

Bruxelles, 12 septembrie 2018
(OR. en)

12108/18

EF 235
ECOFIN 818
DROIPEN 122
CRIMORG 120
CODEC 1457

NOTĂ DE ÎNSOȚIRE

Sursă:	Secretar general al Comisiei Europene, sub semnătura dlui Jordi AYET PUIGARNAU, director
Data primirii:	12 septembrie 2018
Destinatar:	DI Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Secretarul General al Consiliului Uniunii Europene
Nr. doc. Csie:	COM(2018) 645 final
Subiect:	COMUNICARE A COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN, CONSILIUL EUROPEAN, CONSILIU, BANCA CENTRALĂ EUROPEANĂ, COMITETUL ECONOMIC ȘI SOCIAL ȘI COMITETUL REGIUNILOR Consolidarea cadrului Uniunii de supraveghere a instituțiilor financiare dintr-o perspectivă prudențială și din perspectiva combaterii spălării banilor

În anexă, se pune la dispoziția delegațiilor documentul COM(2018) 645 final.

Anexă: COM(2018) 645 final



Bruxelles, 12.9.2018
COM(2018) 645 final

COMUNICARE A COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN, CONSILIUL EUROPEAN, CONSILIU, BANCA CENTRALĂ EUROPEANĂ, COMITETUL ECONOMIC ȘI SOCIAL ȘI COMITETUL REGIUNILOR

Consolidarea cadrului Uniunii de supraveghere a instituțiilor financiare dintr-o perspectivă prudențială și din perspectiva combaterii spălării banilor

1. INTRODUCERE

Sistemul financiar al Uniunii este susținut de un puternic cadru de reglementare și de supraveghere care a fost restructurat în mod fundamental în ultimii ani pentru a proteja siguranța și soliditatea instituțiilor care își desfășoară activitatea în sectorul financiar, precum și stabilitatea sistemului financiar. În prezent, cadrul consolidat prevede o uniune bancară, aflată în procesul de finalizare¹. Primii doi piloni ai uniunii bancare au fost instituiți cu succes, sistemul bancar din statele membre participante fiind plasat sub responsabilitatea comună a unui mecanism unic de supraveghere și a unui mecanism unic de rezoluție, susținute de un cadru de reglementare unic pentru întreaga Uniune. Pentru a sprijini o supraveghere financiară convergentă și eficace în întreaga Uniune, Comisia a prezentat, de asemenea, propuneri legislative de consolidare a mandatelor și guvernantei autorităților europene de supraveghere². Aceste propuneri sunt esențiale pentru uniunea piețelor de capital și trebuie să fie adoptate rapid.

Un sistem solid și credibil de detectare și de combatere a spălării banilor și a finanțării terorismului constituie o parte esențială a acestui cadru și a unei bune funcționări a uniunii bancare și a uniunii piețelor de capital. Deși sistemul actual a fost consolidat în mod semnificativ în ultimii ani, sunt necesare acțiuni legislative și nelegislative rapide pentru a aborda o serie de deficiențe identificate.

Cadrul Uniunii pentru combaterea spălării banilor și a finanțării terorismului³ a fost consolidat în mod considerabil prin adoptarea celei de A patra directive privind combaterea spălării banilor⁴, care respectă standardele internaționale⁵. Cea de A cincea directivă privind combaterea spălării banilor⁶, care a intrat în vigoare în luna iulie 2018 și trebuie transpusă până la 10 ianuarie 2020, va aduce noi îmbunătățiri majore. Aceasta depășește standardele internaționale și include măsuri de sporire a transparenței în ceea ce privește beneficiarii reali, consolidează cadrul pentru evaluarea țărilor terțe cu un grad ridicat de risc, abordează riscurile legate de cardurile preplătite anonime și de monedele virtuale și conține norme privind cooperarea dintre autoritățile de supraveghere a combaterii spălării banilor și autoritățile de supraveghere prudențială.

În pofida acestui cadru legislativ consolidat, mai multe cazuri recente de spălare de bani în unele bănci europene au generat preocupări legate de faptul că există în continuare lacune în cadrul de supraveghere al Uniunii. În special, nu există o coordonare clară între normele

¹ A se vedea Comunicarea către Parlamentul European, Consiliu, Banca Centrală Europeană, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor privind finalizarea uniunii bancare, COM(2017) 592 final; Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliul European, Consiliu, Consiliul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor - Finalizarea uniunii piețelor de capital până în 2019 - este timpul să accelerăm ritmul, COM(2018) 0114 final.

² COM(2017) 536 final.

³ Trimiterile la combaterea spălării banilor din prezenta comunicare ar trebui înțelese ca incluzând și trimiterile la combaterea finanțării terorismului.

⁴ Directiva (UE) 2015/849 a Parlamentului European și a Consiliului din 20 mai 2015 privind prevenirea utilizării sistemului financiar în scopul spălării banilor sau finanțării terorismului, de modificare a Regulamentului (UE) nr. 648/2012 al Parlamentului European și al Consiliului și de abrogare a Directivei 2005/60/CE a Parlamentului European și a Consiliului și a Directivei 2006/70/CE a Comisiei.

⁵ Grupul de Acțiune Financiară Internațională este cel care stabilește standardele internaționale în ceea ce privește spălarea banilor, iar recomandările sale sunt urmate de toți membrii săi.

⁶ Directiva (UE) 2018/843 a Parlamentului European și a Consiliului din 30 mai 2018 de modificare a Directivei (UE) 2015/849 privind prevenirea utilizării sistemului financiar în scopul spălării banilor sau finanțării terorismului, precum și de modificare a Directivelor 2009/138/CE și 2013/36/UE.

prudențiale și normele privind combaterea spălării banilor prevăzute pentru instituțiile financiare. De asemenea, Comisia este preocupată de faptul că reacțiile în materie de supraveghere sunt întârziate și de faptul că există deficiențe în ceea ce privește cooperarea și schimbul de informații – atât la nivel național, între autoritățile prudențiale și cele de combatere a spălării banilor, cât și la nivel transfrontalier, între autoritățile din diferite state membre sau din țări terțe⁷.

Deși aceste cazuri vizează doar o foarte mică parte a sistemului financiar al Uniunii, ele au un impact asupra reputației sale, iar Uniunea trebuie să ia măsuri rapide și decisive pentru a remedia deficiențele identificate și pentru a reduce și mai mult riscurile pentru sistemul financiar al Uniunii generate de activitățile de spălare a banilor și de finanțare a terorismului.

Aceste preocupări au fost exprimate și de celelalte instituții ale Uniunii. În Parlamentul European, au fost organizate mai multe audieri ca răspuns la scandalurile recente, în timp ce în Consiliu problema a fost ridicată de miniștrii de finanțe, cel mai recent de către președintele Eurogrupului, dl Centeno, în scrisoarea sa din 25 iunie 2018 adresată președintelui Consiliului European, dl Tusk⁸. Declarația și foaia de parcurs franco-germane de la Meseberg publicate la 19 iunie 2018 evidențiază, de asemenea, această problemă⁹.

Ca răspuns inițial, în mai 2018 Comisia a invitat președinții autorităților europene de supraveghere, președintele Comitetului de combatere a spălării banilor al autorităților europene de supraveghere și președintele Consiliului de supraveghere al Băncii Centrale Europene să înființeze un grup de lucru comun pentru a iniția o reflecție colectivă asupra modalităților de îmbunătățire a cadrului actual de cooperare între autoritățile de supraveghere a combaterii spălării banilor și autoritățile de supraveghere prudențială.

În acest context, prezenta comunicare, împreună cu propunerea legislativă care o însoțește, stabilește măsurile necesare pentru a se îmbunătăți și mai mult supravegherea instituțiilor financiare din Uniune în scopul combaterii spălării banilor și a finanțării terorismului. Acțiunea decisivă a tuturor autorităților implicate va consolida în continuare integritatea sistemului financiar al Uniunii și a uniunii bancare, în special, va contribui la stabilitatea financiară și va reduce și mai mult infracțiunile financiare în Uniune.

2. DE CE ESTE NECESARĂ ACȚIUNEA LA NIVELUL UE

UE are instituit un cadru juridic solid pentru prevenirea și combaterea spălării banilor și a finanțării terorismului. Acesta transpune standardele internaționale ale Grupului de Acțiune Financiară Internațională și oferă, de asemenea, garanții suplimentare care să asigure siguranța și buna funcționare a sistemului financiar al UE. Un element fundamental al acestui

⁷ Aceste cazuri au avut loc înainte de transpunerea celei de A cincea directive privind combaterea spălării banilor, care va îmbunătăți cooperarea și schimbul de informații dintre toate autoritățile relevante.

⁸ „...există un consens privind importanța intensificării actualei monitorizări a punerii în aplicare a măsurilor de combatere a spălării banilor. Într-o primă etapă, instituțiile vor elabora un raport în luna iulie. Pe această bază și în strânsă cooperare cu autoritățile naționale competente, ar trebui să existe un consens privind măsurile suplimentare până la sfârșitul anului 2018, eventual ca parte a unui plan de acțiune.”

⁹ „În ceea ce privește combaterea spălării banilor, avem nevoie de un set de criterii fundamentale de fond care să evalueze în mod fiabil riscurile de spălare a banilor care există în sectorul bancar. În plus, avem nevoie de un proces solid de monitorizare care să permită prezentarea de rapoarte privind punerea în aplicare cu eficacitate a acestor criterii. Atât criteriile, cât și procesul de monitorizare ar trebui elaborate până în decembrie 2018 de către instituțiile europene, incluzând mecanismul unic de supraveghere, și de către statele membre, Franța și Germania urmând să aibă o contribuție comună. Este esențial ca un astfel de proces să nu fie doar de natură formală, ci să reducă în mod semnificativ riscurile generate de nerespectarea normelor privind combaterea spălării banilor.”

cadru de combatere a spălării banilor este acela că instituțiile financiare, precum și alte entități, au obligația de a institui sisteme interne pentru a identifica și evalua riscurile de spălare a banilor legate de activitatea lor și pentru a gestiona riscurile respective. Cadrul de supraveghere pentru combaterea spălării banilor și a finanțării terorismului este inclus într-un instrument unic, și anume Directiva privind combaterea spălării banilor, care se aplică și unei serii de actori din afara sectorului serviciilor financiare. Supravegherea respectării legislației privind combaterea spălării banilor urmează o abordare națională, bazată pe supravegherea de către țara gazdă, care presupune doar o armonizare minimă în ceea ce privește competențele în materie de supraveghere și nicio armonizare în ceea ce privește competențele autorităților de supraveghere.

Sarcina reducerii riscurilor de spălare a banilor în instituțiile financiare este separată de sarcina autorităților de supraveghere prudențială, dar este strâns legată de aceasta, pentru a se asigura siguranța și soliditatea instituțiilor financiare și stabilitatea sistemului financiar în general. Această sarcină se realizează pe baza cadrului prudențial al Uniunii pentru instituțiile financiare, care constă dintr-o serie de instrumente legislative în diferite sectoare ale serviciilor financiare.¹⁰ Competențele de supraveghere prudențială sunt armonizate într-o mare măsură, iar responsabilitățile revin în principal autorității din țara de origine. În cazul băncilor, de la instituirea mecanismului unic de supraveghere, competențele de supraveghere în statele membre care participă la uniunea bancară sunt partajate între Banca Centrală Europeană și autoritățile naționale competente.

Cadrul actual implică autorități diferite de la o jurisdicție la alta, cu sarcini, competențe și responsabilități diferite în materie de supraveghere. Pentru ca acțiunile lor să fie eficace, aceste autorități trebuie să coopereze strâns. Cea de A cincea directivă privind combaterea spălării banilor va elimina obstacolele din calea cooperării dintre autoritățile de supraveghere a combaterii spălării banilor și autoritățile de supraveghere prudențială, inclusiv cu Banca Centrală Europeană¹¹. Cu toate acestea, sunt necesare măsuri suplimentare pentru a asigura o cooperare eficientă în materie de supraveghere, în special în cazul în care instituțiile financiare desfășoară activități transfrontaliere.

a) Supravegherea respectării Directivei privind combaterea spălării banilor

Directiva privind combaterea spălării banilor se bazează pe o armonizare minimă. Aceasta constă în principii de nivel înalt și în orientări detaliate pentru autoritățile de supraveghere. Directiva lasă statelor membre o marjă de apreciere pentru punerea în aplicare și a condus la practici naționale de supraveghere diferite. În prezent nu există niciun mecanism obligatoriu sau orientări detaliate care să asigure cooperarea continuă și structurată dintre autoritățile de supraveghere a combaterii spălării banilor și autoritățile de supraveghere prudențială a instituțiilor financiare care funcționează pe o bază transfrontalieră și este la latitudinea lor să decidă ce informații partajează și în ce moment. Sfera competențelor autorităților de

¹⁰ Printre aceste instrumente legislative se numără Directiva 2013/36/UE cu privire la accesul la activitatea instituțiilor de credit și supravegherea prudențială a instituțiilor de credit și a firmelor de investiții (Directiva privind cerințele de capital), Directiva 2014/65 din 15 mai 2014 privind piețele instrumentelor financiare (MiFID) și Directiva (UE) 2009/138 din 25 noiembrie 2009 privind accesul la activitate și desfășurarea activității de asigurare și de reasigurare (Solvabilitate II).

¹¹ Cea de A cincea directivă privind combaterea spălării banilor urmărește să înlăture obstacolele și să îmbunătățească schimbul de informații dintre autoritățile de supraveghere a combaterii spălării banilor și autoritățile de supraveghere prudențială și le invită să coopereze în cea mai mare măsură posibilă. În plus, în cazul în care o unitate de informații financiare efectuează o analiză și detectează o suspiciune, aceasta este obligată să difuzeze informațiile către autoritățile competente relevante, care ar putea include autoritatea de supraveghere prudențială.

supraveghere a combaterii spălării banilor nu este precizată în detaliu¹². În plus, coordonarea cu țările terțe rămâne fragmentată.

- b) Luarea în considerare a aspectelor legate de combaterea spălării banilor de către autoritățile de supraveghere prudențială, inclusiv de Banca Centrală Europeană, în calitatea sa de autoritate de supraveghere*

Există legături clare între combaterea spălării banilor și supravegherea prudențială: dacă riscurile de spălare a banilor și de finanțare a terorismului nu sunt abordate, acest lucru poate avea efecte negative asupra solidității financiare a instituțiilor individuale și asupra integrității pieței interne, precum și asupra stabilității financiare. Prin urmare, legislația prudențială impune autorităților de supraveghere a instituțiilor financiare să ia în considerare aspectele legate de combaterea spălării banilor în întreaga lor activitate¹³.

Cu toate acestea, în practică, autoritățile de supraveghere sunt supuse unor norme naționale transpuse în mod diferit, deoarece cerințele prudențiale din legislație nu au fost însoțite de orientări armonizate. În plus, în pofida unei competențe clare în ceea ce privește retragerea licenței în cazul unor încălcări grave ale normelor privind combaterea spălării banilor, consacrate atât în cadrele prudențiale, cât și în cele privind combaterea spălării banilor, condițiile în care autorizațiile pot fi retrase nu sunt suficient de clare. Cooperarea dintre autoritățile de supraveghere prudențiale și autoritățile de supraveghere a combaterii spălării banilor depinde, de asemenea, în mare măsură, de buna credință și de voința autorităților relevante¹⁴.

În cadrul uniunii bancare, Banca Centrală Europeană nu este responsabilă cu asigurarea respectării normelor stabilite în Directiva privind combaterea spălării banilor. Cu toate acestea, Banca Centrală Europeană, în calitatea sa de autoritate de supraveghere, este însărcinată cu supravegherea directă a instituțiilor importante și, prin urmare, se confruntă cu provocările menționate anterior. Provocări suplimentare decurg din obligația care îi revine de a aplica și de a se baza, referitor la aspectele prudențiale relevante pentru supravegherea în ceea ce privește spălarea banilor, pe legislația națională care transpune directivele UE în toate statele membre care participă la mecanismul unic de supraveghere. Transpunerea divergentă la nivel național în cadrul uniunii bancare conduce la diferențe importante în ceea ce privește informațiile pe care Banca Centrală Europeană le poate obține, posibilitățile de a contacta unitățile naționale de informații financiare sau autoritățile de combatere a spălării banilor, precum și în ceea ce privește instrumentele de supraveghere disponibile, în funcție de țara de origine a băncii în cauză.

¹² Directiva privind combaterea spălării banilor se referă la „competențe de supraveghere sporite”.

¹³ Autoritățile de supraveghere prudențială au obligația să ia în calcul aspectele legate de combaterea spălării banilor atunci când acordă autorizații, când evaluează achizițiile de participații calificate sau când efectuează evaluări ale competenței și onorabilității, în cazul unor operațiuni obișnuite de supraveghere în cadrul evaluării curente a riscurilor la care poate fi expusă o instituție financiară, precum și în cazurile de retragere a unei autorizații din cauza unei încălcări grave a dispozițiilor naționale privind combaterea spălării banilor.

¹⁴ Cadrul prudențial nu prevede obligații explicite de cooperare între autoritățile de supraveghere prudențială și autoritățile de supraveghere a combaterii spălării banilor, care ar permite introducerea în mod regulat și la timp a constatărilor legate de combaterea spălării banilor în evaluările prudențiale, și nici obligația autorităților de supraveghere prudențială de a-și informa omologii cu atribuții de combatere a spălării banilor sau unitățile de informații financiare în cazul în care descoperă dovezi de spălare a banilor sau de finanțare a terorismului la entitățile pe care le supraveghează.

Totodată, Banca Centrală Europeană, în calitatea sa de autoritate de supraveghere, i s-au încredințat, de asemenea, anumite competențe¹⁵ în ceea ce privește instituții mai puțin semnificative în cadrul uniunii bancare, inclusiv anumite evaluări ale riscurilor legate de spălarea banilor. Atunci când își exercită această competență, Banca Centrală Europeană trebuie să se bazeze atât pe contribuțiile autorităților naționale de supraveghere prudențială, cât și pe cele ale autorităților de supraveghere a combaterii spălării banilor, al căror domeniu de acțiune poate fi substanțial diferit de la o jurisdicție la alta.

c) Rolul jucat de autoritățile europene de supraveghere

Autoritățile europene de supraveghere¹⁶ sunt mandatate în mod special în regulamentele prin care au fost instituite să se asigure că normele prudențiale ale Uniunii și cadrul său de combatere a spălării banilor sunt aplicate în mod consecvent, eficient și cu eficacitate. În plus, Directiva privind combaterea spălării banilor împuternicește autoritățile europene de supraveghere să promoveze convergența în materie de supraveghere a combaterii spălării banilor cu privire la aspecte specifice, prin publicarea de orientări și prin pregătirea unor proiecte de standarde tehnice de reglementare.

Cea mai mare parte a activităților acestor autorități cu privire la combaterea spălării banilor se desfășoară în cadrul Comitetului de combatere a spălării banilor, un subcomitet al Comitetului mixt, care reunește autoritățile de supraveghere a combaterii spălării banilor. Normele intersectoriale care intră în sfera de competență a mai multor autorități europene de supraveghere trebuie să fie adoptate de către toate consiliile de supraveghere relevante. În practică, Autoritatea Bancară Europeană este cea mai activă în domeniul combaterii spălării banilor, iar activitatea sa nu se limitează la acțiunile comune.¹⁷

Combaterea spălării banilor este doar una dintre numeroasele sarcini ale autorităților europene de supraveghere și, prin urmare, este în concurență pentru resurse. În plus, având în vedere procesul greoi și de lungă durată al luării deciziilor în cadrul Comitetului mixt și gradele diferite de prioritate acordată de cele trei autorități aspectelor de combatere a spălării banilor, până în prezent rolul acestora a fost destul de limitat.

3. O STRATEGIE PENTRU O COOPERARE ARMONIOASĂ ÎN DOMENIUL SUPRAVEGHERII

Adoptarea celei de a cincea directive privind combaterea spălării banilor reprezintă un pas important în direcția consolidării cadrului. Combaterea efectivă a infracțiunilor financiare, inclusiv a infracțiunilor fiscale, necesită o punere în aplicare corespunzătoare a noilor norme și o mai bună coordonare între diferitele autorități.

Cu toate acestea, este necesar să se stabilească o strategie mai largă care să fie concepută pentru a se asigura că supravegherea instituțiilor și a piețelor financiare este eficace și solidă atunci când este vorba despre abordarea provocărilor generate de spălarea banilor și de

¹⁵ Banca Centrală Europeană este responsabilă de acordarea de autorizații, de retragerea licențelor și de evaluarea achizițiilor de participații calificate în ceea ce privește instituțiile mai puțin semnificative.

¹⁶ Autoritatea Bancară Europeană, Autoritatea Europeană pentru Valori Mobiliare și Piețe, Autoritatea Europeană de Asigurări și Pensii Ocupaționale.

¹⁷ De exemplu, Autoritatea Bancară Europeană a publicat propriul său „Aviz privind aplicarea de măsuri de precauție în ceea ce privește clientela în cazul solicitanților de azil” pentru a promova o abordare comună în asigurarea accesului solicitanților de azil la conturile de plăți; Autoritatea Bancară Europeană este un membru activ al Grupului de experți în domeniul combaterii spălării banilor din cadrul Comitetului de la Basel și își lansează în prezent propriile evaluări ale autorităților de supraveghere a combaterii spălării banilor, în vederea consolidării eficacității supravegheerii băncilor în ceea ce privește combaterea spălării banilor.

finanțarea terorismului. Menținerea stabilității financiare reprezintă un obiectiv comun al combaterii spălării banilor și al cadrelor prudențiale; în acest scop, este necesar nu numai să se delimiteze clar sarcinile diferitelor autorități, ci și să se utilizeze în mod coordonat și prin sprijin reciproc toate competențele conferite, să se facă schimb de informații și să existe un flux structurat de informații relevante.

Strategia propusă se bazează pe analiza efectuată de grupul de lucru comun menționat mai sus, convocat de Comisie. Aceasta include inițiative legislative și nelegislative pe termen scurt, combinate cu obiective mai ambițioase pe termen lung, care ar trebui să intensifice, pas cu pas, interacțiunea dintre combaterea spălării banilor și cadrele prudențiale.

3.1. INIȚIATIVE LEGISLATIVE PE TERMEN SCURT

O serie de aspecte trebuie abordate de urgență prin modificări ale legislației. În cadrul negocierilor legislative în curs ar putea fi luate deja în considerare mai multe amendamente esențiale, care ar putea aduce îmbunătățiri majore cadrului de supraveghere a riscurilor de spălare a banilor și care ar putea contribui astfel la reducerea riscurilor în sectorul financiar.

3.2.1 Ameliorarea cadrului prudențial pentru bănci – Modificarea Directivei privind cerințele de capital

Deși A cincea directivă privind combaterea spălării banilor impune cerințe mai stricte privind cooperarea dintre diferitele autorități naționale și îmbunătățește cooperarea transfrontalieră, anumite dispoziții din legislația sectorială, în special Directiva privind cerințele de capital, pot avea un impact neintenționat asupra cooperării privind aspectele legate de combaterea spălării banilor. Este problematic în special regimul său strict de confidențialitate, coroborat cu absența unei obligații clare pentru autoritățile de supraveghere prudențială de a coopera cu autoritățile și organismele relevante de combatere a spălării banilor.

În acest context, Parlamentul European a prezentat două modificări relevante ale propunerii Comisiei din noiembrie 2016 de modificare a Directivei privind cerințele de capital (în cadrul pachetului de măsuri privind reducerea riscurilor), referitoare la schimbul de informații și la obligația de cooperare între autoritățile și organismele prudențiale și cele de combatere a spălării banilor. Comisia sprijină cu fermitate îmbunătățirea schimbului de informații și obligația de cooperare între autoritățile și organismele prudențiale și cele de combatere a spălării banilor:

- în contextul consolidării cerințelor privind schimbul de informații, toate autoritățile și organismele relevante care primesc, analizează și prelucrează informații legate de combaterea spălării banilor ar trebui să facă în mod explicit obiectul unor derogări în materie de confidențialitate;
- în ceea ce privește obligația de cooperare, toate autoritățile relevante ar trebui să aibă posibilitatea de a aduce la cunoștința Autorității Bancare Europene dezacordurile privind cooperarea și schimbul de informații. De asemenea, Autorității Bancare Europene i s-ar putea încredința un mandat explicit pentru a defini modalitățile de cooperare și de schimb de informații, în special în ceea ce privește grupurile transfrontaliere și în contextul identificării unor încălcări ale normelor privind combaterea spălării banilor.

3.2.2 Consolidarea convergenței în materie de supraveghere – o propunere consolidată privind revizuirea autorităților europene de supraveghere

În conformitate cu cadrul legislativ actual, autoritățile europene de supraveghere contribuie deja la monitorizarea riscurilor de spălare a banilor și au o serie de competențe pe care sunt încurajate să le utilizeze pe deplin pentru a contribui într-o mai mare măsură la lupta împotriva spălării banilor și a finanțării terorismului. Cu toate acestea, trebuie luate măsuri mai ambițioase pentru a se asigura că riscurile de spălare a banilor sunt încorporate sistematic, efectiv și în mod consecvent în strategiile și practicile de supraveghere ale tuturor autorităților relevante. Autoritatea Bancară Europeană va juca un rol-cheie în realizarea acestui obiectiv.

Propunerea Comisiei din septembrie 2017 de revizuire a regulamentelor de instituire a autorităților europene de supraveghere urmărește consolidarea capacității acestor autorități de a asigura o supraveghere financiară convergentă și eficientă, prin consolidarea mandatelor acestora, prin introducerea unui sistem de guvernare mai independent și mai eficient și prin punerea la dispoziția autorităților europene de supraveghere a unui mecanism de finanțare mai adecvat în vederea îndeplinirii sarcinilor care le revin. Comisia îi **încurajează pe colegiitori să ajungă la un acord rapid cu privire la această propunere.**

Cu toate acestea, în ceea ce privește rolul acestor autorități în domeniul combaterii spălării banilor, sunt necesare modificări suplimentare în vederea unui sistem mai eficient. Pentru a asigura o supraveghere de înaltă calitate a combaterii spălării banilor și o coordonare eficientă între diferitele autorități din toate statele membre, este necesar ca responsabilitățile de combatere a spălării banilor din întregul sector financiar să fie încredințate în mod specific uneia dintre autoritățile europene de supraveghere, și anume Autorității Bancare Europene. Mandatul acesteia trebuie să fie mai explicit și mai cuprinzător și trebuie să fie însoțit de un set clar de sarcini, de competențe corespunzătoare și de resurse adecvate. Prin urmare, Comisia și-a modificat astăzi propunerea existentă de modificare a regulamentelor de instituire a autorităților europene de supraveghere, având drept obiectiv consolidarea mandatului de combatere a spălării banilor în patru moduri.

i. Optimizarea utilizării expertizei și a resurselor dedicate sarcinilor legate de combaterea spălării banilor

Se propune ca resursele și expertiza dispersate în prezent între cele trei autorități europene de supraveghere și subcomitetul relevant al Comitetului mixt să fie centralizate în cadrul Autorității Bancare Europene, care să fie dotată cu o structură de sprijin mai solidă. Concentrarea în cadrul Autorității Bancare Europene este adecvată deoarece în sectorul bancar există probabilitatea cea mai mare ca riscurile de spălare a banilor și de finanțare a terorismului să aibă un impact sistemic.

Pentru sarcinile de reglementare legate de combaterea spălării banilor, cum ar fi elaborarea proiectelor de standarde tehnice obligatorii, a orientărilor și a recomandărilor, ar trebui să se asigure implicarea și un nivel adecvat de reprezentare a tuturor autorităților naționale de supraveghere a combaterii spălării banilor care răspund de toate entitățile din sectorul financiar vizate. În acest sens, actualul Comitet de combatere a spălării banilor din cadrul Comitetului mixt ar trebui să fie transformat într-un comitet permanent al Autorității Bancare Europene. Acesta ar trebui să fie alcătuit din șefii tuturor autorităților naționale de

supraveghere a combaterii spălării banilor, similar Comitetului de rezoluție instituit în temeiul articolului 127 din Directiva privind redresarea și rezoluția instituțiilor bancare.¹⁸

ii. Clarificarea domeniului de aplicare și a conținutului sarcinilor legate de combaterea spălării banilor

Având în vedere natura orizontală a preocupărilor privind combaterea spălării banilor, se propune ca sarcinile legate de combaterea spălării banilor ale Autorității Bancare Europene să fie precizate mai detaliat în regulamentul de instituire, la fel ca în cazul sarcinilor legate de protecția consumatorilor.¹⁹ Autoritatea Bancară Europeană va dobândi competențe specifice în domeniul combaterii spălării banilor, în timp ce Comitetul mixt se va ocupa de aspectele transsectoriale aferente sarcinilor legate de combaterea spălării banilor, care necesită expertiza Autorității Europene de Asigurări și Pensii Ocupaționale și a Autorității Europene pentru Valori Mobiliare și Piețe. Sarcinile centralizate legate de combaterea spălării banilor ale Autorității Bancare Europene ar acoperi acele entități obligate, menționate în Directiva privind combaterea spălării banilor, care intră și în domeniul de aplicare al regulamentelor privind autoritățile europene de supraveghere, precum și autoritățile de supraveghere ale unor astfel de instituții.

iii. Consolidarea instrumentelor pentru îndeplinirea sarcinilor legate de combaterea spălării banilor

În ceea ce privește sarcinile specifice legate de combaterea spălării banilor, se propun o serie de măsuri pentru a spori eficiența, eficacitatea și prioritatea activității de combatere a spălării banilor:

- pornind de la evaluările independente cuprinse în propunerea inițială a Comisiei, Comisia consideră că Autoritatea Bancară Europeană ar trebui să efectueze **evaluări periodice independente** privind aspectele legate de combaterea spălării banilor, cu contribuții din partea experților din cadrul Comitetului permanent de combatere a spălării banilor propus. Formatul și domeniul de aplicare specifice ale fiecărei evaluări individuale ar putea fi adaptate pentru a se aborda orice nevoie sau problemă legată de supravegherea combaterii spălării banilor la un anumit moment sau în viitor²⁰;
- în cazul în care în urma unei evaluări se constată deficiențe grave la nivelul identificării, evaluării sau abordării riscurilor de spălare a banilor și de finanțare a terorismului, autoritatea ar trebui **să informeze Parlamentul European, Consiliul și Comisia**;
- în vederea îndeplinirii sarcinilor sale legate de combaterea spălării banilor, Autoritatea Bancară Europeană ar trebui să devină o **platformă de date** privind supravegherea combaterii spălării banilor în Uniune; prin urmare, ar trebui să poată colecta toate informațiile și datele necesare referitoare la problemele de combatere a spălării banilor de la autoritățile de supraveghere a combaterii spălării banilor și de la autoritățile de supraveghere prudențială; aceste informații ar trebui să includă date confidențiale

¹⁸ Directiva 2014/59/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 15 mai 2014 de instituire a unui cadru pentru redresarea și rezoluția instituțiilor de credit și a firmelor de investiții.

¹⁹ Articolul 9 din Regulamentul privind Autoritatea Bancară Europeană.

²⁰ Pe lângă evaluările cuprinzătoare efectuate de fiecare autoritate competentă, Autoritatea Bancară Europeană poate alege să efectueze evaluări tematice sau aprofundate care să acopere aspecte selectate, evaluări ale respectării anumitor cerințe de reglementare, evaluări ale proceselor practice de supraveghere la câteva autorități selectate sau o altă formă de evaluare legată de chestiuni pertinente.

referitoare la cazuri specifice de spălare a banilor, precum și orice constatări legate de spălarea banilor în cadrul unor evaluări ale competenței și onorabilității;

- de asemenea, Autoritatea Bancară Europeană ar trebui să efectueze cu regularitate un **exercițiu de evaluare a riscurilor** pentru a testa strategiile și resursele în contextul celor mai importante riscuri emergente în materie de spălare a banilor și ar trebui să reflecte aceste constatări în avizul său pe care este obligată să îl emită în scopul evaluării supranaționale bianuale a riscurilor efectuată de Comisie în temeiul Directivei privind combaterea spălării banilor;
- ca ultim punct, ar trebui consolidată capacitatea Autorității Bancare Europene de a asigura respectarea normelor privind combaterea spălării banilor, inclusiv în contextul competențelor sale legate de încălcări ale dreptului Uniunii sau de medierea cu caracter obligatoriu. Prin urmare, atunci când este necesar, aceasta ar trebui să poată **solicita autorităților naționale de supraveghere să investigheze cazurile** în care se suspectează că operatorii din sectorul financiar și-au încălcat obligațiile care le revin în temeiul Directivei privind combaterea spălării banilor. În plus, în cazul în care autoritatea ia decizii în conformitate cu procedurile existente privind încălcarea legii sau medierea cu caracter obligatoriu, iar o autoritate națională nu se conformează acestor decizii, autoritatea ar trebui, în anumite condiții, să poată **adopta decizii adresate direct operatorilor din sectorul financiar**, prin care să le impună să se conformeze obligațiilor juridice care le revin nu numai în temeiul legislației direct aplicabile a Uniunii, ci și în conformitate cu legislația națională de transpunere a directivelor sau de exercitare a opțiunilor acordate statelor membre în dreptul Uniunii.

Aceste instrumente ar permite o analiză cuprinzătoare și la zi a punctelor forte și a punctelor slabe ale supravegherii și ar furniza totodată o imagine asupra amenințărilor și a tendințelor emergente în materie de spălare a banilor care ar putea avea efecte transfrontaliere.

iv. Consolidarea rolului de coordonator al Autorității Bancare Europene pentru aspectele internaționale legate de combaterea spălării banilor

Se propune să se confere Autorității Bancare Europene o responsabilitate clară în ceea ce privește coordonarea la nivel internațional a chestiunilor de supraveghere importante legate de combaterea spălării banilor. Autoritatea Bancară Europeană ar trebui în special să își asume un rol de prim plan în ceea ce privește coordonarea cooperării cu autoritățile relevante din țările terțe în cazurile care implică o dimensiune transfrontalieră.

3.2. MĂSURI FĂRĂ CARACTER LEGISLATIV PE TERMEN SCURT

Pentru a se aborda imediat unele dintre obstacolele de ordin practic ce împiedică cooperarea adecvată, se justifică adoptarea de către autoritățile competente a unor măsuri proactive concertate. Autoritățile europene de supraveghere, precum și Banca Centrală Europeană, acționând în calitate de entitate de supraveghere, ar trebui să își utilizeze competențele de care dispun în prezent pentru a consolida punerea în aplicare actuală a cadrului.

Acțiuni care ar trebui întreprinse de autoritățile europene de supraveghere

Măsurile ar trebui să se concentreze mai întâi pe aspectele legate de combaterea spălării banilor în sectorul bancar, având în vedere relevanța deosebită a combaterii spălării banilor pentru bănci, precum și implicațiile sistemice potențiale pentru sectorul bancar european. Autoritatea Bancară Europeană este încurajată să își asume un rol principal, să inițieze măsurile descrise mai jos, să își împărtășească experiența și să își coordoneze activitatea cu Autoritatea Europeană pentru Valori Mobiliare și Piețe și cu Autoritatea Europeană de Asigurări și Pensii Ocupaționale.

- Autoritatea Bancară Europeană este invitată să realizeze mai întâi un **exercițiu de inventariere** care să permită o identificare generală a diferitelor aspecte legate de combaterea spălării banilor relevante din punct de vedere prudential, precum și o cartografiere la nivelul Uniunii a practicilor existente de luare în calcul a aspectelor legate de combaterea spălării banilor în supravegherea prudentială. Inventarierea ar trebui, de asemenea, să prezinte caracteristicile modalităților de cooperare dintre autoritățile și organismele de supraveghere prudentială și cele de combatere a spălării banilor, atât în interiorul statelor membre, cât și la nivel transfrontalier. Aceasta ar trebui să conducă la identificarea celor mai bune practici în materie de supraveghere, precum și a eventualelor deficiențe.
- Pe baza exercițiului de inventariere, Autoritatea Bancară Europeană este invitată să adopte **orientări comune** în sprijinul autorităților de supraveghere prudentială din Uniune în ceea ce privește luarea corespunzătoare și consecventă în considerare a riscurilor de spălare a banilor și de finanțare a terorismului în activitățile lor. În special, autoritatea ar trebui să utilizeze mandatele existente pentru emiterea de orientări și elaborarea de proiecte de standarde tehnice în vederea precizării modului în care autoritățile de supraveghere prudentială ar trebui să integreze aspectele legate de combaterea spălării banilor în diversele lor instrumente.²¹ Orientările ar trebui să pună accentul pe modalitățile de îmbunătățire a cooperării în toate etapele procesului de supraveghere.
- Autoritatea Bancară Europeană este invitată, de asemenea, să **analizeze impactul diferitelor abordări subiacente distribuției competențelor** în materie de supraveghere prudentială (și anume, controlul în țara de origine, supravegherea consolidată) și în materie de supraveghere a combaterii spălării banilor (și anume, controlul în țara gazdă, schimbul de informații). Acest lucru ar trebui să orienteze

autoritățile de supraveghere prudentială ale grupurilor transfrontaliere în identificarea omologilor relevanți în cadrul combaterii spălării banilor.

- În ceea ce privește combaterea spălării banilor, Autoritatea Bancară Europeană, în coordonare cu celelalte două autorități europene de supraveghere, după caz, este invitată să **monitorizeze îndeaproape punerea în aplicare a Orientărilor comune privind supravegherea bazată pe riscuri**, pentru a da curs recomandărilor formulate în evaluarea la nivel supranațional a riscurilor efectuată de Comisie în 2017²². Autoritățile europene de supraveghere ar trebui să sublinieze, în cadrul următorului aviz comun privind riscurile de spălare a banilor și de finanțare a terorismului din Uniune²³, aspectele strategice din sectorul financiar ale combaterii spălării banilor și constatările aferente, inclusiv posibile modalități de remediere a eventualelor deficiențe identificate.
- În plus, autoritățile europene de supraveghere sunt invitate să **extindă orientările comune privind supravegherea bazată pe riscuri pentru a preciza procedurile și metodologiile comune** pentru supravegherea și evaluarea de către autoritățile de combatere a spălării banilor a respectării de către instituțiile financiare a normelor privind combaterea spălării banilor. De asemenea, autoritățile europene de supraveghere sunt încurajate să publice orientări substanțiale care să acopere în detaliu **cooperarea și schimburile de informații** dintre autoritățile de supraveghere a combaterii spălării banilor și autoritățile de supraveghere prudentială și să promoveze înființarea de colegii de combatere a spălării banilor.
- **Autoritatea Bancară Europeană** ar trebui să joace un rol central în asigurarea respectării cadrului de combatere a spălării banilor. Aceasta ar trebui să **efectueze evaluări riguroase ale activităților autorităților de combatere a spălării banilor**, însoțite de recomandări concrete adresate acestor autorități și de un mecanism eficient de monitorizare. În acest sens, Comisia sprijină pe deplin inițiativele recente ale Autorității Bancare Europene privind evaluarea combaterii spălării banilor, precum și acțiunile întreprinse în urma solicitărilor Comisiei privind anchetarea cazurilor de încălcare a dreptului Uniunii în domeniul combaterii spălării banilor. De asemenea, Comisia încurajează utilizarea în continuare a acestor instrumente de către Autoritatea Bancară Europeană pentru identificarea practicilor de supraveghere nejustificate.

²² Raport al Comisiei către Parlamentul European și Consiliu privind evaluarea riscurilor privind spălarea banilor și finanțarea terorismului care afectează piața internă și sunt legate de activități transfrontaliere - COM(2017) 340 final.

²³ Avizul comun este solicitat în temeiul articolului 6 alineatul (5) din Directiva (UE) 2015/849.

- În ceea ce privește **aspectele internaționale ale cooperării** aferente aspectelor legate de combaterea spălării banilor, Comisia sprijină **un rol mai proactiv al Autorității Bancare Europene și stabilirea de contacte cu autoritățile din țări terțe**, în conformitate cu mandatul său actual. Aceasta este invitată să elaboreze o strategie de cooperare cu autoritățile relevante din țările terțe, pentru a se asigura că aceste autorități țin seama în mod corespunzător și consecvent de interesele Uniunii în domeniul combaterii spălării banilor.

Acțiunile Băncii Centrale Europene în calitatea sa de autoritate de supraveghere

Până în prezent, Banca Centrală Europeană a trebuit să se bazeze în principal pe buna voință a autorităților naționale de supraveghere a combaterii spălării banilor. În prezent, Banca Centrală Europeană trebuie, cu titlu prioritar, **să încheie cu autoritățile de supraveghere a combaterii spălării banilor un memorandum de înțelegere multilateral** privind schimbul de informații, până la 10 ianuarie 2019, astfel cum prevede cea de A cincea directivă privind combaterea spălării banilor.

Este extrem de important ca toate autoritățile de supraveghere prudențială **să clarifice modalitățile practice** referitoare la includerea aspectelor legate de combaterea spălării banilor în supravegherea prudențială, luând în considerare orientările Autorității Bancare Europene. În cadrul mecanismului unic de supraveghere este necesar în plus **să se clarifice repartizarea sarcinilor** între Banca Centrală Europeană și autoritățile naționale competente care asistă Banca Centrală Europeană în îndeplinirea sarcinilor sale prudențiale în ceea ce privește atât instituțiile importante, cât și instituțiile mai puțin importante.

3.3. CONCLUZII ȘI PERSPECTIVE PE TERMEN MAI LUNG

Deficiențele sistemului actual pot fi remediate doar dacă toate părțile interesate acționează rapid și în mod concertat. Angajamentul politic al tuturor părților și la toate nivelurile va fi esențial pentru punerea în aplicare cu succes a strategiei prezentate mai sus.

Prin urmare, Comisia invită Parlamentul European și Consiliul să aprobe acțiunile formulate în prezenta comunicare și să adopte propunerile legislative relevante până la începutul anului 2019 cel târziu, făcând astfel un pas decisiv înainte către un sistem mai rezilient.

În timp ce supravegherea la nivel național a combaterii spălării banilor va rămâne un element central în lupta împotriva spălării banilor și a finanțării terorismului, este necesar să se analizeze dacă situația actuală, care permite norme transpuse în mod diferit în statele membre și reflectă asimetriile în distribuția sarcinilor și competențelor, favorizează un sistem coerent și viabil de combatere a spălării banilor în Uniune. Ar putea fi explorate diferite opțiuni privind eventuale noi reforme. Comisia va reflecta cu privire la aceste aspecte în contextul raportului pe care aceasta trebuie să îl elaboreze în temeiul articolului 65 din A cincea directivă privind combaterea spălării banilor.

Acest raport, care ține seama de evoluțiile legislative din Parlament și din Consiliu cu privire la revizuirea autorităților europene de supraveghere, ar putea analiza acțiunile pe termen lung sugerate în documentul de reflecție elaborat de grupul de lucru comun. În special, ar trebui să fie examinată transformarea Directivei privind combaterea spălării banilor într-un regulament, care ar avea potențialul de a stabili un cadru de reglementare al Uniunii armonizat și direct aplicabil în ceea ce privește combaterea spălării banilor. De asemenea, ar putea fi avute în vedere diverse alternative pentru a se asigura o supraveghere de calitate și consecventă a combaterii spălării banilor, un schimb continuu de informații și o cooperare optimă între toate

autoritățile relevante din Uniune.²⁴ Acest lucru ar putea necesita atribuirea unor sarcini specifice de supraveghere a combaterii spălării banilor unui organism al Uniunii.

²⁴ Inclusiv cele din domeniul fiscal.