

Bruselj, 12. september 2018
(OR. en)

12108/18

EF 235
ECOFIN 818
DROIPEN 122
CRIMORG 120
CODEC 1457

SPREMNI DOPIS

Pošiljatelj:	za generalnega sekretarja Evropske komisije: direktor Jordi AYET PUIGARNAU
Datum prejema:	12. september 2018
Prejemnik:	generalni sekretar Sveta Evropske unije Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN
Št. dok. Kom.:	COM(2018) 645 final
Zadeva:	SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, EVROPSKEMU SVETU, SVETU, EVROPSKI CENTRALNI BANKI, EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU IN ODBORU REGIJ Okrepitev okvira unije za bonitetni nadzor in nadzor na področju preprečevanja pranja denarja za finančne institucije

Delegacije prejmejo priloženi dokument COM(2018) 645 final.

Priloga: COM(2018) 645 final



Bruselj, 12.9.2018
COM(2018) 645 final

**SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU,
EVROPSKEMU SVETU, SVETU, EVROPSKI CENTRALNI BANKI,
EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU IN ODBORU REGIJ**

**Okrepitev okvira unije za bonitetni nadzor in nadzor na področju preprečevanja pranja
denarja za finančne institucije**

1. UVOD

Finančni sistem Unije temelji na trdnem regulativnem in nadzornem okviru, ki je bil v zadnjih letih temeljito prenovljen za ohranitev varnosti in trdnosti institucij, ki delujejo v finančnem sektorju, ter stabilnosti finančnega sistema. Okrepljeni okvir zdaj vključuje bančno unijo, katere vzpostavitev je v zaključni fazi¹. Prva dva stebra bančne unije sta bila uspešno vzpostavljena, s čimer so bili bančni sistemi sodelujočih držav članic vključeni pod skupno odgovornost enotnega mehanizma nadzora in enotnega mehanizma za reševanje na podlagi enotnih pravil za Unijo kot celoto. Komisija je v podporo zbliževanju in učinkovitosti finančnega nadzora po vsej Uniji predlagala tudi zakonodajne predloge za okrepitev mandatorov in upravljanja evropskih nadzornih organov². Ti predlogi so za unijo kapitalskih trgov bistvenega pomena in jih je treba hitro sprejeti.

Trden in verodostojen sistem za odkrivanje pranja denarja in financiranja terorizma ter boj proti njima je bistven del tega okvira ter dobro delujoče bančne unije in unije kapitalskih trgov. Čeprav je bil veljavni sistem v zadnjih letih bistveno okrepljen, so potrebni hitri zakonodajni in nezakonodajni ukrepi za obravnavo več ugotovljenih pomanjkljivosti.

Okvir Unije za preprečevanje pranja denarja in boj proti financiranju terorizma³ je bil znatno okrepljen s sprejetjem četrte direktive o preprečevanju pranja denarja⁴ v skladu z mednarodnimi standardi⁵. Peta direktiva o preprečevanju pranja denarja⁶, ki je začela veljati julija 2018 in jo je treba v nacionalno zakonodajo prenesti do 10. januarja 2020, bo prinesla dodatne pomembne izboljšave. Direktiva presega mednarodne standarde in vključuje ukrepe za povečanje preglednosti na področju dejanskega lastništva, krepí okvir za ocenjevanje tretjih držav z visokim tveganjem, obravnava tveganja, povezana z anonimnimi predplačniškimi karticami in virtualnimi valutami ter vsebuje pravila o sodelovanju med nadzorniki za preprečevanje pranja denarja in bonitetnimi nadzorniki.

Kljub temu okrepljenemu zakonodajnemu okviru je več nedavnih primerov pranja denarja v evropskih bankah povzročilo zaskrbljenost, da v nadzornem okviru Unije še vedno obstajajo vrzeli. Zlasti ni jasne povezave med bonitetnimi pravili in pravili za preprečevanje pranja denarja za finančne institucije. Komisija ima tudi pomisleke glede zapoznelih nadzornih odzivov ter pomanjkljivosti v zvezi s sodelovanjem in izmenjavo informacij – tako na

¹ Glej Sporočilo Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropski centralni banki, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij o dokončanju bančne unije, COM(2017) 592 final ter Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Evropskemu svetu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij: Dokončanje unije kapitalskih trgov do leta 2019 – čas za pospešitev dela, COM(2018) 114 final.

² COM(2017) 536 final.

³ Sklicevanje na boj proti pranju denarja v tem sporočilu je treba razumeti, kot da vključuje tudi boj proti financiranju terorizma.

⁴ Direktiva (EU) 2015/849 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. maja 2015 o preprečevanju uporabe finančnega sistema za pranje denarja ali financiranje terorizma, spremembi Uredbe (EU) št. 648/2012 Evropskega parlamenta in Sveta ter razveljavitvi Direktive 2005/60/ES Evropskega parlamenta in Sveta in Direktive Komisije 2006/70/ES.

⁵ Projektna skupina za finančno ukrepanje je mednarodni organ za določanje standardov v zvezi s pranjem denarja, njena priporočila pa upoštevajo vse članice skupine.

⁶ Direktiva (EU) 2018/843 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 30. maja 2018 o spremembi Direktive (EU) 2015/849 o preprečevanju uporabe finančnega sistema za pranje denarja ali financiranje terorizma ter o spremembi direktiv 2009/138/ES in 2013/36/EU.

nacionalni ravni, med bonitetnimi organi in organi za preprečevanje pranja denarja kot tudi čezmejno med organi v različnih državah članicah ali tretjih državah⁷.

Čeprav ti primeri zadevajo le zelo majhen del finančnega sistema Unije, vplivajo na njen ugled, zato mora Unija hitro in odločno ukrepati, da bi odpravila ugotovljene pomanjkljivosti in nadalje zmanjšala tveganja v finančnem sistemu Unije, ki izhajajo iz dejavnosti pranja denarja in financiranja terorizma.

Podobne pomisleke so izrazile tudi druge institucije Unije. V Evropskem parlamentu je bilo organiziranih več zaslišanj v odziv na nedavne škandale, v Svetu pa so na to vprašanje opozorili finančni ministri, nazadnje predsednik Euroskupine Mário Centeno v dopisu z dne 25. junija 2018 predsedniku Evropskega sveta Donaldu Tusku⁸. To vprašanje je bilo izpostavljeno tudi v francosko-nemški izjavi in časovnem načrtu, ki sta bila sprejeta 19. junija 2018 na gradu Meseberg⁹.

Komisija je maja 2018 kot prvi odziv pozvala predsednike evropskih nadzornih organov, predsednika odbora za preprečevanje pranja denarja pri evropskih nadzornih organih in predsednika nadzornega odbora Evropske centralne banke, naj ustanovijo skupno delovno skupino, ki bi začela skupni razmislek o načinih za izboljšanje sedanjega okvira za sodelovanje med nadzorniki za preprečevanje pranja denarja in bonitetnimi nadzorniki.

Ob upoštevanju navedenega to sporočilo in priloženi zakonodajni predlog določata potrebne korake za nadaljnje izboljšanje nadzora finančnih institucij v Uniji za namene boja proti pranju denarja in financiranju terorizma. Odločno ukrepanje vseh zadevnih organov bo dodatno podprlo integriteto finančnega sistema Unije in zlasti bančne unije, prispevalo k finančni stabilnosti in nadalje zmanjšalo finančni kriminal v Uniji.

2. ZAKAJ JE POTREBNO UKREPANJE NA RAVNI EU

EU ima vzpostavljen trden zakonodajni okvir za preprečevanje pranja denarja in financiranja terorizma ter boj proti njima. Okvir prenaša v pravni red EU mednarodne standarde Projektne skupine za finančno ukrepanje, predvideva pa tudi dodatne zaščitne ukrepe za zagotovitev varnega in dobro delujočega finančnega sistema EU. Temelj tega okvira za preprečevanje pranja denarja je, da morajo imeti finančne institucije in drugi subjekti vzpostavljene notranje sisteme za prepoznavanje in oceno tveganj pranja denarja, povezanih z njihovim poslovanjem, ter za obvladovanje teh tveganj. Nadzorni okvir za boj proti pranju denarja in financiranju terorizma je združen v enem samem instrumentu, tj. direktivi o preprečevanju pranja denarja, ki se uporablja tudi za številne akterje zunaj sektorja finančnih storitev. Nadzor skladnosti z zakonodajo za preprečevanje pranja denarja se izvaja na podlagi nacionalnega pristopa, ki

⁷ Ti primeri so bili ugotovljeni pred prenosom pete direktive o preprečevanju pranja denarja, ki bo izboljšala sodelovanje in izmenjavo informacij med vsemi zadevnimi organi.

⁸ „... strinjamo se, da je pomembno okrepiti trenutni nadzor nad izvajanjem ukrepov za preprečevanje pranja denarja. Kot prvi korak bodo institucije julija pripravile poročilo. Na podlagi tega poročila in v tesnem sodelovanju z nacionalnimi pristojnimi organi bi bilo treba do konca leta 2018 sprejeti dogovor o nadaljnjih ukrepih, po možnosti kot del akcijskega načrta.“

⁹ „Za preprečevanje pranja denarja potrebujemo niz vsebinskih ključnih meril, ki bodo zanesljivo merila tveganja za pranje denarja, prisotna v bančnem sektorju. Poleg tega potrebujemo zanesljiv postopek spremljanja, ki bo vključeval poročanje o učinkovitem izvajanju teh meril. Evropske institucije, vključno z enotnim mehanizmom nadzora, in države članice naj bi do decembra 2018 razvile merila in postopek spremljanja, pri čemer bi Francija in Nemčija zagotovili skupni prispevek. Bistveno je, da tak postopek ne bo le formalne narave, ampak bo bistveno zmanjšal tveganja, ki izhajajo iz neizpolnjevanja zahtev glede preprečevanja pranja denarja.“

temelji na nadzoru s strani države gostiteljice, pri čemer je harmonizacija nadzornih pristojnosti minimalna, pooblastila nadzornih organov pa sploh niso usklajena.

Naloga zmanjševanja tveganj pranja denarja v finančnih institucijah je ločena od naloge bonitetnih nadzornikov, vendar je z njo tesno povezana, da se zagotovita varnost in trdnost finančnih institucij ter stabilnost finančnega sistema v širšem smislu. Ta naloga se izvaja na podlagi bonitetnega okvira Unije za finančne institucije, ki ga sestavljajo številni zakonodajni instrumenti po različnih sektorjih finančnih storitev¹⁰. Bonitetna nadzorniška pooblastila so v veliki meri usklajena, obveznosti pa ima predvsem organ matične države. V primeru bank so od vzpostavitve enotnega mehanizma nadzora nadzorniška pooblastila v državah članicah, ki sodelujejo v bančni uniji, razdeljena med Evropsko centralno banko in pristojne nacionalne organe.

Ta veljavni okvir vključuje različne organe v jurisdikcijah z različnimi nadzorniškimi nalogami, pooblastili in odgovornostmi. Da bi bili ti organi učinkoviti, morajo tesno medsebojno sodelovati. Peta direktiva o preprečevanju pranja denarja bo odpravila ovire za sodelovanje med nadzorniki za preprečevanje pranja denarja in bonitetnimi nadzorniki, vključno z Evropsko centralno banko¹¹. Vendar so potrebni nadaljnji ukrepi za zagotovitev učinkovitega nadzorniškega sodelovanja, zlasti kadar finančne institucije delujejo čezmejno.

a) Nadzor skladnosti z direktivo o preprečevanju pranja denarja

Direktiva o preprečevanju pranja denarja temelji na minimalni harmonizaciji. Vsebuje načela na visoki ravni in nekaj podrobnih navodil za nadzornike. To državam članicam daje diskrecijo pri izvajanju, kar povzroča razlike med nacionalnimi nadzorniškimi praksami. Trenutno ni obveznih mehanizmov ali podrobnih navodil za stalno in strukturirano sodelovanje med nadzorniki za preprečevanje pranja denarja in bonitetnimi nadzorniki finančnih institucij, ki delujejo čezmejno, organi pa imajo tudi možnost diskrecije pri odločanju o tem, katere informacije si izmenjujejo in kdaj. Obseg pooblastil za nadzorne organe na področju boja proti pranju denarja ni podrobno določen¹². Poleg tega je koordinacija s tretjimi državami še vedno razdrobljena.

b) Upoštevanje vidikov preprečevanja pranja denarja s strani bonitetnih nadzornikov, vključno z Evropsko centralno banko v njeni nadzorni vlogi

Obstajajo jasne povezave med preprečevanjem pranja denarja in bonitetnim nadzorom: neobravnavanje tveganj pranja denarja in financiranja terorizma lahko škodljivo vpliva na finančno trdnost posameznih institucij, celovitost notranjega trga in finančno stabilnost. Zato

¹⁰ Ti zakonodajni instrumenti vključujejo Direktivo 2013/36/EU o dostopu do dejavnosti kreditnih institucij in bonitetnem nadzoru kreditnih institucij in investicijskih podjetij (direktiva o kapitalskih zahtevah), Direktivo 2014/65 z dne 15. maja 2014 o trgih finančnih instrumentov (MiFID) in Direktivo (EU) 2009/138 z dne 25. novembra 2009 o začetku opravljanja in opravljanju dejavnosti zavarovanja in pozavarovanja (Solventnost II).

¹¹ Peta direktiva o preprečevanju pranja denarja je namenjena odpravi ovir in izboljšanju izmenjave informacij med nadzorniki za preprečevanje pranja denarja in bonitetnimi nadzorniki ter poziva k njihovem sodelovanju v največji možni meri. Poleg tega mora finančna obveščevalna enota, kadar izvede analizo in odkrije sum, posredovati informacije ustreznim pristojnim organom, ki lahko vključujejo bonitetnega nadzornika.

¹² Direktiva o preprečevanju pranja denarja se sklicuje na „širša pooblastila za nadzor“.

bonitetna zakonodaja zahteva, da nadzorniki finančnih institucij obravnavajo vidike, povezane s preprečevanjem pranja denarja, pri vsem svojem delu¹³.

Vendar v praksi za nadzornike veljajo različno prenesena nacionalna pravila, saj bonitetne zahteve v zakonodaji niso bile dopolnjene z usklajenimi navodili. Poleg tega kljub jasni pristojnosti za odvzem dovoljenja v primerih resnih kršitev pravil o preprečevanju pranja denarja, ki je določena tako v bonitetnem okviru kot v okviru za preprečevanje pranja denarja, ni zadostne jasnosti glede pogojev, pod katerimi je mogoče odvzeti dovoljenja. Sodelovanje med bonitetnimi organi in nadzorniki za preprečevanje pranja denarja je v veliki meri odvisno tudi od dobre vere in pripravljenosti zadevnih organov¹⁴.

V bančni uniji Evropska centralna banka ni odgovorna za zagotavljanje skladnosti s pravili iz direktive o preprečevanju pranja denarja. Vendar ima Evropska centralna banka v svoji nadzorni funkciji nalogo neposrednega nadzora nad pomembnimi institucijami in je zato soočena z zgoraj navedenimi izzivi. Dodatni izzivi izhajajo iz njene obveznosti, da mora pri bonitetnih vidikih, pomembnih za nadzor pranja denarja, uporabljati nacionalno zakonodajo, ki prenaša direktive EU, v vseh državah članicah, ki sodelujejo v enotnem mehanizmu nadzora, in se sklicevati na to zakonodajo. Različni prenosi v nacionalno zakonodajo v bančni uniji povzročajo pomembne razlike glede informacij, ki jih lahko pridobi Evropska centralna banka, njenih možnosti pristopa do nacionalnih finančnih obveščevalnih enot ali organov za preprečevanje pranja denarja ter razpoložljivih nadzorniških instrumentov, odvisno od matične države zadevne banke.

Poleg tega ima Evropska centralna banka v svoji nadzorni funkciji tudi nekatere pristojnosti¹⁵ v zvezi z manj pomembnimi institucijami v bančni uniji, vključno z določenimi ocenami tveganj, povezanih s pranjem denarja. Pri izvajanju te pristojnosti se mora Evropska centralna banka zanašati na prispevke nacionalnih bonitetnih nadzornikov in nadzornikov za preprečevanje pranja denarja, obseg teh prispevkov pa se med jurisdikcijami lahko bistveno razlikuje.

c) Vloga evropskih nadzornih organov

Evropski nadzorni organi¹⁶ imajo v svojih ustanovnih uredbah posebej določeno nalogo zagotavljanja, da se bonitetna pravila Unije in njen okvir za preprečevanje pranja denarja uporabljajo dosledno, učinkovito in uspešno. Poleg tega direktiva o preprečevanju pranja denarja evropskim nadzornim organom daje pooblastilo, da z izdajanjem smernic in pripravo osnutkov regulativnih tehničnih standardov spodbujajo nadzorniško zbliževanje pri določenih vidikih nadzora pranja denarja.

¹³ Bonitetni nadzorniki morajo upoštevati vidike, povezane s preprečevanjem pranja denarja, pri izdaji dovoljenj, presoji pridobitev kvalificiranih deležev ali ocenjevanju sposobnosti in primernosti, pri običajnem poteku nadzora v okviru tekoče ocene tveganj, ki jim je lahko izpostavljena finančna institucija, in v primerih odvzema dovoljenja zaradi resne kršitve nacionalnih določb za preprečevanje pranja denarja.

¹⁴ Bonitetni okvir ne določa izrecne obveznosti sodelovanja med bonitetnimi nadzorniki in nadzorniki za preprečevanje pranja denarja, ki bi omogočila pravočasno in redno vključevanje ugotovitev, povezanih s preprečevanjem pranja denarja, v bonitetne ocene, prav tako pa tudi ne zahteva od bonitetnih nadzornikov, da obvestijo ekvivalentne organe za boj proti pranju denarja ali finančno obveščevalno enoto, če pri subjektih, ki jih nadzorujejo, odkrijejo dokaze o pranju denarja ali financiranju terorizma.

¹⁵ Evropska centralna banka je pristojna za izdajo dovoljenj, odvzem dovoljenj in ocenjevanje pridobitev kvalificiranih deležev v razmerju do manj pomembnih institucij.

¹⁶ Evropski bančni organ, Evropski organ za vrednostne papirje in trge, Evropski organ za zavarovanja in poklicne pokojnine.

Večina dela teh organov na področju preprečevanja pranja denarja poteka v okviru odbora za preprečevanje pranja denarja, ki je pododbor skupnega odbora, ki združuje nadzornike za preprečevanje pranja denarja. Horizontalna sektorska pravila, ki spadajo v pristojnost več evropskih nadzornih organov, morajo sprejeti vsi zadevni odbori nadzornikov. V praksi je na področju boja proti pranju denarja najbolj dejaven Evropski bančni organ in njegovo delo ni omejeno na skupne ukrepe¹⁷.

Preprečevanje pranja denarja je le ena od številnih nalog evropskih nadzornih organov, zato so zanj na voljo omejeni viri. Poleg tega je bila do zdaj vloga treh nadzornih organov pri nadzoru preprečevanja pranja denarja dokaj omejena zaradi zapletenih in dolgotrajnih postopkov, na katerih temelji odločanje v skupnem odboru, ter različnih stopenj prednostne obravnave vprašanj, povezanih s pranjem denarja.

3. STRATEGIJA ZA NEMOTENO NADZORNIŠKO SODELOVANJE

Sprejetje pete direktive o preprečevanju pranja denarja je pomemben korak k okrepitvi okvira. Za učinkovit boj proti finančnemu kriminalu, vključno z davčnim kriminalom, je treba pravilno izvajati nova pravila in okrepiti usklajevanje med različnimi organi.

Pri tem bo treba določiti širšo strategijo in s tem zagotoviti, da bo nadzor finančnih institucij in trgov učinkovit in zanesljiv pri obravnavanju izzivov, ki izvirajo iz pranja denarja in financiranja terorizma. Ohranjanje finančne stabilnosti je skupni cilj okvira za preprečevanje pranja denarja in bonitetnega okvira, kar pomeni, da je treba ne le določiti jasno razmejitve nalog različnih organov, temveč tudi usklajeno in vzajemno okrepiti uporabo celotnega nabora pooblastil, ki jih imajo ti na voljo, ter nemoteno izmenjavo in strukturiran pretok ustreznih informacij.

Predlagana strategija temelji na analizi, ki jo je izvedla zgoraj navedena skupna delovna skupina, ki jo se sklicala Komisija. Vključuje kratkoročne zakonodajne in nezakonodajne pobude skupaj z ambicioznejšimi dolgoročnimi cilji, ki naj bi postopno izboljšali interakcijo med okvirom za preprečevanje pranja denarja in bonitetnim okvirom.

3.1. KRATKOROČNE ZAKONODAJNE POBUDE

Številna vprašanja je treba prednostno reševati s spremembami zakonodaje. Več ključnih sprememb, ki bi lahko bistveno izboljšale nadzorniški okvir za preprečevanje tveganj pranja denarja in s tem prispevale k zmanjšanju tveganj v finančnem sektorju, bi bilo mogoče obravnavati že v tekočih zakonodajnih pogajanjih.

3.2.1 Izboljšanje bonitetnega okvira za banke – spremembe direktive o kapitalskih zahtevah

Medtem ko peta direktiva o preprečevanju pranja denarja povečuje zahteve glede sodelovanja med različnimi nacionalnimi organi in izboljšuje čezmejno sodelovanje, lahko nekatere določbe v sektorski zakonodaji, zlasti v direktivi o kapitalskih zahtevah, nenamerno vplivajo na sodelovanje na področju preprečevanja pranja denarja. Zlasti je problematična stroga

¹⁷ Tako je Evropski bančni organ na primer objavil mnenje o uporabi ukrepov skrbnega preverjanja strank za prosilce za azil za spodbuditev skupnega pristopa k zagotavljanju dostopa prosilcev za azil do plačilnih računov; Evropski bančni organ je aktiven član strokovne skupine Baselskega odbora za preprečevanje pranja denarja; prav tako Evropski bančni organ trenutno uvaja lastne preglede nadzornikov za preprečevanje pranja denarja, da bi se okrepila učinkovitost nadzora nad preprečevanjem pranja denarja v bankah.

ureditev direktive o kapitalskih zahtevah glede zaupnosti v kombinaciji s tem, da za bonitetne nadzornike niso določene jasne obveznosti glede sodelovanja z ustreznimi organi za preprečevanje pranja denarja.

V zvezi s tem je Evropski parlament predlagal dve pomembni spremembi predloga Komisije iz novembra 2016 o spremembi direktive o kapitalskih zahtevah (del svežnja za zmanjševanje tveganj) v zvezi z izmenjavo informacij in obveznostjo sodelovanja med bonitetnimi organi in organi za preprečevanje pranja denarja. Komisija močno podpira izboljšano izmenjavo informacij in dolžnost sodelovanja med bonitetnimi organi in organi za preprečevanje pranja denarja:

- v okviru okrepitve zahtev glede izmenjave informacij bi morala za vse ustrezne organe in telesa, ki prejemajo, analizirajo in obdelujejo informacije v zvezi s pranjem denarja, izrecno veljati opustitev zaupnosti,
- glede obveznosti sodelovanja bi morali imeti vsi zadevni organi možnost, da naslovijo spore v zvezi s sodelovanjem in izmenjavo informacij Evropskemu bančnemu organu. Evropskemu bančnemu organu bi se lahko podelilo tudi izrecno pooblastilo za opredelitev načinov sodelovanja in izmenjave informacij, zlasti v zvezi s čezmejnimi skupinami in v okviru ugotavljanja kršitev pravil o preprečevanju pranja denarja.

3.2.2 Okrepitev nadzorniškega zblíževanja – okrepljen predlog o pregledu evropskih nadzornih organov

Evropski nadzorni organi znotraj veljavnega zakonodajnega okvira že prispevajo k spremljanju tveganj pranja denarja in so spodbujani k polni uporabi vrste pooblastil, ki jih imajo, da se okrepi njihov prispevek k boju proti pranju denarja in financiranju terorizma. Vendar je treba sprejeti odločnejše ukrepe, da se zagotovi sistematično, učinkovito in dosledno vključevanje tveganj pranja denarja v nadzorniške strategije in prakse vseh ustreznih organov. Evropski bančni organ bo imel ključno vlogo pri doseganju tega cilja.

Predlog Komisije iz septembra 2017 za revizijo uredb o ustanovitvi evropskih nadzornih organov namerava okrepiti zmogljivost evropskih nadzornih organov za zagotavljanje usklajenega in učinkovitega finančnega nadzora z okrepitvijo njihovega mandata, uvedbo bolj neodvisnega in učinkovitega sistema upravljanja ter zagotovitvijo ustrežnejšega mehanizma financiranja za evropske nadzorne organe za opravljanje njihovih nalog. Komisija **poziva sozakonodajalca, naj hitro dosežeta soglasje o tem predlogu.**

Kar zadeva vlogo teh organov pri preprečevanju pranja denarja, pa so za vzpostavitev učinkovitejšega sistema potrebne nadaljnje spremembe. Da se zagotovi visokokakovosten nadzor na področju preprečevanja pranja denarja in učinkovito usklajevanje med različnimi organi v vseh državah članicah, je treba odgovornost za preprečevanje pranja denarja v finančnem sektorju izrecno poveriti enemu od evropskih nadzornih organov, in sicer Evropskemu bančnemu organu. Njegov mandat mora biti natančneje določen in bolj celovit, skupaj z jasnim sklopom nalog ter ustreznimi pooblastili in viri. Zato je Komisija danes spremenila svoj obstoječi predlog o spremembi uredb o ustanovitvi evropskih nadzornih organov z namenom, da se njihov mandat na področju boja proti pranju denarja okrepi na štiri načine.

- Optimizacija uporabe strokovnega znanja in virov, namenjenih za naloge, povezane s pranjem denarja*

Predlaga se, da se viri in strokovno znanje, ki so trenutno razpršeni med tri evropske nadzorne organe in posebni pododbor skupnega odbora, centralizirajo pri Evropskem bančnem organu ter da se jim zagotovi trdnejša podporna struktura. Centralizacija pri Evropskem bančnem organu je ustrezna, saj je v bančnem sektorju najbolj verjetno, da bodo imela tveganja pranja denarja in financiranja terorizma sistemski učinek.

Zagotoviti bi bilo treba vključenost in ustrezno raven zastopanosti vseh nacionalnih nadzornih organov za preprečevanje pranja denarja, pristojnih za vse zadevne subjekte v finančnem sektorju na področju regulativnih nalog, povezanih s preprečevanjem pranja denarja, kot so priprava osnutkov zavezujočih tehničnih standardov, smernic in priporočil. V ta namen bi bilo treba sedanji odbor za preprečevanje pranja denarja v okviru skupnega odbora preoblikovati v stalni odbor Evropskega bančnega organa. Sestavljati bi ga morali vodje vseh nacionalnih nadzornih organov za preprečevanje pranja denarja, podobno kot pri odboru za reševanje, ustanovljenem v skladu s členom 127 direktive o sanaciji in reševanju bank¹⁸.

ii. Pojasnitev obsega in vsebine nalog, povezanih s preprečevanjem pranja denarja

Glede na horizontalno naravo pomislekov glede preprečevanja pranja denarja se predlaga, da se podrobneje opredelijo naloge Evropskega bančnega organa, povezane s preprečevanjem pranja denarja, podobno kot so že opredeljene naloge, povezane z varstvom potrošnikov¹⁹. Evropski bančni organ bo dobil posebne pristojnosti na področju preprečevanja pranja denarja, skupni odbor pa bo obravnaval medsektorske vidike v zvezi z nalogami preprečevanja denarja, ki zahtevajo strokovno znanje Evropskega organa za zavarovanja in poklicne pokojnine ter Evropskega organa za vrednostne papirje in trge. Centralizirane naloge Evropskega bančnega organa, povezane s preprečevanjem pranja denarja, bi zajemale vse pooblaščen subjekte iz direktive o preprečevanju pranja denarja, ki spadajo tudi na področje uporabe uredb o evropskih nadzornih organih, kot tudi nadzorne organe navedenih institucij.

iii. Okrepitev orodij za opravljanje nalog, povezanih s preprečevanjem pranja denarja

Za specifične naloge, povezane s preprečevanjem pranja denarja, se predlaga vrsta ukrepov za zagotovitev, da bo preprečevanje pranja denarja učinkovitejše, uspešnejše in prednostno obravnavano:

- Komisija na podlagi neodvisnih pregledov, vključenih v njen prvotni predlog, meni, da bi moral Evropski bančni organ izvajati **redne neodvisne preglede** vprašanj, povezanih s preprečevanjem pranja denarja, pri čemer bi strokovni prispevek zagotavljal predlagani stalni odbor za preprečevanje pranja denarja. Oblika in obseg vsakega posameznega pregleda bi bila lahko prilagojena za kritje kakršnih koli potreb ali obravnavanje vprašanj pri nadzoru preprečevanja pranja denarja v določenem času ali v prihodnosti²⁰,
- kadar se pri pregledu ugotovijo resne pomanjkljivosti pri identifikaciji, oceni ali obravnavi tveganj pranja denarja in financiranja terorizma, bi moral Evropski bančni organ o tem **obvestiti Evropski parlament, Svet in Komisijo**,

¹⁸ Direktiva 2014/59/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. maja 2014 o vzpostavitvi okvira za sanacijo ter reševanje kreditnih institucij in investicijskih podjetij.

¹⁹ Člen 9 uredbe o Evropskem bančnem organu.

²⁰ Poleg celovitih pregledov vseh pristojnih organov se lahko Evropski bančni organ odloči za izvajanje tematskih ali poglobljenih pregledov, ki zajemajo izbrana vprašanja, preglede skladnosti z nekaterimi regulativnimi zahtevami, preglede praktičnih nadzorniških postopkov za nekaj izbranih organov ali drugo obliko pregledov, povezanih z določenimi vprašanji.

- za namene izpolnjevanja nalog, povezanih s preprečevanjem pranja denarja, bi moral Evropski bančni organ postati **podatkovno središče** za nadzor na področju preprečevanja pranja denarja v Uniji in bi mu zato moralo biti omogočeno, da zbira vse potrebne informacije in podatke v zvezi z vprašanji, povezanimi s preprečevanjem pranja denarja, in sicer od nadzornih organov za preprečevanje pranja denarja in bonitetnih nadzornih organov, ti podatki pa bi morali vključevati tudi zaupne podatke, povezane s posameznimi primeri pranja denarja, ter vse ugotovitve v zvezi s preprečevanjem pranja denarja v okviru posameznih ocen sposobnosti in primernosti,
- Evropski bančni organ bi moral tudi redno **ocenjevati tveganja** z namenom preverjanja strategij in virov pri najpomembnejših novonastajajočih tveganjih pranja denarja ter bi moral te ugotovitve vključiti v mnenje, ki ga je v skladu z direktivo o preprečevanju pranja denarja dolžan pripraviti kot prispevek k nadnacionalni oceni tveganj, ki jo dvakrat letno izvaja Komisija,
- poleg tega bi bilo treba okrepiti zmogljivosti Evropskega bančnega organa za izvrševanje pravil o preprečevanju pranja denarja, tudi v okviru njegovih pooblastil v zvezi s kršitvami prava Unije ali zavezujoče mediacije. Zato bi moral imeti Evropski bančni organ možnost, da **od nacionalnih nadzornikov zahteva preiskavo primerov**, pri katerih so subjekti finančnega sektorja domnevno kršili svoje obveznosti na podlagi direktive o preprečevanju pranja denarja. Poleg tega, kadar Evropski bančni organ sprejema odločitve v skladu z obstoječimi postopki o kršitvah prava ali zavezujočem posredovanju in nacionalni organ ne ravna v skladu s temi odločitvami, bi moral imeti Evropski bančni organ pod določenimi pogoji možnost, da **sprejme odločitve, ki so neposredno naslovljene na subjekte finančnega sektorja**, ter od njih zahteva, da izpolnijo svoje pravne obveznosti, ne le v skladu z zakonodajo Unije, ki se neposredno uporablja, temveč tudi v skladu z nacionalno zakonodajo, s katero se prenašajo direktive ali uveljavljajo možnosti, ki jih državam članicam podeljuje pravo Unije.

Ta orodja bi omogočila celovito in sodobno analizo prednosti in pomanjkljivosti nadzora ter zagotovila pregled nad novimi grožnjami in trendi na področju pranja denarja, ki imajo lahko čezmejne učinke.

iv. Okrepitev usklajevalne vloge Evropskega bančnega organa pri mednarodnih vprašanjih, povezanih s preprečevanjem pranja denarja

Nazadnje se predlaga, da se Evropskemu bančnemu organu poveri jasna odgovornost glede usklajevanja pomembnih nadzorniških vprašanj na mednarodni ravni, povezanih s preprečevanjem pranja denarja. Evropski bančni organ bi moral zlasti prevzeti vodilno vlogo pri usklajevanju sodelovanja z ustreznimi organi tretjih držav v primerih s čezmejno razsežnostjo.

3.2. KRATKOROČNI NEZAKONODAJNI UKREPI

Za takojšnjo odpravo nekaterih praktičnih ovir, ki otežujejo ustrezno sodelovanje, bi bilo smiselno sprejeti proaktivne usklajene ukrepe pristojnih organov. Evropski nadzorni organi in Evropska centralna banka, ki deluje v svoji nadzorni funkciji, bi morali uporabiti obstoječa pooblastila za izboljšanje trenutnega izvajanja okvira.

Ukrepi evropskih nadzornih organov

Ukrepi bi se morali najprej osredotočiti na vidike v bančnem sektorju, povezane s preprečevanjem pranja denarja, saj je preprečevanje pranja denarja za banke še posebej pomembno, in na morebitne sistemske posledice za evropski bančni sektor. Evropski bančni organ je pozvan, da prevzame vodilno vlogo, začne izvajati spodaj opisane ukrepe, izmenjuje strokovno znanje in koordinira svoje delo z Evropskim organom za vrednostne papirje in trge ter Evropskim organom za zavarovanja in poklicne pokojnine.

- Evropski bančni organ je pozvan, da najprej izvede **pregled trenutnega stanja**, ki bo omogočil splošno opredelitev različnih vprašanj, povezanih s preprečevanjem pranja denarja, ki so pomembna z bonitetnega vidika, kot tudi pregled obstoječih praks vključevanja posameznih vidikov preprečevanja pranja denarja v bonitetni nadzor na ravni Unije. Pregled stanja bi moral vključevati tudi opis značilnosti dogovorov o sodelovanju med bonitetnimi organi in organi za preprečevanje pranja denarja, tako znotraj držav članic kot čezmejno. To bi bila podlaga za opredelitev najboljših nadzornih praks kot tudi morebitnih pomanjkljivosti.
- Evropski bančni organ je pozvan, da na podlagi pregleda stanja sprejme **skupne smernice** za podporo bonitetnim nadzornikom Unije pri ustreznem in doslednem upoštevanju tveganj pranja denarja in financiranja terorizma pri njihovih dejavnostih. Zlasti bi moral uporabiti obstoječa pooblastila za izdajo smernic in osnutke tehničnih standardov za določitev, kako naj bi bonitetni nadzorniki vključili vidike preprečevanja pranja denarja v svoja različna orodja.²¹ V smernicah bi bilo treba poudariti načine za izboljšanje sodelovanja v vseh fazah izvajanja nadzora.
- Evropski bančni organ je prav tako pozvan, da **analizira učinek različnih pristopov za porazdelitev pristojnosti** pri bonitetnem nadzoru (tj. nadzor matične države, konsolidirani nadzor) in nadzoru tveganj pranja denarja (tj. nadzor države gostiteljice, izmenjava informacij). To bi bonitetnim nadzornikom čezmejnih skupin zagotovilo smernice pri identificiranju ustreznih nasprotnih strank znotraj okvira za preprečevanje pranja denarja.
- Kar zadeva preprečevanje pranja denarja, je Evropski bančni organ, po potrebi ob usklajevanju z drugima dvema evropskima nadzornima organoma, pozvan k pozornemu **spremljanju izvajanja skupnih smernic za nadzor tveganj**, v skladu s priporočilom Komisije iz leta 2017 o nadnacionalnih ocenah tveganja²². Evropski nadzorni organi bi morali v bližnjem skupnem mnenju o tveganjih pranja denarja in financiranja terorizma v Uniji²³ poudariti strateške vidike preprečevanja pranja denarja za zadevne sektorje in z njimi povezane ugotovitve, vključno z možnimi načini za odpravo morebitnih ugotovljenih pomanjkljivosti.
- Poleg tega so evropski nadzorni organi pozvani k **razširitvi skupnih smernic za nadzor tveganj, da se določijo skupni postopki in metodologije** za nadzor in

²² Poročilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu o oceni tveganja pranja denarja in financiranja terorizma, ki vpliva na notranji trg in je povezano s čezmejnimi dejavnostmi, COM(2017) 340 final.

²³ Skupno mnenje se zahteva v skladu s členom 6(5) Direktive (EU) 2015/849.

presojo skladnosti finančnih institucij s pravili o preprečevanju pranja denarja s strani organov za preprečevanje pranja denarja. Evropski nadzorni so pozvani tudi k izdaji obsežnih smernic, ki bi podrobno obravnavale **sodelovanje in izmenjavo informacij** med nadzorniki za preprečevanje denarja in bonitetnimi nadzorniki ter spodbujale ustanavljanje komisij za preprečevanje pranja denarja.

- **Evropski bančni organ** bi moral imeti osrednjo vlogo pri zagotavljanju skladnosti z okvirom za preprečevanje pranja denarja. **Izvajati bi moral stroge preglede dejavnosti organov za preprečevanje pranja denarja** in jim izdajati konkretna priporočila, hkrati pa vzpostaviti učinkovit mehanizem za nadaljnje spremljanje. V zvezi s tem Komisija v celoti podpira nedavne pobude Evropskega bančnega organa glede pregledov na področju preprečevanja pranja denarja, kot tudi njegovo nadaljnje ukrepanje na podlagi zahtev Komisije v zvezi s preiskavami kršitev prava Unije na področju preprečevanja pranja denarja ter spodbuja Evropski bančni organ, da ta orodja še naprej uporablja za ugotavljanje neupravičenih nadzorniških praks.
- Komisija v zvezi z **mednarodnimi vidiki sodelovanja** pri vprašanih preprečevanja pranja denarja podpira **bolj proaktivno vlogo Evropskega bančnega organa in vzpostavljanje stikov z organi tretjih držav** v skladu z njegovim trenutnim mandatom. Evropski bančni organ je pozvan, da oblikuje strategijo sodelovanja z zadevnimi organi tretjih držav, da se zagotovi, da bodo ti organi ustrezno in dosledno upoštevali interese Unije na področju preprečevanja pranja denarja.

Ukrepi Evropske centralne banke v njeni nadzorni funkciji

Evropska centralna banka se je morala do zdaj večinoma zanašati na pripravljenost nacionalnih nadzornikov za preprečevanje pranja denarja. Zdaj je njena prednostna naloga, da **z nadzornimi organi za preprečevanje pranja denarja** do 10. januarja 2019 sklene **večstranski memorandum o soglasju** o izmenjavi informacij, kot določa peta direktivi o preprečevanju pranja denarja.

Zelo pomembno je, da vsi bonitetni nadzorniki **pojasnijo praktične ureditve**, ki se nanašajo na vključevanje vidikov, povezanih s preprečevanjem pranja denarja, v bonitetni nadzor, ob upoštevanju smernic Evropskega bančnega organa. V okviru enotnega mehanizma nadzora je treba dodatno **pojasniti razdelitev nalog** med Evropsko centralno banko in pristojnimi nacionalnimi organi, ki Evropski centralni banki pomagajo pri izvajanju njenih bonitetnih nalog v zvezi s pomembnimi in manj pomembnimi institucijami.

3.3. ZAKLJUČEK IN DOLGOROČNEJŠA PERSPEKTIVA

Pomanjkljivosti v sedanjem sistemu bo mogoče odpraviti le, če bodo vsi deležniki ukrepali hitro in ob tesnem usklajevanju. Politična zavezanost vseh strani in na vseh ravneh bo ključnega pomena, če želimo zgoraj navedeno strategijo uspešno izvesti.

Komisija zato poziva Evropski parlament in Svet, da potrdita ukrepe iz tega sporočila in sprejmeta ustrezne zakonodajne predloge najpozneje do začetka leta 2019 ter s tem naredita odločilen korak za vzpostavitev odpornjšega sistema.

Čeprav bo nacionalni nadzor za preprečevanje pranja denarja in boj proti financiranju terorizma še naprej osrednjega pomena, je treba razmisliti o tem, ali sedanje stanje, ki omogoča različen prenos pravil v državah članicah in odraža asimetrijo pri porazdelitvi nalog

in pristojnosti, spodbuja skladen in vzdržen sistem nadzora nad preprečevanjem pranja denarja v Uniji. Preučile bi se lahko različne možnosti za morebitne nadaljnje reforme. Komisija bo o tem razmislila v okviru poročila, ki ga mora pripraviti v skladu s členom 65 pete direktive o preprečevanju pranja denarja.

V tem poročilu bi bilo mogoče ob upoštevanju zakonodajnega razvoja v Parlamentu in Svetu glede pregleda evropskih nadzornih organov proučiti dolgoročne ukrepe, predlagane v razmisleku, ki ga je pripravila skupna delovna skupina. Razmisliti bi bilo treba zlasti o preoblikovanju direktive o preprečevanju pranja denarja v uredbo, da bi bilo mogoče določiti usklajen, neposredno veljaven regulativni okvir Unije za preprečevanje pranja denarja. Predvidele bi se lahko tudi različne druge možnosti za zagotovitev visoke kakovosti in skladnega nadzora nad preprečevanjem pranja denarja, nemotene izmenjave informacij in optimalnega sodelovanja med vsemi zadevnimi organi v Uniji²⁴. To bi lahko zahtevalo prenos določenih nadzorniških nalog za preprečevanje pranja denarja na organ Unije.

²⁴ Vključno z organi na področju obdavčenja.