

III

(Akty przygotowawcze)

EUROPEJSKI BANK CENTRALNY

OPINIA EUROPEJSKIEGO BANKU CENTRALNEGO

z dnia 7 grudnia 2018 r.

w sprawie zmienionego wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 1093/2010 w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego) i powiązane akty prawne

(CON/2018/55)

(2019/C 37/01)

Wprowadzenie i podstawa prawna

W dniach 11 i 14 listopada 2018 r. Europejski Bank Centralny (EBC) otrzymał wnioski, odpowiednio, Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej, o wydanie opinii w sprawie zmienionego projektu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 1093/2010 w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego); rozporządzenie (UE) nr 1094/2010 w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych); rozporządzenie (UE) nr 1095/2010 w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych); rozporządzenie (UE) nr 345/2013 w sprawie europejskich funduszy venture capital; rozporządzenie (UE) nr 346/2013 w sprawie europejskich funduszy na rzecz przedsiębiorczości społecznej; rozporządzenie (UE) nr 600/2014 w sprawie rynków instrumentów finansowych; rozporządzenie (UE) 2015/760 w sprawie europejskich długoterminowych funduszy inwestycyjnych; rozporządzenie (UE) 2016/1011 w sprawie indeksów stosowanych jako wskaźniki referencyjne w instrumentach finansowych i umowach finansowych lub do pomiaru wyników funduszy inwestycyjnych oraz rozporządzenie (UE) 2017/1129 w sprawie prospektu, który ma być publikowany w związku z ofertą publiczną papierów wartościowych lub dopuszczeniem ich do obrotu na rynku regulowanym; oraz dyrektywę (UE) 2015/849 w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu⁽¹⁾ (zwanego dalej „projektem rozporządzenia”).

W dniu 23 listopada 2017 r. Rada Unii Europejskiej i Parlament Europejski zasięgnęły opinii EBC w sprawie pierwotnej wniosku ustawodawczego dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 1093/2010 w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego) i powiązane akty prawne⁽²⁾ i otrzymały opinię przyjętą przez EBC w dniu 11 kwietnia 2018 r.⁽³⁾ Zmieniony wniosek zawiera nowe elementy, w odniesieniu do których Parlament Europejski ponownie zasięgnął opinii EBC.

Właściwość EBC do wydania opinii wynika z art. 127 ust. 4 oraz art. 282 ust. 5 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, jako że projekt rozporządzenia zawiera postanowienia mające wpływ na przyczynianie się przez Europejski System Banków Centralnych (ESBC) do należytego wykonywania polityk w odniesieniu do nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi oraz stabilności systemu finansowego, zgodnie z art. 127 ust. 5 Traktatu, a także na szczególne zadania w zakresie nadzoru makroostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi, powierzone EBC zgodnie z art. 127 ust. 6 Traktatu. Rada Prezesów wydała niniejszą opinię zgodnie ze zdaniem pierwszym art. 17 ust. 5 Regulaminu Europejskiego Banku Centralnego.

1. Uwagi ogólne

- 1.1. Zmieniony wniosek ma na celu wzmocnienie mandatu Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego (EUNB) w zakresie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy i finansowania terroryzmu, tak aby ugruntować zaufanie do unii bankowej i rynków kapitałowych. EBC w pełni popiera ten cel. Zmieniony wniosek przyczyni się do lepszej identyfikacji ryzyk związanych z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu na poziomie Unii oraz do wzmocnienia i harmonizacji praktyk nadzorczych we wszystkich państwach członkowskich.

⁽¹⁾ COM(2018) 646 final.

⁽²⁾ COM(2017) 536 final.

⁽³⁾ Opinia Europejskiego Banku Centralnego CON/2018/19 z dnia 11 kwietnia 2018 r. w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 1093/2010 w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego) i powiązane akty prawne (Dz.U. C 255 z 20.7.2018, s. 2). Opinie EBC są publikowane na stronie internetowej EBC pod adresem: www.ecb.europa.eu.

- 1.2. Zadanie sprawowania nadzoru nad instytucjami kredytowymi w zakresie zapobiegania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu nie zostało powierzone EBC. Jednakże efekt nadzoru w zakresie zapobiegania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu jest ważnym czynnikiem rzutującym na ocenę wykonania przez EBC zadań w zakresie nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi na mocy art. 127 ust. 6 Traktatu oraz rozporządzenia Rady (UE) nr 1024/2013⁽⁴⁾. W szczególności ryzyko wykorzystywania systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu ma znaczenie dla podejmowanych przez EBC decyzji nadzoru ostrożnościowego dotyczących nabywania znacznych pakietów akcji w nadzorowanych podmiotach (w tym w odniesieniu do procesu udzielania zezwoleń na prowadzenie działalności przez instytucje kredytowe) oraz ocen kompetencji i reputacji aktualnej lub potencjalnej kadry kierowniczej nadzorowanych podmiotów, jak również dla prowadzenia bieżącego nadzoru w kontekście procesu przeglądu i oceny nadzorczej. Poważne naruszenia wymogów w zakresie zapobiegania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu mogą mieć negatywny wpływ na reputację instytucji kredytowych oraz mogą prowadzić do znaczących sankcji administracyjnych lub karnych nakładanych na nadzorowane podmioty lub ich pracowników, a tym samym mogą stanowić ryzyko dla rentowności nadzorowanych podmiotów. W niektórych przypadkach poważne naruszenia wymogów w zakresie zapobiegania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu mogą stanowić bezpośrednią przyczynę cofnięcia zezwolenia instytucji kredytowej. Jest zatem kwestią o podstawowym znaczeniu, aby EBC oraz inni nadzorcy ostrożnościowi otrzymywali od nadzorców w zakresie zapobiegania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu terminowe i wiarygodne informacje dotyczące ryzyk związanych z tymi zjawiskami oraz naruszeń wymogów w zakresie zapobiegania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu.
- 1.3. Ramy prawne Unii dotyczące zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu zostały w ostatnich latach zmienione szeregiem aktów ustawodawczych⁽⁵⁾, które były przedmiotem opinii EBC. EBC zdecydowanie popiera wprowadzenie w Unii zasad, które zapewnią państwom członkowskim i instytucjom z siedzibą w Unii skuteczne narzędzia zwalczania prania pieniędzy i finansowania terroryzmu, w szczególności wykorzystywania przez osoby dopuszczające się prania pieniędzy i finansowania terroryzmu i ich współników systemu finansowego⁽⁶⁾.
- 1.4. Jako że w opinii CON/2018/19 EBC wyraził już swoje stanowisko co do pierwotnego wniosku ustawodawczego, w niniejszej opinii EBC skupia się jedynie na nowych elementach zawartych w zmienionym wniosku.

2. Uwagi szczegółowe

2.1. Informacje zbierane przez EUNB

- 2.1.1. Zgodnie ze zmienionym wnioskiem EUNB zostanie powierzone zadanie gromadzenia informacji od właściwych organów dotyczących niedociągnięć stwierdzonych w procesach i procedurach, ustaleniach dotyczących zarządzania, ocenach kompetencji i reputacji, modelach biznesowych i działalności podmiotów sektora finansowego w celu zapobiegania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu, a także środków podejmowanych przez właściwe organy⁽⁷⁾. Dokładny zakres informacji przekazywanych EUNB nie został jednak jasno określony. Nie jest na przykład jasne, w jaki sposób należy rozumieć niedociągnięcia w modelach biznesowych w kontekście zapobiegania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu. Zmieniony wniosek nie zawiera ponadto żadnej kategoryzacji niedociągnięć, co do których należy gromadzić informacje, co oznacza, że obowiązek ten będzie dotyczył nawet niedociągnięć zupełnie nieistotnych. EBC sugeruje, aby postanowienia rozporządzenia: a) doprecyzowały, że ten nowy obowiązek sprawozdawczy obejmuje niedociągnięcia istotne, które zwiększają ryzyko wykorzystania systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu; oraz b) zobowiązywały EUNB do wydania wytycznych skierowanych do właściwych organów, definiujących pojęcie takich istotnych niedociągnięć. Rozporządzenie powinno również precyzować dodatkowe elementy i procesy, które mogą okazać się niezbędne dla efektywnego funkcjonowania procedury wymiany informacji. Dodatkowo ryzyka związane z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu, które mają znaczenie dla nowej roli EUNB, można stwierdzić w procedurach nadzorczych już wskazanych w zmienionym wniosku, takich jak np. udzielanie zezwoleń lub oceny nabycia znacznych pakietów akcji w podmiotach rynku finansowego. Zakres informacji gromadzonych przez EUNB powinien zostać rozszerzony o ten typ informacji.

⁽⁴⁾ Rozporządzenie Rady (UE) nr 1024/2013 z dnia 15 października 2013 r. powierzające Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególne zadania w odniesieniu do polityki związanej z nadzorem ostrożnościowym nad instytucjami kredytowymi (Dz.U. L 287 z 29.10.2013, s. 63).

⁽⁵⁾ Zob. dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/843 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniającą dyrektywę (UE) 2015/849 w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu oraz zmieniającą dyrektywę 2009/138/WE i 2013/36/UE (Dz.U. L 156 z 19.6.2018, s. 43), dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/849 z dnia 20 maja 2015 r. w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu, zmieniającą rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 648/2012 i uchylającą dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2005/60/WE oraz dyrektywę Komisji 2006/70/WE (Dz.U. L 141 z 5.6.2015, s. 73) oraz rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/847 z dnia 20 maja 2015 r. w sprawie informacji towarzyszących transferom środków pieniężnych i uchylenia rozporządzenia (WE) nr 1781/2006 (Dz.U. L 141 z 5.6.2015, s. 1).

⁽⁶⁾ Zob. opinię EBC CON/2013/32.

⁽⁷⁾ Proponowany nowy art. 9a ust. 1 lit. a) rozporządzenia (UE) nr 1093/2010.

- 2.1.2. Zmieniony wniosek powinien również precyzować, że przekazywanie informacji EUNB i ich późniejsze rozpowszechnianie przez EUNB nie zastępuje bezpośredniej wymiany informacji pomiędzy właściwymi organami. Wprowadzenie EUNB jako pośrednika we wszystkich przypadkach wymiany informacji mogłoby nadwyrężyć zasoby EUNB, niekoniecznie zwiększając skuteczność wymiany informacji.
- 2.1.3. W przypadku wymiany informacji lub dokumentów dotyczących istotnych niedociągnięć, zachodzącej pomiędzy kilkoma właściwymi organami, należy unikać wielokrotnego przekazywania informacji o tych samych niedociągnięciach przez różne organy właściwe. Zmieniony wniosek powinien zatem stanowić, że zobowiązany do przekazania informacji lub dokumentu do EUNB jest jedynie ten organ właściwy, który pierwotnie pozyskał dane informacje lub dokumenty.
- 2.1.4. Aby ograniczyć dodatkowe obciążenia nakładane na właściwe organy w wyniku wprowadzenia nowych obowiązków sprawozdawczych na rzecz EUNB, właściwe organy powinny być zobowiązane do przekazywania tylko tych informacji, których nie udostępniły jeszcze EUNB za pośrednictwem innych kanałów. Na przykład jeżeli EUNB uczestniczy w kolegiach organów nadzoru i za ich pośrednictwem otrzyma informacje o istniejących istotnych niedociągnięciach, informacje te nie powinny podlegać ponownemu przekazaniu przez właściwe organy. EUNB powinien zatem w miarę możliwości wykorzystywać istniejące kanały informacyjne. W tym zakresie ważnym kanałem wymiany informacji o naruszeniach zakazu prania pieniędzy i finansowania terroryzmu oraz wymogów ostrożnościowych będą porozumienia w sprawie praktycznych aspektów wymiany informacji, jakie na mocy art. 57a ust. 2 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/849⁽⁸⁾ do dnia 10 stycznia 2019 r. mają zawrzeć EBC i organy nadzoru w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu wszystkich państw członkowskich. EUNB powinien mieć bezpośredni dostęp do informacji wymienianych na podstawie tych porozumień. Taki bezpośredni dostęp byłby najskuteczniejszą formą zapewnienia terminowego przekazywania odpowiednich informacji do EUNB. Takie rozwiązanie umożliwiłoby otrzymywanie informacji przez EUNB bez dodatkowych opóźnień oraz wyeliminowałoby potrzebę przekazywania do EUNB przez właściwe organy będące stronami takich porozumień tych samych informacji.
- 2.1.5. EBC sugeruje, aby – w przypadku konieczności składania EUNB szczegółowych sprawozdań – EUNB wydało odpowiednie wytyczne, w tym wzory formularzy ułatwiające przekazywanie informacji.
- 2.1.6. Nie jest jasne, co EUNB powinien koordynować z jednostkami analityki finansowej na podstawie nowego art. 9a ust. 1 lit. a) w związku z przekazywaniem informacji do EUNB. Nie jest również jasne, czy (lub jak) taka koordynacja odnosi się do zbierania informacji uregulowanego w treści tego projektowanego przepisu. Zmieniony wniosek powinien zatem zostać w tych obszarach doprecyzowany. Jeżeli koordynacja z jednostkami analityki finansowej odnosi się do zbierania informacji od nadzorców ostrożnościowych, w tym od EBC, zmieniony wniosek powinien określać zasady uzyskiwania przez jednostki analityki finansowej dostępu do informacji przekazywanych do EUNB przez właściwe organy. Jeżeli koordynacja z jednostkami analityki finansowej nie odnosi się do zbierania informacji przez EUNB, wymóg koordynacji pomiędzy EUNB a jednostkami analityki finansowej należy uregulować w innym przepisie.
- 2.1.7. Praktyczne doświadczenie dotyczące opisanej powyżej proponowanej procedury zbierania i rozpowszechniania danych wskazuje, że powinna ona podlegać przeglądowi w ramach regularnych sprawozdań Komisji przygotowywanych na podstawie art. 81 rozporządzenia (UE) nr 1095/2010. Taki przegląd zweryfikowałby skuteczność procedury i ocenił konieczność wprowadzenia zmian.
- 2.2. *Wspieranie konwergencji procesów nadzorczych i oceny ryzyka dotyczącej właściwych organów*
- 2.2.1. Zgodnie ze zmienionym wnioskiem EUNB zostanie powierzone zadanie wspierania konwergencji procesów nadzorczych określonych w dyrektywie (UE) 2015/849, w tym w drodze przeprowadzania okresowych ocen⁽⁹⁾. EBC rozumie, że te procesy nadzorcze dotyczą tylko nadzorców w zakresie zapobiegania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu, a nie nadzorców ostrożnościowych. Fakt ten powinien być w sposób wyraźny doprecyzowany w zmienionym wniosku.
- 2.2.2. Zgodnie ze zmienionym wnioskiem EUNB zostanie powierzone zadanie przeprowadzania ocen ryzyka dotyczących właściwych organów, których głównym – choć nie jedynym – przedmiotem będą organy nadzoru w zakresie zapobiegania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu⁽¹⁰⁾. Nie jest jasne, jaka byłaby różnica pomiędzy

⁽⁸⁾ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/849 z dnia 20 maja 2015 r. w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu, zmieniająca rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 648/2012 i uchylająca dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2005/60/WE oraz dyrektywę Komisji 2006/70/WE (Dz.U. L 141 z 5.6.2015, s. 73).

⁽⁹⁾ Proponowany nowy art. 9a ust. 3 rozporządzenia (UE) nr 1093/2010.

⁽¹⁰⁾ Proponowany nowy art. 9a ust. 4 rozporządzenia (UE) nr 1093/2010.

tymi ocenami ryzyka a wskazanymi powyżej przeglądami okresowymi. Zarówno przeglądy okresowe, jak i oceny ryzyka obejmują stwierdzanie i ograniczanie ryzyk związanych z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu, ale podczas gdy projektowany przepis regulujący przeglądy okresowe mówi ogólnie o wszystkich tego rodzaju ryzykach, to przepis regulujący oceny ryzyka mówi jedynie o zajmowaniu się „najważniejszymi pojawiającymi się zagrożeniami”. A zatem wydaje się, że oceny ryzyka zawierają się w przeglądach okresowych. Zmieniony wniosek powinien zatem zostać doprecyzowany w celu dokładniejszego rozróżnienia pomiędzy ocenami ryzyka a przeglądami okresowymi. Jednocześnie należy też doprecyzować pojęcie „najważniejszych pojawiających się zagrożeń”.

2.3. *Ułatwianie współpracy z właściwymi organami w państwach trzecich*

Zgodnie ze zmienionym wnioskiem w przypadku istotnych przypadków prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu mających wpływ na kwestie transgraniczne z państwami trzecimi EUNB będzie odgrywał wiodącą rolę w ułatwianiu współpracy pomiędzy właściwymi organami w Unii a właściwymi organami z państw trzecich⁽¹⁾. EBC z zadowoleniem przyjmuje wsparcie EUNB umożliwiające właściwym organom bardziej skuteczne współdziałanie z organami właściwymi z państw trzecich. EBC uważa jednak, że koordynacja ze strony EUNB nie powinna zastępować ewentualnych bezpośrednich kontaktów właściwych organów z organami z państw trzecich. Wydaje się, że jeżeli taka bezpośrednia współpraca funkcjonuje właściwie, dodawanie dodatkowego poziomu koordynacji ze strony EUNB nie byłoby skuteczne. Wprowadzenie EUNB jako dodatkowego organu w przypadku funkcjonującej bezpośredniej współpracy pomiędzy właściwym organem a organem z państwa trzeciego byłoby również problematyczne z prawnego punktu widzenia, jeżeli organy te współpracują ze sobą na podstawie porozumienia, którego EUNB nie jest stroną. Zmieniony wniosek powinien zatem przyznawać EUNB uprawnienie do udzielania wsparcia właściwym organom w odniesieniu do ich współpracy z właściwymi organami z państw trzecich w odpowiednich przypadkach. Zmieniony wniosek nie musi natomiast nakładać na EUNB automatycznego obowiązku odgrywania wiodącej roli w ułatwianiu takiej współpracy. Ponadto należy doprecyzować pojęcie „istotnych naruszeń”, tak aby nie było wątpliwości, w jakich sytuacjach uaktywnia się obowiązek udzielania wsparcia przez EUNB. W tym celu niezbędne wydaje się określenie kryteriów stosowanych do oceny takich sytuacji przez EUNB lub właściwe organy krajowe. Należy ponadto określić procedury współdziałania pomiędzy EUNB a krajowymi organami właściwymi w zakresie rozpoznawania takich przypadków oraz sprawozdawczości i podejmowanych działań. EBC sugeruje zatem, aby EUNB wydawał wytyczne określające wszystkie elementy i procesy niezbędne dla skutecznego funkcjonowania tej procedury.

W przypadku gdy EBC zaleca zmianę projektu rozporządzenia, szczegółowe propozycje zmian wraz z ich uzasadnieniem zostały zawarte w odrębnym roboczym dokumencie o charakterze technicznym. Dokument roboczy o charakterze technicznym jest dostępny w języku angielskim na stronie internetowej EBC.

Sporządzono we Frankfurcie nad Menem dnia 7 grudnia 2018 r.

Mario DRAGHI

Prezes EBC

⁽¹⁾ Proponowany nowy art. 9a ust. 5 rozporządzenia (UE) nr 1093/2010.