wniosek Rady Unii Europejskiej o wydanie opinii w sprawie projektu dyrektywy w sprawie przeciwdziałania korzystaniu z systemu finansowego w celu prania pieniędzy oraz finansowania terroryzmu (zwanego dalej „projektem dyrektywy”) (1). W dniu 28 lutego 2013 r. EBC otrzymał kolejny wniosek Rady, tym razem o wydanie opinii w sprawie projektu rozporządzenia w sprawie informacji towarzyszących transferom środków pieniężnych (zwanego dalej „projektem rozporządzenia”) (2) (zwanym dalej wspólnie „projektami instrumentów Unii”). EBC otrzymał także wnioski o wydanie opinii w sprawie projektów instrumentów Unii od Parlamentu Europejskiego, a mianowicie w dniu 2 kwietnia 2013 r. w odniesieniu do projektu dyrektywy oraz w dniu 3 kwietnia 2013 r. w odniesieniu do projektu rozporządzenia.

Właściwość EBC do wydania opinii wynika z art. 127 ust. 4 oraz art. 282 ust. 5 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej z uwagi na to, że projekty instrumentów Unii zawierają postanowienia leżące w zakresie kompetencji EBC. Ponadto właściwość EBC do wydania opinii wynika z art. 127 ust. 2 i 5 i art. 128 ust. 1 Traktatu oraz art. 16–18 i art. 21–23 Statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego z uwagi na to, że projekty instrumentów Unii zawierają postanowienia mające wpływ na niektóre zadania Europejskiego Systemu Banków Centralnych. Rada Prezesów wydała niniejszą opinię zgodnie ze zdaniem pierwszym art. 17 ust. 5 Regulaminu Europejskiego Banku Centralnego.

1. Założenia i treść projektów instrumentów Unii**1.1. Projekt dyrektywy**

Projekt dyrektywy ma na celu zaktualizowanie i nowelizację zasad Unii dotyczących przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu w celu uwzględnienia najnowszych zmian odpowiednich standardów międzynarodowych, a mianowicie zaleceń Grupy Specjalnej ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy (FATF), przyjętych w lutym 2012 r. (3), jak również szeregu raportów i ocen Komisji Europejskiej dotyczących

(1) COM(2013) 45 final.

(2) COM(2013) 44 final.

(3) *International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation — the FATF Recommendations*, Paryż, dnia 16 lutego 2012 r., dostępne na stronie internetowej FATF pod adresem: <http://www.fatf-gafi.org>

stosowania dyrektywy 2005/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 października 2005 r. w sprawie przeciwdziałania korzystaniu z systemu finansowego w celu prania pieniędzy oraz finansowania terroryzmu⁽¹⁾. Po jego przyjęciu projekt dyrektywy uchyli i zastąpi dyrektywę 2005/60/WE i dyrektywę Komisji 2006/70/WE z dnia 1 sierpnia 2006 r. określającą środki wykonawcze dla dyrektywy 2005/60/WE⁽²⁾.

Projekt dyrektywy przyjmuje w odniesieniu do środków przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu podejście bardziej uwzględniające ryzyko⁽³⁾. Projekt dyrektywy wzmacnia wymogi dotyczące „środków należytej staranności wobec klienta”⁽⁴⁾, tak aby określone kategorie klientów i transakcji⁽⁵⁾ nie korzystały już z wyłączenia obowiązków dotyczących uproszczonych środków należytej staranności wobec klienta oraz aby „podmioty zobowiązane”⁽⁶⁾ miały odtąd obowiązek dokonywania oceny poziomu ryzyka przed podjęciem decyzji co do zastosowania środków należytej staranności wobec klienta. Ponadto Europejskie Urzędy Nadzoru⁽⁷⁾ będą zobowiązane do przedstawiania wspólnej opinii na temat ryzyka związanego z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu wpływającego na rynek wewnętrzny w ciągu dwóch lat od daty wejścia w życie projektu dyrektywy, a państwa członkowskie będą zobowiązane do przeprowadzania i aktualizowania krajowych ocen ryzyka mających na celu określenie obszarów, w których niezbędne są wzmocnione środki należytej staranności wobec klienta⁽⁸⁾. Projekt dyrektywy rozszerza także zakres zastosowania unijnych zasad dotyczących przeciwdziałania praniu pieniędzy, w szczególności poprzez obniżenie progu, od którego stosuje się te zasady do podmiotów prowadzących handel towarami o dużej wartości, otrzymujących płatności gotówkowe od klientów – z 15 000 EUR do 7 500 EUR.

Projekt dyrektywy zwiększy poziom środków należytej staranności stosowanych w odniesieniu do „osób zajmujących eksponowane stanowiska polityczne”⁽⁹⁾, w szczególności poprzez wymóg stosowania do takich osób, członków ich rodzin i bliskich współpracowników wzmocnionych środków należytej staranności wobec klienta⁽¹⁰⁾. Pojęcie osób zajmujących eksponowane stanowiska polityczne będzie obejmować nie tylko osoby zajmujące stanowiska „na szczeblu międzynarodowym”, ale także „na szczeblu krajowym”⁽¹¹⁾.

Projekt dyrektywy ustanawia bardziej restrykcyjne i dokładniej zdefiniowane zasady i procedury identyfikacji beneficjenta rzeczywistego⁽¹²⁾ podmiotów o charakterze korporacyjnym, innych podmiotów prawnych i funduszy powierniczych, choć sama definicja beneficjenta rzeczywistego pozostaje niezmienną. Ponadto podmioty o charakterze korporacyjnym, inne podmioty prawne i fundusze powiernicze będą zobowiązane do prowadzenia rejestrów dotyczących tożsamości swoich beneficjentów rzeczywistych. Poza tym projekt dyrektywy wprowadza zmiany wymogów w zakresie prowadzenia rejestrów dotyczących środków należytej staranności wobec klienta i transakcji, a także zmiany dotyczące wewnętrznych polityk i procedur podmiotów zobowiązanych, mające na celu osiągnięcie równowagi pomiędzy umożliwieniem stosowania solidnych środków kontroli w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu a poszanowaniem przepisów dotyczących ochrony danych i praw osób, których dane dotyczą.

Projekt dyrektywy wzmacnia również współpracę pomiędzy jednostkami wywiadu finansowego państw członkowskich, których zadaniem jest służyć jako krajowe punkty kontaktowe otrzymujące, analizujące i przekazujące właściwym organom raporty dotyczące podejrzania prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu.

(1) Dz.U. L 309 z 25.11.2005, s. 15.

(2) Dyrektywa Komisji 2006/70/WE z dnia 1 sierpnia 2006 r. ustanawiająca środki wykonawcze do dyrektywy 2005/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w odniesieniu do definicji osoby zajmującej eksponowane stanowisko polityczne, jak również w odniesieniu do technicznych kryteriów stosowania uproszczonych zasad należytej staranności wobec klienta oraz wyłączenia z uwagi na działalność finansową prowadzoną w sposób sporadyczny lub w bardzo ograniczonym zakresie (Dz.U. L 214 z 4.8.2006, s. 29).

(3) Projekt dyrektywy wymaga m.in., by – w odniesieniu do prania pieniędzy i finansowania terroryzmu – podmioty zobowiązane zachowywały środki należytej staranności wobec klienta, prowadziły rejestry, przeprowadzały kontrole wewnętrzne i zgłaszały podejrzaną transakcje.

(4) Zob. rozdział II, sekcje 1 i 2, art. 9–15 projektu dyrektywy.

(5) Na przykład klienci będący przedsiębiorstwami podlegającymi regulacji, takimi jak instytucje kredytowe i finansowe z siedzibą w Unii oraz spółki notowane na regulowanych publicznych rynkach papierów wartościowych.

(6) Zob. art. 2 ust. 1 projektu dyrektywy, który wymienia kategorie „podmiotów zobowiązanych”, do których projekt dyrektywy ma zastosowanie, wśród których są instytucje kredytowe i instytucje finansowe (dodatkowo zdefiniowane).

(7) Europejskie Urzędy Nadzoru to Europejski Urząd Nadzoru Bankowego (EUNB), Europejski Urząd Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych (EUNUIPPE) oraz Europejski Urząd Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych (EUNGIWP).

(8) Zob. art. 16–23 projektu dyrektywy.

(9) Zob. definicje w art. 3 ust. 7 oraz obowiązki nałożone na takie osoby, określone w art. 11 i art. 18–22 projektu dyrektywy.

(10) Zob. art. 16–23 projektu dyrektywy.

(11) Zob. art. 3 ust. 7 lit. b) projektu dyrektywy. W tym zakresie „na szczeblu krajowym” oznacza, że sprawowanie znaczących funkcji publicznych zostało takiej osobie powierzony przez państwo członkowskie, a „na szczeblu międzynarodowym” oznacza, że sprawowanie takich funkcji zostało powierzony przez państwo trzecie.

(12) Zob. art. 3 ust. 5, art. 29 i 30 projektu dyrektywy.

I wreszcie, projekt dyrektywy kładzie większy niż poprzednie dyrektywy nacisk na egzekwowanie i sankcje. Państwa członkowskie są zobowiązane do zapewnienia, aby podmioty gospodarcze były pociągane do odpowiedzialności za naruszenie zasad dotyczących przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu, a właściwe organy mogą podejmować odpowiednie środki i nakładać sankcje administracyjne w przypadku zaistnienia naruszeń. Projekt dyrektywy określa typy sankcji administracyjnych, które mogą być zastosowane w takim przypadku.

1.2. Projekt rozporządzenia

Projekt rozporządzenia jest ściśle powiązany z osiągnięciem celów projektu dyrektywy. Jest istotne, aby instytucje finansowe przekazywały odpowiednie, dokładne i aktualne informacje o transferach środków pieniężnych realizowanych na rzecz klientów, ponieważ umożliwi to właściwym organom skuteczne przeciwdziałanie praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu.

Celem projektu rozporządzenia ⁽¹⁾ jest wzmocnienie istniejących obowiązków prawnych w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu w odniesieniu do transferów środków pieniężnych oraz podmiotów świadczących usługi płatnicze w świetle zmieniających się standardów międzynarodowych ⁽²⁾. W szczególności projekt rozporządzenia ma na celu zwiększenie możliwości śledzenia płatności poprzez zobowiązanie dostawców usług płatniczych do zapewnienia, aby – na potrzeby właściwych organów – do transferów środków pieniężnych dołączane były także informacje dotyczące odbiorcy płatności. W tym celu projekt rozporządzenia zobowiązuje dostawców usług płatniczych do weryfikowania tożsamości beneficjentów płatności pochodzących spoza Unii na kwoty wyższe niż 1 000 EUR ⁽³⁾. Będzie to wymagało od dostawców usług płatniczych wprowadzenia procedur opartych na ryzyku, umożliwiających ocenę tego, czy dany transfer należy zrealizować, odrzucić czy zawiesić, oraz przechowywania danych o płatnościach przez 5 lat. Projekt rozporządzenia doprecyzowuje także, że wymogi te będą dotyczyły kart kredytowych i debetowych, telefonów komórkowych i innych urządzeń elektronicznych wykorzystywanych do dokonywania transferów środków pieniężnych.

2. Uwagi ogólne

EBC przyjmuje z zadowoleniem projekty instrumentów Unii. EBC zdecydowanie popiera wprowadzenie w Unii zasad, które zapewnią państwom członkowskim i instytucjom z siedzibą w Unii skuteczne narzędzia zwalczania prania pieniędzy i finansowania terroryzmu, a w szczególności wykorzystywania przez osoby dopuszczające się prania pieniędzy i finansowania terroryzmu i ich wspólników systemu finansowego. EBC uważa, że projekty instrumentów Unii w sposób właściwy i skuteczny niwelują słabości aktualnie obowiązujących zasad oraz aktualizują je z uwzględnieniem źródeł zagrożenia praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu dla Unii i jej systemu finansowego, a także z uwzględnieniem ewoluujących standardów międzynarodowych dotyczących sposobów neutralizowania tych zagrożeń. EBC uważa również, że projekty instrumentów Unii zwiększą jasność i spójność zasad mających zastosowanie w państwach członkowskich, na przykład w takich kluczowych obszarach jak zasady dotyczące należytej staranności wobec klienta i beneficjentów rzeczywistych.

3. Uwagi szczegółowe

3.1. Jeżeli chodzi o projekt dyrektywy, EBC zauważa, że jej podstawą prawną jest art. 114 Traktatu, i że w związku z tym jej celem jest zbliżenie odpowiednich przepisów krajowych i zminimalizowanie niespójności pomiędzy tymi przepisami w całej Unii. Państwa członkowskie mogą zatem zdecydować o dalszym obniżeniu progów ustanowionych przez projekt dyrektywy w celu wykonania nakładanych przez nią obowiązków lub o wprowadzeniu jeszcze bardziej restrykcyjnych środków ⁽⁴⁾. Dla przykładu, wydaje się, że w przypadku transakcji pomiędzy podmiotami prowadzącymi handel towarami o dużej wartości a klientami prywatnymi na kwotę 7 500 EUR ⁽⁵⁾ lub wyższą art. 5 projektu dyrektywy zezwala państwom członkowskim na stosowanie bardziej restrykcyjnych środków niż tylko nałożenie na handlowca obowiązku spełnienia wymogów w zakresie środków należytej staranności wobec klienta, raportowania i innych obowiązków mających zastosowanie zgodnie z projektem dyrektywy. Środki takie powinny zostać dokładnie rozważone w kontekście spodziewanych korzyści publicznych.

⁽¹⁾ Projekt rozporządzenia uchyla rozporządzenie (WE) nr 1781/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 listopada 2006 r. w sprawie informacji o zleceniodawcach, które towarzyszą przekazom pieniężnym (Dz.U. L 345 z 8.12.2006, s. 1).

⁽²⁾ Głównie zalecenie 16 FATF dotyczące zwiększenia przejrzystości transgranicznych przekazów środków pieniężnych.

⁽³⁾ Zob. art. 7 projektu rozporządzenia.

⁽⁴⁾ Zob. art. 5 projektu dyrektywy, zgodnie z którym w celu zapobiegania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu państwa członkowskie mogą przyjąć lub utrzymać w mocy bardziej rygorystyczne przepisy w dziedzinie objętej projektem dyrektywy.

⁽⁵⁾ Zob. art. 10 lit. c) projektu dyrektywy.

- 3.2. Jakkolwiek EBC odnotowuje zamieszczenie w art. 2 ust. 5 projektu rozporządzenia definicji terminu „dostawca usług płatniczych”, zauważa również, że zgodnie z motywem 8 projektu rozporządzenia oraz motywem 35 projektu dyrektywy nie jest zamiarem prawodawcy unijnego objęcie zakresem rozporządzenia osób, które jedynie dostarczają „instytucjom kredytowym lub finansowym systemów przesyłania komunikatów lub systemów wsparcia na potrzeby przekazywania środków, systemów rozliczeniowych i rozrachunkowych”, takich jak prowadzony przez EBC system TARGET2. EBC popiera to podejście i podkreśla znaczenie utrzymania tego wyłączenia dla zapewnienia niezakłóconego funkcjonowania systemów płatności w Europie. Nałożenie tego obowiązku na dostawców systemów rozliczeniowych i rozrachunkowych mogłoby prowadzić do powstania znaczących trudności i opóźnień w przetwarzaniu płatności pomiędzy bankami i innymi podmiotami świadczącymi usługi płatnicze. To z kolei miałyby potencjalnie znaczący wpływ na planowanie płynności przez banki, a ostatecznie na sprawne funkcjonowanie rynków finansowych. Z tego powodu, a także z uwagi na postulat pewności i przejrzystości prawa, EBC zaleca, aby wyłączenie to zostało włączone do części normatywnej projektów instrumentów Unii, a nie ich motywów. Należy ponadto dokładnie rozważyć, czy to zalecenie nie powinno być zrealizowane również w innych powiązanych aktach prawnych Unii, które obecnie do tego rodzaju wyłączeń stosują takie samo podejście i technikę legislacyjną ⁽¹⁾.
- 3.3. EBC zauważa ponadto, że szereg pojęć zdefiniowanych w art. 2 projektu rozporządzenia jest również zdefiniowanych w innych aktach prawnych Unii ściśle powiązanych z projektem rozporządzenia, np. w dyrektywie 2007/64/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 listopada 2007 r. w sprawie usług płatniczych w ramach rynku wewnętrznego zmieniającej dyrektywę 97/7/WE, 2002/65/WE, 2005/60/WE i 2006/48/WE i uchylającej dyrektywę 97/5/WE ⁽²⁾ (zwanej dalej „dyrektywą w sprawie usług płatniczych”), w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 924/2009 z dnia 16 września 2009 r. w sprawie płatności transgranicznych we Wspólnocie oraz uchylającym rozporządzenie (WE) nr 2560/2001 ⁽³⁾ oraz w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 260/2012 z dnia 14 marca 2012 r. ustanawiającym wymogi techniczne i handlowe w odniesieniu do poleceń przelewu i poleceń zapłaty w euro oraz zmieniającym rozporządzenie (WE) nr 924/2009 ⁽⁴⁾. Jako że stosowanie utrwalonych definicji podniosłoby spójność aktów prawnych Unii jako całości i ułatwiło ich zrozumienie, EBC sugeruje odpowiednią zmianę art. 2 projektu rozporządzenia:
- definicje „płatnika” i „odbiorcy” powinny zostać ujednoczone z definicjami tych terminów zawartymi w dyrektywie w sprawie usług płatniczych;
 - „dostawca usług płatniczych” jest pojęciem ustanowionym przez dyrektywę w sprawie usług płatniczych, ograniczonym do sześciu różnych kategorii dostawców takich usług, które zostały w tej dyrektywie wyszczególnione. Dlatego też definicja tego pojęcia zawarta w projekcie rozporządzenia powinna odsyłać do dyrektywy w sprawie usług płatniczych;
 - definicja „transferu środków pieniężnych »między osobami«” powinna zostać doprecyzowana jako transakcja pomiędzy dwoma osobami fizycznymi, z których każda występuje w charakterze osoby prywatnej, poza zakresem prowadzonej działalności gospodarczej, handlowej lub zawodowej.

Niniejsza opinia zostanie opublikowana na stronach internetowych EBC.

Sporządzono we Frankfurcie nad Menem dnia 17 maja 2013 r.

Mario DRAGHI
Prezes EBC

⁽¹⁾ Zob. rozporządzenie Rady (UE) nr 267/2012 z dnia 23 marca 2012 r. w sprawie środków ograniczających wobec Iranu i uchylające rozporządzenie (UE) nr 961/2010 (Dz.U. L 88 z 24.3.2012, s. 1).

⁽²⁾ Dz.U. L 319 z 5.12.2007, s. 1.

⁽³⁾ Dz.U. L 266 z 9.10.2009, s. 11.

⁽⁴⁾ Dz.U. L 94 z 30.3.2012, s. 22.