

Bruxelles, 12. rujna 2018.
(OR. en)

12108/18

EF 235
ECOFIN 818
DROIPEN 122
CRIMORG 120
CODEC 1457

POP RATNA BILJEŠKA

Od:	Glavni tajnik Europske komisije, potpisao g. Jordi AYET PUIGARNAU, direktor
Datum primitka:	12. rujna 2018.
Za:	g. Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, glavni tajnik Vijeća Europske unije
Br. dok. Kom.:	COM(2018) 645 final
Predmet:	KOMUNIKACIJA KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU, EUROPSKOM VIJEĆU, VIJEĆU, EUROPSKOJ SREDIŠNJOJ BANC I, GOSPODARSKOM I SOCIJALNOM ODBORU I ODBORU REGIJA Jačanje Unijina okvira za bonitetni nadzor i nadzor sprečavanja pranja novca u financijskim institucijama

Za delegacije se u prilogu nalazi dokument COM(2018) 645 final.

Priloženo: COM(2018) 645 final



Bruxelles, 12.9.2018.
COM(2018) 645 final

**KOMUNIKACIJA KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU, EUROPSKOM
VIJEĆU, VIJEĆU, EUROPSKOJ SREDIŠNJOJ BANCI, GOSPODARSKOM I
SOCIJALNOM ODBORU I ODBORU REGIJA**

**Jačanje Unijina okvira za bonitetni nadzor i nadzor sprečavanja pranja novca u
financijskim institucijama**

1. Uvod

Financijski sustav Unije temelji se na čvrstom regulatornom i nadzornom okviru koji je posljednjih godina temeljito reorganiziran kako bi se osigurala sigurnost i dobro funkcioniranje institucija koje posluju u financijskom sektoru te stabilnost financijskog sustava. Ojačani okvir sada uključuje bankarsku uniju, čija je uspostava pred dovršetkom¹. Prva dva stupa bankarske unije uspješno su uspostavljena, čime su bankarski sustavi unutar država članica sudionica stavljeni pod zajedničku odgovornost jedinstvenog nadzornog mehanizma i jedinstvenog sanacijskog mehanizma, na temelju jedinstvenih pravila za Uniju u cjelini. Za potporu konvergentnom i djelotvornom financijskom nadzoru u cijeloj Uniji Komisija je predložila i zakonodavne prijedloge za jačanje mandata i uređenje europskih nadzornih tijela². Ti su prijedlozi od središnjeg značaja za uniju tržišta kapitala i moraju se brzo donijeti.

Čvrst i vjerodostojan sustav za otkrivanje i sprečavanje pranja novca i financiranja terorizma ključan je dio ovog okvira te bankarske unije i unije tržišta kapitala koje dobro funkcioniraju. Iako je postojeći sustav posljednjih godina znatno ojačan, potrebne su brze zakonodavne i nezakonodavne mjere kako bi se uklonilo više utvrđenih nedostataka.

Unijin okvir za sprečavanje pranja novca i borbu protiv financiranja terorizma³ znatno je ojačan donošenjem četvrte Direktive o sprečavanju pranja novca,⁴ u skladu s međunarodnim standardima⁵. Peta Direktiva o sprečavanju pranja novca,⁶ koja je stupila na snagu u srpnju 2018. i prenosi se 10. siječnja 2020., donijet će dodatna znatna poboljšanja. Direktiva nadilazi međunarodne standarde i uključuje mjere za povećanje transparentnosti u području stvarnog vlasništva, ojačava okvir za procjenu visokorizičnih trećih zemalja, uklanja rizike povezane s anonimnim karticama s unaprijed uplaćenim sredstvima i virtualnim valutama te sadržava pravila o suradnji između nadzornih tijela za sprečavanje pranja novca i bonitetnih nadzornih tijela.

Usprkos navedenom jačanju zakonodavnog okvira, nedavni slučajevi pranja novca u europskim bankama potaknuli su na razmišljanja o nedostacima koji još uvijek postoje u nadzornom okviru Unije. Konkretno, nema jasne povezanosti između bonitetnih pravila i pravila za sprečavanje pranja novca za financijske institucije. Komisija je zabrinuta i zbog zakašnjelih nadzornih reakcija i nedostataka u pogledu suradnje i razmjene informacija, kako

¹ Vidjeti Komunikaciju Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskoj središnjoj banci, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija o dovršetku bankarske unije – COM(2017) 592 final; Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Europskom vijeću, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija – Dovršetak unije tržišta kapitala do 2019. – vrijeme je za brže ostvarivanje rezultata – COM/2018/0114 final.

² COM(2017) 536 final.

³ Upućivanja na sprečavanje pranja novca u ovoj Komunikaciji trebaju se tumačiti tako da obuhvaćaju i upućivanja na borbu protiv financiranja terorizma.

⁴ Direktiva (EU) 2015/849 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. svibnja 2015. o sprečavanju korištenja financijskog sustava u svrhu pranja novca ili financiranja terorizma, o izmjeni Uredbe (EU) br. 648/2012 Europskog parlamenta i Vijeća te o stavljanju izvan snage Direktive 2005/60/EZ Europskog parlamenta i Vijeća i Direktive Komisije 2006/70/EZ.

⁵ Radna skupina za financijsko djelovanje je međunarodno tijelo za utvrđivanje standarda u vezi s pranjem novca i svi njezini članovi poštuju njezine preporuke.

⁶ Direktiva (EU) 2018/843 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 2018. o izmjeni Direktive (EU) 2015/849 o sprečavanju korištenja financijskog sustava u svrhu pranja novca ili financiranja terorizma i o izmjeni Direktive 2009/138/EZ i Direktive 2013/36/EU.

na razini samih država članica, između bonitetnih tijela i tijela za sprečavanje pranja novca, tako i prekogranično, između tijela u različitim državama članicama ili u trećim zemljama⁷.

Iako se ti slučajevi odnose samo na vrlo mali dio financijskog sustava Unije, utječu na njezin ugled i stoga Unija mora brzo i odlučno djelovati kako bi uklonila utvrđene nedostatke i dodatno smanjila rizike u financijskom sustavu Unije, koji proizlaze iz aktivnosti pranja novca i financiranja terorizma.

Na te su zabrinutosti upozorili i u drugim institucijama Unije. U Europskom parlamentu organizirano je više saslušanja kao odgovor na nedavne skandale, dok su u Vijeću na to pitanje upozorili ministri financija i nedavno predsjednik Euroskupine Mário Centeno, u svojem dopisu od 25. lipnja 2018. upućenom predsjedniku Europskog vijeća Donaldu Tusku⁸. To se pitanje ističe i u francusko-njemačkoj Deklaraciji iz Meseberga i planu koji su objavljeni 19. lipnja 2018.⁹

Komisija je u svibnju 2018. kao prvi odgovor pozvala predsjednike europskih nadzornih tijela, predsjednika Odbora europskih nadzornih tijela za sprečavanje pranja novca i predsjednika nadzornog odbora Europske središnje banke, da osnuju zajedničku radnu skupinu koja bi počela zajednički promišljati o načinima poboljšanja postojećeg okvira za suradnju između nadzornih tijela za sprečavanje pranja novca i bonitetnih nadzornih tijela.

U tom kontekstu u ovoj se Komunikaciji i pratećem zakonodavnom prijedlogu utvrđuju potrebni koraci za dodatno jačanje nadzora financijskih institucija Unije za potrebe borbe protiv pranja novca i financiranja terorizma. Odlučno djelovanje svih relevantnih tijela dodatno će promicati cjelovitost financijskog sustava Unije i posebno bankarske unije, pridonijeti financijskoj stabilnosti i dodatno smanjiti financijski kriminal u Uniji.

2. ZAŠTO JE POTREBNO DJELOVANJE EU-A

EU ima čvrst pravni okvir za sprečavanje i borbu protiv pranja novca i financiranja terorizma. U tom okviru prenose se međunarodni standardi Radne skupine za financijsko djelovanje i također predviđaju dodatne zaštitne mjere kako bi se osigurao siguran financijski sustav EU-a koji dobro funkcionira. Temelj tog okvira za sprečavanje pranja novca jest obveza financijskih institucija i drugih subjekata da uspostave interne sustave za utvrđivanje i procjenu rizika od pranja novca povezanih s njihovim poslovanjem te upravljaju tim rizicima. Nadzorni okvir za borbu protiv pranja novca i financiranja terorizma sadržan je u jedinstvenom instrumentu, Direktivi o sprečavanju pranja novca, koja se primjenjuje i na brojne dionike izvan sektora financijskih usluga. Nadzor nad usklađenosti sa zakonodavstvom o sprečavanju pranja novca slijedi nacionalni pristup, temeljen na nadzoru zemlje domaćina, s minimumom usklađenosti nadzornih nadležnosti i bez usklađenosti ovlasti nadzornih tijela.

⁷ Ti su se slučajevi pojavili prije prenošenja pete Direktive o sprečavanju pranja novca, kojom će se poboljšati suradnja i razmjena informacija među svim relevantnim tijelima.

⁸ „...slažemo se da je važno ojačati postojeće praćenja provedbe mjera za sprečavanje pranja novca. Kao prvi korak, institucije će u srpnju pripremiti izvješće. Na temelju tog izvješća i u bliskoj suradnji s nacionalnim nadležnim tijelima trebalo bi do kraja 2018. postići dogovor o daljnjim mjerama, moguće kao dijela akcijskog plana.”

⁹ „Za sprečavanje pranja novca trebamo skup sadržajnih temeljnih kriterija koji pouzdano mjere rizike od pranja novca koji su prisutni u bankarskom sektoru. Osim toga, trebamo pouzdan postupak praćenja, koji će uključivati izvješće o učinkovitoj provedbi tih kriterija. Europske institucije, uključujući SSM, i države članice trebali bi do prosinca 2018. izraditi kriterije i postupak praćenja, pri čemu bi Francuska i Njemačka dostavile zajedničke podatke. Važno je da takav proces ne bude samo formalne prirode, već da značajno smanji rizike koji proizlaze iz neusklađenosti u području sprečavanja pranja novca.”

Zadaća smanjenja rizika od pranja novca u financijskim institucijama odvojena je, no i blisko povezana sa zadaćom bonitetnih nadzornih tijela, kako bi se osigurala sigurnost i dobro funkcioniranje financijskih institucija i stabilnost financijskog sustava općenito. Ta se zadaća izvršava na temelju Unijina bonitetnog okvira za financijske institucije, koji se sastoji od brojnih zakonodavnih instrumenata u različitim sektorima financijskih usluga¹⁰. Bonitetne nadzorne ovlasti u velikoj su mjeri usklađene, a odgovornosti prije svega ima tijelo matične države članice. U slučaju banaka se nadzor nadzornih ovlasti u državama članicama koje sudjeluju u bankarskoj uniji od uspostave jedinstvenog nadzornog mehanizma dijeli između Europske središnje banke i nacionalnih nadležnih tijela.

Taj postojeći okvir obuhvaća različita tijela u različitim jurisdikcijama, s različitim nadzornim zadaćama, ovlastima i odgovornostima. Kako bi bila djelotvorna, ta tijela moraju blisko surađivati. Petom Direktivom o sprečavanju pranja novca uklonit će se prepreke za suradnju između nadzornih tijela za sprečavanje pranja novca i bonitetnih nadzornih tijela, uključujući Europsku središnju banku.¹¹ Međutim, potrebne su daljnje mjere za osiguranje učinkovite nadzorne suradnje, posebno ako financijske institucije posluju prekogranično.

a) Nadzor usklađenosti s Direktivom o sprečavanju pranja novca

Direktiva o sprečavanju pranja novca temelji se na minimalnom usklađivanju. Sadržava načela na visokoj razini i detaljne smjernice za nadzorna tijela. Time se provedba prepušta državama članicama, što je dovelo do različitih nacionalnih nadzornih postupaka. Trenutačno ne postoji obavezni mehanizam ili detaljne smjernice za osiguranje stalne i strukturirane suradnje između nadzornih tijela za sprečavanje pranja novca i bonitetnih nadzornih tijela financijskih institucija koje posluju prekogranično, i tijela imaju diskrecijsko pravo pri odlučivanju o tome koje se informacije razmjenjuju i kada.

¹⁰ Ti zakonodavni instrumenti uključuju Direktivu 2013/36/EU o pristupanju djelatnosti kreditnih institucija i bonitetnom nadzoru nad kreditnim institucijama i investicijskim društvima (Direktiva o kapitalnim zahtjevima); Direktivu 2014/65/EU od 15. svibnja 2014. o tržištu financijskih instrumenata (MiFID); Direktivu (EU) 2009/138 od 25. studenoga 2009. o osnivanju i obavljanju djelatnosti osiguranja i reosiguranja (Solventnost II).

¹¹ Petom Direktivom o sprečavanju pranja novca nastoji se ukloniti prepreke i poboljšati razmjenu informacija između nadzornih tijela za sprečavanje pranja novca i bonitetnih nadzornih tijela, i poziva se na najveću moguću suradnju. Osim toga, ako financijsko-obavještajna jedinica provodi analizu i otkrije sumnju, dužna je poslati informacije relevantnim nadležnim tijelima, koje mogu uključiti bonitetno nadzorno tijelo.

Opseg ovlasti nadzornih tijela za sprečavanje pranja novca nije detaljno naveden¹². Osim toga, koordinacija s trećim zemljama i dalje je rascjepkana.

b) Razmatranje aspekata sprečavanja pranja novca od strane bonitetnih nadzornih tijela, uključujući Europsku središnju banku u njezinoj nadzornoj funkciji

Postoje jasne veze između nadzora nad sprečavanjem pranja novca i bonitetnog nadzora: neuklanjanje rizika od pranja novca i financiranja terorizma može imati štetne posljedice na dobro financijsko funkcioniranje pojedinačnih institucija, integritet unutarnjeg tržišta te financijsku stabilnost. Stoga se u bonitetnom zakonodavstvu od financijskih institucija zahtijeva da u svojem radu uzmu u obzir aspekte povezane sa sprečavanjem pranja novca¹³.

Međutim u praksi se na nadzorna tijela primjenjuju različito prenesena nacionalna pravila jer bonitetni zahtjevi u zakonodavstvu nisu dopunjeni usklađenim smjernicama. Osim toga, unatoč jasnoj nadležnosti za povlačenje dozvola u slučajevima ozbiljnog kršenja pravila o sprečavanju pranja novca, koja su ugrađena u bonitetni okvir i okvir za sprečavanje pranja novca, nema dovoljno jasnoće o uvjetima pod kojima je moguće povući odobrenja. Suradnja između bonitetnih i nadzornih tijela za sprečavanje pranja novca u velikoj mjeri ovisi i o dobroj vjeri i spremnosti relevantnih tijela¹⁴.

U bankarskoj uniji Europska središnja banka nije nadležna za osiguravanje usklađenosti s pravilima utvrđenima u Direktivi o sprečavanju pranja novca. Međutim, Europska središnja banka u svojoj nadzornoj funkciji ima zadaću izravnog nadzora značajnih institucija i stoga je suočena s prethodno navedenim izazovima. Dodatni izazovi proizlaze iz njezine obveze da pri bonitetnim aspektima koji su važni za nadzor pranja novca mora primjenjivati nacionalno zakonodavstvo kojim se prenose direktive EU-a u svim državama članicama koje sudjeluju u jedinstvenom nadzornom mehanizmu i pozivati se na to zakonodavstvo. Različito nacionalno prenošenje u bankarskoj uniji dovodi do važnih razlika u pogledu informacija koje Europska središnja banka može dobiti, mogućnosti pristupa nacionalnim financijskim obavještajnim jedinicama ili tijelima za sprečavanje pranja novca, kao i dostupnim nadzornim instrumentima, ovisno o matičnoj zemlji predmetne banke.

Osim toga, Europska središnja banka u svojoj nadzornoj funkciji ima i određene nadležnosti¹⁵ u vezi s manje značajnim institucijama u bankarskoj uniji, uključujući određene procjene rizika povezanih sa sprečavanjem pranja novca. Pri izvršavanju te nadležnosti Europska središnja banka mora se oslanjati na podatke nacionalnih bonitetnih nadzornih tijela i nadzornih tijela za sprečavanje pranja novca, a njihov opseg može se znatno razlikovati u različitim jurisdikcijama.

¹² U Direktivi o sprečavanju pranja novca upućuje se na „povećane nadzorne ovlasti”.

¹³ Bonitetna nadzorna tijela dužna su voditi računa o aspektima povezanim s pranjem novca pri izdavanju odobrenja za rad, pri procjeni stjecanja kvalificiranih udjela ili provođenju procjene o stručnosti i primjerenosti, pri uobičajenom tijeku nadzora koji je dio tekuće procjene rizika kojima financijska institucija može biti izložena te u slučajevima povlačenja odobrenja zbog ozbiljnog kršenja nacionalnih odredbi o sprečavanju pranja novca.

¹⁴ Bonitetnim okvirom nisu predviđene izričite obveze suradnje između bonitetnih nadzornih tijela i nadzornih tijela za sprečavanje pranja novca koje bi omogućile pravovremeno i redovito dostavljanje podataka povezanih sa sprečavanjem pranja novca u bonitetne ocjene, niti postoji ikakva obveza da bonitetna nadzorna tijela obavijeste nadzorna tijela za sprečavanje pranja novca ili financijske obavještajne jedinice (FOJ) ako otkriju dokaze o pranju novca ili financiranju terorizma u subjektima koje nadziru.

¹⁵ Europska središnja banka nadležna je za izdavanje odobrenja za rad, povlačenje dozvola i procjenu stjecanja kvalificiranih udjela za manje značajne institucije.

c) Uloga europskih nadzornih tijela

Europska nadzorna tijela¹⁶ imaju u svojim uredbama o njihovu osnivanju posebne ovlasti kojima osiguravaju da se bonitetna pravila Unije i njezin okvir za sprečavanje pranja novca primjenjuju dosljedno, učinkovito i djelotvorno. Osim toga, Direktivom o sprečavanju pranja novca europskim nadzornim tijelima daju se ovlasti da izdavanjem smjernica i pripremom nacrtu regulatornih tehničkih standarda promiču konvergenciju u specifičnim aspektima nadzora sprečavanja pranja novca.

Većina djelovanja tih tijela u području sprečavanja pranja novca odvija se u okviru Odbora za sprečavanje pranja novca, koji je pododbor Zajedničkog odbora i koji okuplja nadzorna tijela za sprečavanje pranja novca. Međusektorska pravila koja su pod nadležnosti više europskih nadzornih tijela moraju donijeti svi relevantni odbori nadzornih tijela. U praksi je Europsko nadzorno tijelo za bankarstvo najaktivnije u pitanjima sprečavanja pranja novca i njegov rad nije ograničen na zajednička djelovanja¹⁷.

Sprečavanje pranja novca jedna je od brojnih zadaća europskih nadzornih tijela i stoga su resursi za tu aktivnost ograničeni. Osim toga, zahtjevan i dug postupak na kojem se temelji odlučivanje Zajedničkog odbora, zajedno s različitim razinama prioritizacije pitanja sprečavanja pranja novca od strane tri tijela, do sada su znatno ograničavali njihovu ulogu.

3. STRATEGIJA ZA NEOMETANU NADZORNU SURADNJU

Donošenje pete Direktive o sprečavanju pranja novca važan je korak prema jačanju okvira. Za učinkovitu borbu protiv financijskog kriminala, uključujući porezni kriminal, potrebna je pravilna provedba novih pravila i bolja koordinacija između različitih tijela.

Međutim, potrebno je utvrditi širu strategiju kojom bi se osigurao djelotvoran i čvrst nadzor financijskih institucija i tržišta kad je riječ o rješavanju izazova koji proizlaze iz aktivnosti pranja novca i financiranja terorizma. Očuvanje financijske stabilnosti zajednički je cilj okvira za sprečavanje pranja novca i bonitetnog okvira, što znači da treba ne samo razgraničiti zadaće različitih tijela, već i usklađeno i uzajamno jačati upotrebu cjelokupnog opsega ovlasti koje oni imaju na raspolaganju te neometanu razmjenu i strukturirani tok relevantnih informacija.

¹⁶ Europsko nadzorno tijelo za bankarstvo, Europsko nadzorno tijelo za vrijednosne papire i tržišta kapitala i Europsko nadzorno tijelo za osiguranje i strukovno mirovinsko osiguranje.

¹⁷ Primjerice, Europsko nadzorno tijelo za bankarstvo objavilo je svoje „Mišljenje o primjeni mjera dubinske analize stranke na tražitelje azila za poticanje zajedničkog pristupa pružanju pristupa tražiteljima azila do platnih računa” i Europsko nadzorno tijelo za bankarstvo aktivan je član Stručne skupine za sprečavanje pranja novca Bazelskog odbora; Europsko nadzorno tijelo za bankarstvo u postupku je pokretanja vlastitih preispitivanja nadzornih tijela za sprečavanje pranja novca u cilju jačanja djelotvornosti nadzora sprečavanja pranja novca u bankama.

Predložena strategija temelji se na analizi koju je provela navedena Zajednička radna skupina koju je sazvala Komisija. Uključuje kratkoročne zakonodavne i nezakonodavne inicijative, zajedno s ambicioznijim dugoročnim ciljevima kojima bi se postupno trebala povećavati interakcija između okvira za sprečavanje pranja novca i bonitetnog okvira.

3.1. KRATKOROČNE ZAKONODAVNE INICIJATIVE

Potrebno je izmjenom zakonodavstva hitno riješiti brojna pitanja. Nekoliko ključnih izmjena, koje bi mogle znatno poboljšati nadzorni okvir za rizike povezane sa sprečavanjem pranja novca i tako pridonijeti smanjenju rizika u financijskom sektoru, moglo bi se razmotriti već u zakonodavnim pregovorima koji su u tijeku.

3.2.1. Jačanje bonitetnog okvira za banke – izmjene Direktive o kapitalnim zahtjevima

Iako su petom Direktivom o sprečavanju pranja novca postroženi zahtjevi za suradnju između različitih domaćih tijela i ojačana prekogranična suradnja, određene odredbe sektorskog zakonodavstva, a posebno Direktive o kapitalnim zahtjevima, mogu nehotično utjecati na suradnju u području sprečavanja pranja novca. Konkretno, problematičan je njezin strogi režim povjerljivosti u kombinaciji s nepostojanjem jasne obveze tijela za bonitetni nadzor da surađuju s relevantnim nadzornim tijelima za sprečavanje pranja novca.

U tom je kontekstu Europski parlament iznio dvije važne izmjene prijedloga Komisije o izmjeni Direktive o kapitalnim zahtjevima (dio paketa mjera za smanjenje rizika) iz listopada 2018. koje se odnose na razmjenu informacija i obvezu suradnje između bonitetnih nadzornih tijela i nadzornih tijela za sprečavanje pranja novca. Komisija snažno podupire poboljšanu razmjenu informacija i obvezu suradnje između bonitetnih nadzornih tijela i nadzornih tijela za sprečavanje pranja novca:

- U kontekstu jačanja zahtjeva za razmjenu informacija, na sva relevantna tijela koja primaju, analiziraju i obrađuju informacije o sprečavanju pranja novca trebalo bi izričito primjenjivati oslobođenje od obveze povjerljivosti;
- U pogledu dužnosti suradnje, sva relevantna tijela trebala bi imati mogućnost upućivanja sporova u području suradnje i razmjene informacija Europskom nadzornom tijelu za bankarstvo. Europsko nadzorno tijelo za bankarstvo moglo bi se izričito ovlastiti i da odredi načine suradnje i razmjene informacija, posebno u odnosu na prekogranične grupe i u kontekstu utvrđivanja povreda pravila za sprečavanje pranja novca.

3.2.2. Jačanje nadzorne konvergenije – pojačani prijedlog o preispitivanju europskih nadzornih tijela

U skladu s postojećim zakonodavnim okvirom europska nadzorna tijela već pridonose praćenju rizika povezanih sa sprečavanjem pranja novca te imaju niz ovlasti čija se upotreba u potpunosti potiče kako bi se povećao njihov doprinos sprečavanju pranja novca i financiranja terorizma. Međutim, potrebno je poduzeti odlučnije mjere kako bi se osiguralo da se rizici povezani sa sprečavanjem pranja novca sustavno, učinkovito i dosljedno ugrađuju u nadzorne strategije i prakse svih relevantnih tijela. Europsko nadzorno tijelo za bankarstvo imat će ključnu ulogu u postizanju tog cilja.

Prijedlogom Komisije iz rujna 2017. o reviziji uredaba o osnivanju europskih nadzornih tijela namjerava se ojačati kapacitet europskih nadzornih tijela da osiguraju konvergentan i djelotvoran financijski nadzor jačanjem njihovih mandata, uvođenjem neovisnijeg i učinkovitijeg sustava upravljanja i osiguravanjem primjerenijeg mehanizma financiranja europskih nadzornih tijela radi izvršavanja njihovih zadaća. Komisija **potiče suzakonodavce da o tom prijedlogu brzo postignu dogovor.**

Međutim, kad je riječ o ulozi tih tijela u području sprečavanja pranja novca, potrebne su daljnje izmjene radi uspostave učinkovitijeg sustava. Kako bi se osigurala visoka kvaliteta nadzora sprečavanja pranja novca i učinkovita koordinacija među različitim tijelima u svim državama članicama, zaduženja u području sprečavanja pranja novca u cijelom financijskom sektoru moraju se povjeriti samo jednom europskom nadzornom tijelu, odnosno Europskom nadzornom tijelu za bankarstvo. Njegov mandat mora biti jasan i sveobuhvatan, uz jasan skup zadaća, odgovarajućih ovlasti i odgovarajućih resursa. Stoga je Komisija danas izmijenila svoj postojeći prijedlog o izmjeni uredaba o osnivanju europskih nadzornih tijela, s ciljem jačanja mandata u području sprečavanja pranja novca na četiri načina.

i. Osigurati optimalnu primjenu stručnih znanja i resursa namijenjenih zadaćama u području sprečavanja pranja novca

Predlaže se da se resursi i stručna znanja koji su trenutačno podijeljeni na tri europska nadzorna tijela i posebni pododbor Zajedničkog odbora centraliziraju unutar Europskog nadzornog tijela za bankarstvo i da im se osigura čvršća struktura za potporu. Koncentracija u Europskom nadzornom tijelu za bankarstvo primjerena je jer će u bankarskom sektoru rizici pranja novca i financiranja terorizma najvjerojatnije imati sistemski učinak.

Potrebno je osigurati uključenost i odgovarajuću razinu zastupljenosti svih nacionalnih nadzornih tijela za sprečavanje pranja novca koja su zadužena za sve predmetne subjekte financijskog sektora u regulatornim zadaćama u području sprečavanja pranja novca, kao što je izrada obvezujućih tehničkih standarda, smjernica i preporuka. U tu bi svrhu sadašnji Odbor za sprečavanje pranja novca Zajedničkog odbora trebalo preoblikovati u Stalni odbor Europskog nadzornog tijela za bankarstvo. Stalni odbor trebali bi činiti voditelji svih nacionalnih nadzornih tijela za sprečavanje pranja novca, slično sanacijskom odboru osnovanom na temelju članka 127. Direktive o oporavku i sanaciji banaka¹⁸.

¹⁸ Direktiva 2014/59/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 15. svibnja 2014. o uspostavi okvira za oporavak i sanaciju kreditnih institucija i investicijskih društava.

ii. Razjašnjenje opsega i sadržaja zadaća povezanih sa sprečavanjem pranja novca

S obzirom na horizontalnu prirodu problema povezanih sa sprečavanjem pranja novca, predlaže se da se u uredbi o osnivanju detaljnije utvrde zadaće Europskog nadzornog tijela za bankarstvo u području sprečavanja pranja novca, kao što je to već slučaj sa zadaćama u području zaštite potrošača¹⁹. Europsko nadzorno tijelo za bankarstvo dobit će specifične ovlasti u području sprečavanja pranja novca, a Zajednički odbor bavit će se međusektorskim aspektima zadaća sprečavanja pranja novca, koji zahtijevaju stručno znanje Europskog nadzornog tijela za osiguranje i strukovno mirovinsko osiguranje i Europskog nadzornog tijela za vrijednosne papire i tržišta kapitala. Centraliziranim zadaćama Europskog nadzornog tijela za bankarstvo u području sprečavanje pranja novca bili bi obuhvaćeni obveznici iz Direktive o sprečavanju pranja novca na koje se primjenjuju i uredbe o europskim nadzornim tijelima kao i nadzorna tijela tih institucija.

iii. Jačanje alata za provedbu zadaća u području sprečavanja pranja novca

Što se tiče konkretnih zadaća u području sprečavanja pranja novca, predlaže se niz mjera kako bi se osiguralo da rad u području borbe protiv pranja novca bude učinkovitiji i djelotvorniji te da mu se daje prioritet:

- Nadovezujući se na neovisna preispitivanja u svojem izvornom prijedlogu Komisija smatra da bi Europsko nadzorno tijelo za bankarstvo trebalo provoditi **periodična neovisna preispitivanja** pitanja povezanih sa sprečavanjem pranja novca, uz pomoć stručnjaka iz predloženog Stalnog odbora za sprečavanje pranja novca. Konkretni oblik i opseg svakog pojedinog preispitivanja trebao bi se prilagoditi tako da obuhvati sve potrebe ili pitanja u vezi s nadzorom sprečavanja pranja novca u određenom trenutku ili u budućnosti²⁰;
- Ako se pregledom otkriju ozbiljni nedostaci u utvrđivanju, procjeni ili uklanjanju rizika od pranja novca i financiranja terorizma, nadzorno tijelo treba izvijestiti **Europski parlament, Vijeće i Komisiju**;
- Kako bi Europsko nadzorno tijelo za bankarstvo ispunjavalo svoje zadaće u području sprečavanja pranja novca, trebalo bi postati **podatkovni centar** za nadzor sprečavanja pranja novca u Uniji te bi stoga trebalo moći prikupljati sve potrebne informacije i podatke koji se odnose na pitanja sprečavanja pranja novca, od nadzornih tijela za sprečavanje pranja novca do bonitetnih nadzornih tijela, što bi trebalo uključivati povjerljive podatke o konkretnim slučajevima pranja novca te sve nalaze povezane s pranjem novca u pojedinačnim procjenama sposobnosti i primjerenosti;
- Europsko nadzorno tijelo za bankarstvo trebalo bi i redovito provoditi **postupak procjene rizika** radi testiranja strategija i resursa u kontekstu najvažnijih nastalih rizika povezanih s pranjem novca i te bi nalaze trebalo uključiti u mišljenje koje obvezno izrađuje za potrebe dvogodišnje nadnacionalne procjene rizika koju provodi Komisija u skladu s Direktivom o sprečavanju pranja novca;

¹⁹ Članak 9. Uredbe o Europskom nadzornom tijelu za bankarstvo.

²⁰ Uz sveobuhvatno preispitivanje svakog nadležnog tijela, Europsko nadzorno tijelo za bankarstvo može odlučiti provoditi tematska ili detaljnija preispitivanja za odabrana područja, preispitivanja usklađenosti s određenim regulatornim zahtjevima, preispitivanja praktičnih nadzornih postupaka u odabranim tijelima ili druga preispitivanja povezana s relevantnim pitanjima.

- Naposljetku, trebalo bi ojačati kapacitete Europskog nadzornog tijela za bankarstvo u pogledu provedbe pravila za sprečavanje pranja novca, među ostalim u okviru njegovih ovlasti u pogledu povreda prava Unije ili obvezujućeg posredovanja. Stoga bi Europsko nadzorno tijelo za bankarstvo prema potrebi trebalo moći **zatražiti od nacionalnih nadzornih tijela da istraže slučajeve** u kojima su subjekti u financijskom sektoru navodno prekršili obveze u skladu s Direktivom o borbi protiv pranja novca. Nadalje, ako Europsko nadzorno tijelo za bankarstvo donosi odluke u skladu s postojećim postupcima o povredama prava ili o obvezujućem posredovanju, a nacionalno tijelo te odluke ne poštuje, Europsko nadzorno tijelo za bankarstvo pod određenim uvjetima trebalo bi moći **donijeti odluke koje su izravno upućene subjektima u financijskom sektoru**, u kojima od tih subjekata zahtijeva da ispune svoje pravne obveze ne samo u skladu s izravno primjenjivim pravom Unije, nego i u skladu s nacionalnim zakonodavstvom kojim se prenose direktive ili iskorištavaju mogućnosti koje su državama članicama dodijeljene pravom Unije.

Tim bi se alatima omogućila sveobuhvatna i ažurirana analiza prednosti i nedostataka u nadzoru, kao i procjena novih prijetnji od pranja novca i kretanja koji bi mogli imati prekogranične učinke.

iv. Jačanje koordinacijske uloge Europskog nadzornog tijela za bankarstvo u međunarodnim pitanjima povezanim sa sprečavanjem pranja novca

Naposljetku, prijedlogom bi se Europskom nadzornom tijelu za bankarstvo trebalo dodijeliti jasno zaduženje u vezi s koordinacijom bitnih pitanja nadzora u području sprečavanja pranja novca na međunarodnoj razini. Europsko nadzorno tijelo za bankarstvo trebalo bi preuzeti vodeću ulogu u koordinaciji suradnje s relevantnim tijelima trećih zemalja u slučajevima s prekograničnom dimenzijom.

3.2. KRATKOROČNE NEZAKONODAVNE MJERE

Kako bi se odmah uklonile neke od praktičnih prepreka koje ometaju odgovarajuću suradnju, potrebne su proaktivne usklađene mjere nadležnih tijela. Europska nadzorna tijela i Europska središnja banka, u svojoj nadzornoj funkciji, trebali bi iskoristiti svoje postojeće ovlasti kako bi poboljšali trenutačnu provedbu okvira.

Djelovanje europskih nadzornih tijela

Mjere bi se prvo trebale usmjeriti na aspekte sprečavanja pranja novca u bankarskom sektoru s obzirom na posebnu važnost sprečavanja pranja novca za banke i potencijalne sistemske posljedice za europski bankarski sektor. Potiče se Europsko nadzorno tijelo za bankarstvo da preuzme vodeću ulogu, da pokrene mjere navedene u nastavku, da podijeli svoje stručno znanje i uskladi rad s Europskim nadzornim tijelom za vrijednosne papire i tržišta kapitala i Europskim nadzornim tijelom za osiguranje i strukovno mirovinsko osiguranje.

- Poziva se Europsko nadzorno tijelo za bankarstvo da prvo provede **pregled stanja** kojim bi se općenito odredili različiti aspekti sprečavanja pranja novca s bonitetnog stajališta i na razini Unije mapirale postojeće prakse kojima se aspekti sprečavanja pranja novca uključuju u bonitetni nadzor. U pregledu stanja trebalo bi navesti i obilježja sporazuma o suradnji između bonitetnih nadzornih tijela i nadzornih tijela za sprečavanje pranja novca u jednoj državi članici i prekogranično. Na taj bi se način trebale utvrditi najbolje nadzorne prakse i mogući nedostaci.
- Poziva se Europsko nadzorno tijelo za bankarstvo da na temelju pregleda stanja donese **zajedničke smjernice** radi potpore bonitetnim nadzornim tijelima Unije da u svojim aktivnostima na odgovarajući način i dosljedno uzmu u obzir rizike od pranja novca i financiranja terorizma. Konkretno, Europsko nadzorno tijelo za bankarstvo trebalo bi iskoristiti postojeće mandate za izdavanje smjernica i nacрта tehničkih standarda radi definiranja načina na koji bonitetna nadzorna tijela u svoje instrumente trebaju uključiti aspekte sprečavanja pranja novca²¹. Smjernicama bi se trebali istaknuti načini za poboljšanje suradnje tijekom svih faza nadzornog postupka.
- Nadalje, poziva se Europsko nadzorno tijelo za bankarstvo da **analizira učinak različitih pristupa povezanih s podjelom nadležnosti** u području bonitetnog nadzora (tj. kontrola matične države, konsolidirani nadzor) i nadzora sprečavanja pranja novca (tj. nadzor države domaćina, razmjena informacija). Na taj bi način bonitetna nadzorna tijela prekograničnih grupa dobila smjernice za utvrđivanje relevantnih drugih ugovornih strana u okviru za sprečavanje pranja novca.
- Kad je riječ o sprečavanju pranja novca, poziva se Europsko nadzorno tijelo za bankarstvo da u koordinaciji s drugim dvama europskim nadzornim tijelima prema potrebi pomno **prati provedbu zajedničkih smjernica za nadzor koje se temelje na riziku** radi praćenja provedbe preporuka iz Komisijine nadnacionalne procjene rizika iz 2017²². Europska nadzorna tijela trebala bi u predstojećem zajedničkom mišljenju o rizicima od pranja novca i financiranja terorizma u Uniji²³ istaknuti strateške aspekte

sprečavanja pranja novca u financijskom sektoru i s tim povezane nalaze, uključujući moguće načine rješavanja utvrđenih nedostataka.

- Nadalje, pozivaju se europska nadzorna tijela da **prošire zajedničke smjernice za nadzor koje se temelje na riziku radi određivanja zajedničkih postupaka i metodologije** za nadzor i procjenu koje nadzorna tijela za sprečavanje pranja novca provode kako bi utvrdili usklađenost financijskih institucija s pravilima za sprečavanje pranja novca. Europska nadzorna tijela potiču se da izdaju i opsežne smjernice kojima bi se detaljno obuhvatila **suradnja i razmjena informacija** između nadzornih tijela za sprečavanje pranja novca i bonitetnih nadzornih tijela te promicanje uspostave kolegijâ za sprečavanje pranja novca.
- **Europsko nadzorno tijelo za bankarstvo** trebalo bi imati središnju ulogu u osiguravanju usklađenosti s okvirom za sprečavanje pranja novca. Ono bi trebalo **provesti stroge revizije aktivnosti tijela za sprečavanje pranja novca**, popraćene konkretnim preporukama navedenim tijelima i učinkovitim mehanizmom praćenja. Komisija u tom pogledu u potpunosti podržava nedavne inicijative Europskog nadzornog tijela za bankarstvo o preispitivanjima sprečavanja pranja novca te o daljnjem postupanju u vezi s Komisijinim zahtjevima za istrage o povredama prava Unije u području sprečavanja pranja novca te potiče Europsko nadzorno tijelo za bankarstvo da se pri utvrđivanju neopravdanih nadzornih praksi stalno koristi tim alatima.

²² Izvješće Komisije Europskom parlamentu i Vijeću o procjeni rizika od pranja novca i financiranja terorizma koji utječu na unutarnje tržište i odnose se na prekogranične aktivnosti, COM(2017) 340 final.

²³ Zajedničko mišljenje obvezno je na temelju članka 6. stavka 5. Direktive 2015/849/EU.

- S obzirom na **međunarodne aspekte suradnje** u području sprečavanja pranja novca Komisija podupire **proaktivniju ulogu Europskog nadzornog tijela za bankarstvo i uspostavu kontakata s tijelima trećih zemalja**, u skladu s njegovim postojećim mandatom. Poziva se Europsko nadzorno tijelo za bankarstvo da izradi strategiju suradnje s relevantnim tijelima trećih zemalja kako bi se osiguralo da ta tijela primjereno i dosljedno uzimaju u obzir interese Unije u području sprečavanja pranja novca.

Djelovanje Europske središnje banke u nadzornoj funkciji

Do sada se Europska središnja banka uglavnom morala pouzdati u spremnost na suradnju nacionalnih tijela za sprečavanje pranja novca. Sada je prioritet da Europska središnja banka do 10. siječnja 2019. s **nadzornim tijelima za sprečavanje pranja novca sklopi multilateralni memorandum o razumijevanju** o razmjeni informacija, kao što je propisano petom Direktivom o sprečavanju pranja novca.

Vrlo je važno da sva bonitetna nadzorna tijela **pojasne praktične aranžmane** koji se odnose na uključivanje aspekata sprečavanja pranja novca u bonitetni nadzor uzimajući u obzir Smjernice Europskog nadzornog tijela za bankarstvo. U okviru jedinstvenog nadzornog mehanizma potrebno je dodatno **pojasniti podjelu zadaća** između Europske središnje banke i nacionalnih nadležnih tijela, koja Europskoj središnjoj banci pomažu u obavljanju bonitetnih zadaća u vezi sa značajnim i manje značajnim institucijama.

3.3. ZAKLJUČCI I DUGOROČNIJA PERSPEKTIVA

Nedostatci u postojećem sustavu mogu se ukloniti jedino ako svi dionici budu djelovali brzo i blisko surađivali. Politička predanost svih strana i na svim razinama bit će ključna za uspješnu provedbu navedene strategije.

Komisija stoga poziva Europski parlament i Vijeće da podrže mjere iznesene u ovoj Komunikaciji i da najkasnije do početka 2019. donesu relevantne zakonodavne prijedloge te time poduzmu odlučujući korak prema otpornijem sustavu.

Iako će nacionalni nadzor sprečavanja pranja novca i dalje imati ključnu ulogu u sprečavanju pranja novca i financiranja terorizma, postoji potreba da se razmotri pridonosi li trenutačno stanje, koje omogućuje različito prenošenje pravila u državama članicama i odražava asimetrije u podjeli zadataka i nadležnosti, uspostavi usklađenog i održivog sustava nadzora za sprečavanje pranja novca u Uniji. Mogle bi se razmotriti razne mogućnosti za daljnje reforme. Komisija će ta pitanja razmotriti u okviru izvješća koje izrađuje u skladu s člankom 65. pete Direktive o borbi protiv pranja novca.

U tom bi se izvješću, uzimajući u obzir kretanja u području zakonodavstva u Parlamentu i Vijeću u pogledu preispitivanja europskih nadzornih tijela, mogle razmotriti dugoročne mjere predložene u dokumentu za razmatranje koji je izradila Zajednička radna skupina. Konkretno, trebalo bi razmotriti pretvaranje Direktive o sprečavanju pranja novca u uredbu, što bi moglo dovesti do uspostave usklađenog, izravno primjenjivog regulatornog okvira Unije za sprečavanje pranja novca. Mogu se predvidjeti i različite alternative kako bi se osigurala visoka kvaliteta i dosljednost nadzora sprečavanja pranja novca, neometana razmjena

informacija i optimalna suradnja svih relevantnih tijela Unije²⁴. Za to će možda tijelu Unije trebati dodijeliti specifične nadzorne zadaće u području sprečavanja pranja novca,

²⁴ uključujući one koji se odnose na oporezivanje.