

III

(Pripravljalni akti)

EVROPSKA CENTRALNA BANKA

MNENJE EVROPSKE CENTRALNE BANKE

z dne 17. maja 2013

o predlogu direktive o preprečevanju uporabe finančnega sistema za pranje denarja in financiranje terorizma ter o predlogu uredbe o podatkih, ki spremljajo prenose sredstev

(CON/2013/32)

(2013/C 166/02)

Uvod in pravna podlaga

Evropska centralna banka (ECB) je dne 27. februarja 2013 prejela zahtevo Sveta Evropske unije za mnenje o predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta o preprečevanju uporabe finančnega sistema za pranje denarja in financiranje terorizma (v nadaljnjem besedilu: predlagana direktiva) ⁽¹⁾. ECB je 28. februarja 2013 prejela še eno zahtevo Sveta, tokrat za mnenje o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o podatkih, ki spremljajo prenose sredstev (v nadaljnjem besedilu: predlagana uredba) ⁽²⁾ (v nadaljnjem besedilu skupaj imenovani: predlagana instrumenta Unije). ECB je prejela tudi zahtevi Evropskega parlamenta za mnenje o predlaganih instrumentih Unije, in sicer 2. aprila 2013 v zvezi s predlagano direktivo in 3. aprila 2013 v zvezi s predlagano uredbo.

Pristojnost ECB, da poda mnenje, izhaja iz členov 127(4) in 282(5) Pogodbe o delovanju Evropske unije, saj predlagana instrumenta Unije vsebujeta določbe, ki spadajo na področja iz pristojnosti ECB. Poleg tega izhaja pristojnost ECB, da poda mnenje, tudi iz člena 127(2) in (5) in člena 128(1) Pogodbe ter členov 16 do 18 in 21 do 23 Statuta Evropskega sistema centralnih bank in Evropske centralne banke, saj predlagana instrumenta Unije vsebujeta določbe, ki vplivajo na nekatere naloge Evropskega sistema centralnih bank. V skladu s prvim stavkom člena 17.5 Poslovnika Evropske centralne banke je zato Svet ECB sprejel to mnenje.

1. Namen in vsebina predlaganih instrumentov Unije**1.1 Predlagana direktiva**

Cilj predlagane direktive je posodobiti in spremeniti ureditev preprečevanja pranja denarja in financiranja terorizma v Uniji, da bo upoštevala nedavno revizijo upoštevanih mednarodnih standardov, tj. priporočil Projektne skupine za finančno ukrepanje (FATF), ki so bila sprejeta februarja 2012 ⁽³⁾, ter več poročil in ocen Evropske komisije v zvezi z uporabo Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 2005/60/ES z

⁽¹⁾ COM(2013) 45 final.

⁽²⁾ COM(2013) 44 final.

⁽³⁾ *International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation – the FATF Recommendations*, Pariz, 16. februar 2012, dostopno na spletni strani FATF na naslovu <http://www.fatf-gafi.org>

dne 26. oktobra 2005 o preprečevanju uporabe finančnega sistema za pranje denarja in financiranje terorizma ⁽¹⁾. Predlagana direktiva bo, ko bo sprejeta, razveljavila in nadomestila Direktivo 2005/60/ES in Direktivo Komisije 2006/70/ES z dne 1. avgusta 2006 o določitvi izvedbenih ukrepov za Direktivo 2005/60/ES ⁽²⁾.

Predlagana direktiva pri ukrepih za boj proti pranju denarja in financiranju terorizma bolj uporablja pristop, ki temelji na tveganju ⁽³⁾. Krepi zahteve glede skrbnega preverjanja stranke ⁽⁴⁾, tako da nekatere kategorije strank in transakcij ⁽⁵⁾ ne bodo več izvzete iz zahtev glede poenostavljenega preverjanja stranke, in da bodo morali pooblaščen subjekti ⁽⁶⁾ v prihodnje oceniti stopnjo tveganja, preden se bodo odločili, ali naj opravijo skrbno preverjanje stranke. Poleg tega bodo morali evropski nadzorni organi ⁽⁷⁾ v dveh letih od začetka veljavnosti predlagane direktive predložiti skupno mnenje o tveganjih pranja denarja in financiranja terorizma, ki vplivajo na notranji trg, države članice pa bodo morale izvesti in posodobljati nacionalne ocene tveganj, s katerimi bodo ugotovile, na katerih področjih je potrebno poglobljeno skrbno preverjanje stranke ⁽⁸⁾. Predlagana direktiva tudi razširja področje uporabe ureditve preprečevanja pranja denarja v Uniji, in sicer z znižanjem mejne vrednosti za uporabo ureditve za trgovce z blagom visoke vrednosti, ki s strankami poslujejo v gotovini, s 15 000 EUR na 7 500 EUR.

Predlagana direktiva bo zvišala raven skrbnega preverjanja stranke, ki ga je treba opraviti v zvezi s politično izpostavljenimi osebami ⁽⁹⁾, s tem ko zahteva, da se v zvezi s temi osebami ter njihovimi družinskimi člani in ožjimi sodelavci opravi poglobljeno skrbno preverjanje stranke ⁽¹⁰⁾. Politično izpostavljene osebe bodo po novem poleg »tujih« posameznikov obsegale tudi »domače« posameznike, ki delujejo ali so delovali na vidnem javnem položaju ⁽¹¹⁾.

Predlagana direktiva določa strožje in natančnejše opredeljene pravila in postopke za identifikacijo dejanskih lastnikov ⁽¹²⁾ gospodarskih in drugih pravnih subjektov in skladov, čeprav ostaja opredelitev dejanskega lastništva nespremenjena. Gospodarski in drugi pravni subjekti in skladi bodo morali tudi voditi evidenco o identiteti svojih dejanskih lastnikov. Poleg tega predlagana direktiva uvaja nekatere spremembe zahtev glede vodenja evidenc v zvezi s skrbnim preverjanjem strank in transakcijami ter glede notranjih politik in postopkov pooblaščenih subjektov, z namenom, da se vzpostavi ravnovesje med omogočanjem zanesljivih kontrol glede pranja denarja in financiranja terorizma ter spoštovanjem načel prava o varstvu podatkov in pravic subjektov, na katere se podatki nanašajo.

Predlagana direktiva tudi krepi sodelovanje med finančnimi obveščevalnimi enotami držav članic, katerih naloga je, da delujejo kot nacionalne kontaktne točke za prejemanje in analiziranje poročil o sumih pranja denarja ali financiranja terorizma ter njihovo posredovanje pristojnim organom.

⁽¹⁾ UL L 309, 25.11.2005, str. 15.

⁽²⁾ Direktiva Komisije 2006/70/ES z dne 1. avgusta 2006 o določitvi izvedbenih ukrepov za Direktivo 2005/60/ES Evropskega parlamenta in Sveta glede opredelitve politično izpostavljene osebe in tehničnih meril za postopke poenostavljene dolžnosti skrbnosti pri ugotavljanju identitete stranke ter izjeme na podlagi finančne dejavnosti, ki poteka zgolj občasno ali v omejenem obsegu (UL L 214, 4.8.2006, str. 29).

⁽³⁾ Predlagana direktiva od pooblaščenih subjektov med drugim zahteva, da opravljajo skrbno preverjanje stranke, vodijo evidence, imajo notranje kontrole ter poročajo o sumljivih transakcijah v povezavi s pranjem denarja in financiranjem terorizma.

⁽⁴⁾ Glej člene 9 do 15 v oddelkih 1 in 2 poglavja II predlagane direktive.

⁽⁵⁾ Na primer stranke, ki so regulirani poslovni subjekti, kot so kreditne in finančne institucije, ustanovljene v Uniji, ter družbe, ki kotirajo na organiziranih javnih trgih vrednostnih papirjev.

⁽⁶⁾ Glej člen 2(1) predlagane direktive, ki navaja pooblaščen subjekte, za katere se predlagana direktiva uporablja, ter med njimi tudi kreditne institucije in finančne institucije, kakor so dodatno opredeljene.

⁽⁷⁾ Evropski nadzorni organi so Evropski bančni organ (EBA), Evropski organ za zavarovanja in poklicne pokojnine (EIOPA) ter Evropski organ za vrednostne papirje in trge (ESMA).

⁽⁸⁾ Glej člene 16 do 23 predlagane direktive.

⁽⁹⁾ Glej opredelitve pojmov v členu 3(7) ter obveznosti v zvezi s temi osebami, določene v členu 11 in členih 18 do 22 predlagane direktive.

⁽¹⁰⁾ Glej člene 16 do 23 predlagane direktive.

⁽¹¹⁾ Glej člen 3(7)(b) predlagane direktive. V tej zvezi »domača« politično izpostavljena oseba pomeni, da ta deluje ali je delovala na vidnem javnem položaju v državi članici, »tuja« politično izpostavljena oseba pa pomeni, da deluje ali je delovala na vidnem javnem položaju v tretji državi.

⁽¹²⁾ Glej člene 3(5), 29 in 30 predlagane direktive.

Končno, predlagana direktiva bolj kot prejšnje direktive poudarja izvrševanje in sankcioniranje. Države članice morajo zagotoviti, da bodo poslovni subjekti odgovarjali za kršitve pravil s področja preprečevanja pranja denarja in financiranja terorizma, ter da bodo pristojni organi lahko sprejemali ustrezne ukrepe in izrekli upravne sankcije za te kršitve. Vrste upravnih sankcij, ki se lahko uporabijo, so določene v predlagani direktivi.

1.2 Predlagana uredba

Predlagana uredba je tesno povezana z doseganjem ciljev predlagane direktive. Ključno je, da finančne institucije poročajo ustrezne, natančne in aktualne podatke o prenosih denarnih sredstev, ki jih opravijo za svoje stranke, s čimer se pristojnim organom omogoči, da lahko uspešno ukrepajo proti pranju denarja in financiranju terorizma.

Cilj predlagane uredbe ⁽¹⁾ je, da se ob upoštevanju novih mednarodnih standardov ⁽²⁾ postrožijo obstoječe zakonske obveznosti s področja preprečevanja pranja denarja in financiranja terorizma, ki se nanašajo na prenose denarnih sredstev in subjekte, ki opravljajo plačilne storitve. Njen cilj je zlasti izboljšati sledljivost plačil, in sicer z zahtevo za ponudnike plačilnih storitev, da morajo zagotoviti, da prenose denarnih sredstev spremljajo tudi podatki o prejemniku plačila za pristojne organe. V ta namen bo predlagana uredba od ponudnikov plačilnih storitev zahtevala, da preverijo identiteto upravičenca do plačila, ki izvira zunaj Unije, pri zneskih nad 1 000 EUR ⁽³⁾. Od ponudnikov plačilnih storitev bo zahtevala, da imajo vzpostavljene postopke na podlagi tveganja, po katerih presodijo, kdaj izvršiti, zavrniti ali ustaviti prenose denarnih sredstev, in da pet let vodijo evidenco plačil. Predlagana uredba tudi pojasnjuje, da bodo njene zahteve veljale za kreditne in debetne kartice, mobilne telefone in druge elektronske naprave, če se uporabijo za prenos denarnih sredstev.

2. Splošne pripombe

ECB pozdravlja predlagana instrumenta Unije. ECB močno podpira ureditev Unije, ki bo državam članicam in institucijam, ki so rezidenti Unije, zagotovila učinkovita orodja za boj proti pranju denarja in financiranju terorizma, zlasti proti vsakršni zlorabi finančnega sistema s strani oseb, ki perejo denar in financirajo terorizem, ter njihovih sodelavcev. ECB meni, da predlagana instrumenta Unije pravilno in učinkovito rešujeta ugotovljene slabosti sedanje ureditve Unije ter jo posodabljata, da bo upoštevala ugotovljene nevarnosti pranja denarja in financiranja terorizma za Unijo in njen finančni sistem in razvijajoče se mednarodne standarde za spopadanje s temi nevarnostmi. ECB tudi meni, da bosta predlagana instrumenta Unije povečala jasnost in skladnost upoštevanih pravil v vseh državah članicah, na primer na ključnih področjih, kot sta skrbno preverjanje stranke in dejansko lastništvo.

3. Posamezne pripombe

3.1 ECB ugotavlja, da je pravna podlaga predlagane direktive člen 114 Pogodbe ter da je v skladu s tem njen cilj približevanje zadevnih določb nacionalnih predpisov in zmanjševanje neskladnosti med njimi v vsej Uniji. Države članice se zato lahko odločijo, da dodatno znižajo mejne vrednosti, nad katerimi v skladu s predlagano direktivo veljajo v njej določene obveznosti, ali sprejmejo še strožje ukrepe ⁽⁴⁾. Na primer, kaže, da bi v zvezi s transakcijami med trgovci z blagom visoke vrednosti in strankami, ki niso poslovni subjekti, v znesku 7 500 EUR ⁽⁵⁾ ali več člen 5 predlagane direktive državam članicam omogočal, da se odločijo za uveljavitev ukrepov, ki bi bili strožji od zgolj zahtev za trgovca, da mora spoštovati obveznosti skrbnega preverjanja stranke in poročanja ter druge zadevne obveznosti po predlagani direktivi. Vse take ukrepe bi bilo treba skrbno pretehtati glede na pričakovano javno korist.

⁽¹⁾ Predlagana uredba bo razveljavila Uredbo (ES) št. 1781/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. novembra 2006 o podatkih o plačniku, ki spremljajo prenose denarnih sredstev (UL L 345, 8.12.2006, str. 1).

⁽²⁾ Predvsem priporočila 16 FATF o izboljšanju preglednosti čezmejnih elektronskih prenosov.

⁽³⁾ Glej člen 7 predlagane uredbe.

⁽⁴⁾ Glej člen 5 predlagane direktive, ki določa, da lahko države članice na področju, ki ga zajema predlagana direktiva, za preprečevanje pranja denarja in financiranja terorizma sprejmejo ali obdržijo v veljavi strožje določbe.

⁽⁵⁾ Glej člen 10(c) predlagane direktive.

- 3.2 ECB se zaveda opredelitve pojma ponudnik plačilnih storitev v členu 2(5) predlagane uredbe, izpostavlja pa, da v skladu z uvodno izjavo 8 predlagane uredbe in uvodno izjavo 35 predlagane direktive ni namen zakonodajalcev Unije, da se v področje uporabe te ureditve vključijo osebe, ki »kreditnim ali finančnim institucijam zagotavlja[jo] le sisteme sporočil, druge sisteme podpore za prenos sredstev ali klirinški sistem in sistem poravnave«, kot je sistem TARGET2, ki ga upravlja ECB. ECB podpira ta pristop in poudarja pomembnost ohranitve te izjeme za nadaljnje nemoteno delovanje plačilnih sistemov v Evropi. Če bi ponudnikom sistemov kliringa in poravnave naložili zahteve iz predlagane uredbe, bi to lahko povzročilo velike težave in zamude pri obdelavi plačil med bankami in drugimi subjekti, ki opravljajo plačilne storitve. To bi posledično lahko močno vplivalo na načrtovanje likvidnosti bank in nato na nemoteno delovanje finančnih trgov. Iz tega razloga ter zaradi pravne varnosti in preglednosti ECB priporoča, da se ta izjema določi v normativnem delu predlaganih instrumentov Unije namesto v uvodnih izjavah. Poleg tega bi bilo treba skrbno preučiti, ali je treba to priporočilo upoštevati tudi pri drugih sorodnih pravnih aktih Unije, v katerih sta za to vrsto izjeme uporabljena enak pristop in enaka nomotehnika ⁽¹⁾.
- 3.3 ECB poleg tega izpostavlja, da je več pojmov, ki so opredeljeni v členu 2 predlagane uredbe, opredeljenih tudi v drugih pravnih aktih Unije, ki so tesno povezani s predlagano uredbo, npr. v Direktivi 2007/64/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. novembra 2007 o plačilnih storitvah na notranjem trgu in o spremembah direktiv 97/7/ES, 2002/65/ES, 2005/60/ES in 2006/48/ES ter o razveljavitvi Direktive 97/5/ES ⁽²⁾ (v nadaljnjem besedilu: direktiva o plačilnih storitvah), Uredbi (ES) št. 924/2009 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. septembra 2009 o čezmejnih plačilih v Skupnosti in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 2560/2001 ⁽³⁾ ter Uredbi (EU) št. 260/2012 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. marca 2012 o uvajanju tehničnih in poslovnih zahtev za kreditne prenose in direktne bremenitve v eurih in o spremembi Uredbe (ES) št. 924/2009 ⁽⁴⁾. Ker bi z uporabo uveljavljenih opredelitev pojmov povečali skladnost in olajšali razumevanje pravnih aktov Unije kot celote, ECB predlaga, da se člen 2 predlagane uredbe spremeni, kjer je to ustrezno, in sicer:
- (a) opredelitvi pojmov „plačnik“ in „prejemnik plačila“ bi bilo treba uskladiti z opredelitvama teh pojmov v direktivi o plačilnih storitvah;
 - (b) „ponudnik plačilnih storitev“ je pojem, ki ga je uvedla direktiva o plačilnih storitvah in je omejen na šest kategorij ponudnikov teh storitev, ki so navedene v direktivi o plačilnih storitvah; v skladu s tem bi se morala opredelitev tega pojma v predlagani uredbi sklicevati na direktivo o plačilnih storitvah;
 - (c) pojem „prenos finančnih sredstev ‘z osebe na osebo’“ bi moral biti jasneje opredeljen kot transakcija med dvema fizičnima osebama, ki obe delujeta v svojem imenu zunaj področja svoje poslovne, trgovske ali poklicne dejavnosti.

To mnenje bo objavljeno na spletni strani ECB.

V Frankfurtu na Majni, 17. maja 2013

Predsednik ECB
Mario DRAGHI

⁽¹⁾ Glej Uredbo Sveta (EU) št. 267/2012 z dne 23. marca 2012 o omejevalnih ukrepih proti Iranu in razveljavitvi Uredbe (EU) št. 961/2010 (UL L 88, 24.3.2012, str. 1).

⁽²⁾ UL L 319, 5.12.2007, str. 1.

⁽³⁾ UL L 266, 9.10.2009, str. 11.

⁽⁴⁾ UL L 94, 30.3.2012, str. 22.