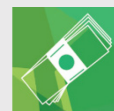


Sprawozdanie specjalne

**Działania UE na rzecz zwalczania  
prania pieniędzy w sektorze  
bankowym pozostają rozproszone  
i nie są wdrażane w wystarczającym  
stopniu**



EUROPEJSKI  
TRYBUNAŁ  
OBRACHUNKOWY

# Spis treści

|                                                                                                                                                                                           | Punkty |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|
| <b>Streszczenie</b>                                                                                                                                                                       | I-XI   |
| <b>Wstęp</b>                                                                                                                                                                              | 01-15  |
| Czym jest pranie pieniędzy?                                                                                                                                                               | 01-02  |
| Polityka publiczna w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy                                                                                                                           | 03-06  |
| Obowiązki UE i państw członkowskich                                                                                                                                                       | 07-12  |
| Aktualna sytuacja w obszarze polityki                                                                                                                                                     | 13-15  |
| <b>Zakres kontroli i podejście kontrolne</b>                                                                                                                                              | 16-19  |
| <b>Uwagi</b>                                                                                                                                                                              | 20-111 |
| Unijny wykaz państw trzecich stanowiących ryzyko nie jest dostosowany do potencjalnych zagrożeń dla UE                                                                                    | 20-37  |
| Zastosowana przez Komisję metoda gromadzenia danych w celu sporządzenia wykazu państw trzecich była efektywna, ale brak terminowej współpracy ze strony ESDZ stanowił utrudnienie         | 22-30  |
| Oceny Komisji są kompletne, ale w dużej mierze opierają się na sprawozdaniach FATF                                                                                                        | 31-33  |
| Pierwsze starania, by stworzyć niezależny unijny wykaz państw trzecich, skończyły się niepowodzeniem, w związku z czym obecny wykaz UE nie wykracza poza wykaz FATF                       | 34-37  |
| W przeprowadzonej przez Komisję analizie ryzyka dla rynku wewnętrznego UE brakuje ukierunkowania geograficznego, danych i uszeregowania priorytetów                                       | 38-49  |
| W metodyce Komisji nie ustalono hierarchii sektorów na podstawie ryzyka, nie zapewnia ona ukierunkowania geograficznego ani nie pozwala uchwycić zmian tendencji w czasie                 | 40-47  |
| Komisja nie przedstawiła informacji na temat prania pieniędzy i finansowania terroryzmu                                                                                                   | 48-49  |
| Transpozycja przepisów UE w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu jest skomplikowana, przebiega nierównomiernie, a Komisja przeprowadza swoją ocenę powoli | 50-66  |

|                                                                                                                                                                                                         |         |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------|
| Komisja podjęła przydatne działania w celu wsparcia transpozycji                                                                                                                                        | 53-54   |
| Skorzystanie przez Komisję z usług wykonawcy doprowadziło do powstania pewnych niedociągnięć                                                                                                            | 55-59   |
| Wiele państw członkowskich nie współpracowało w pełni z Komisją                                                                                                                                         | 60-62   |
| Komisja nie dysponowała wystarczającymi zasobami na potrzeby zarządzania procesem                                                                                                                       | 63-66   |
| <b>Komisja i EUNB nie wykorzystały skutecznie przysługujących im uprawnień dotyczących naruszeń prawa Unii</b>                                                                                          | 67-86   |
| Podejście Komisji do wniosków dotyczących naruszenia prawa Unii miało charakter doraźny                                                                                                                 | 71-73   |
| Działania podejmowane przez EUNB w związku z zarzutami dotyczącymi naruszenia prawa Unii były nadmiernie opóźnione                                                                                      | 74-76   |
| Na podejmowanie decyzji na wysokim szczeblu w EUNB wpływ miały interesy krajowe                                                                                                                         | 77-82   |
| Wymiana informacji między Komisją a EUNB nie została sformalizowana                                                                                                                                     | 83-86   |
| <b>EBC zaczął uwzględniać ryzyko związane z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu w ramach nadzoru ostrożnościowego, jednak – pomimo poprawy – wymiana informacji nie jest w pełni efektywna</b> | 87-111  |
| Pomimo poprawy wymiana informacji między krajowymi organami nadzoru a EBC nie jest w pełni efektywna                                                                                                    | 94-104  |
| Krajowe organy nadzoru stosują różne metodyki, a zalecenia EUNB dotyczące ocen nadzorczych nie są wystarczająco szczegółowe                                                                             | 105-111 |
| <b>Wnioski i zalecenia</b>                                                                                                                                                                              | 112-123 |

## **Załączniki**

**Załącznik I – Ramy prawne UE**

**Załącznik II – Porównanie czwartej i piątej dyrektywy w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy**

**Załącznik III – Różne procesy tworzenia wykazów w UE**

**Załącznik IV – UE i USA**

**Załącznik V – Etapy procesu dotyczącego naruszenia prawa Unii**

**Załącznik VI – Kontrole transpozycji**

**Załącznik VII – Rodzaje wymiany informacji w EBC**

**Akronimy i skróty**

**Glosariusz**

**Odpowiedzi Komisji i ESDZ**

**Odpowiedzi EBC**

**Odpowiedzi EUNB Zespół**

**kontrolny Ramy czasowe**

## Streszczenie

I Pranie pieniędzy oznacza praktykę „legalizowania” dochodów z przestępstw przez wprowadzanie tych środków do normalnego obiegu gospodarczego, tak aby ukryć ich nielegalne pochodzenie. Europol szacuje wartość podejrzanych transakcji na terytorium Europy na setki miliardów euro – równowartość 1,3% produktu krajowego brutto (PKB) UE. Według globalnych szacunków wartość tych transakcji wynosi niemal 3% światowego PKB.

II UE przyjęła swoją pierwszą dyrektywę w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy w 1991 r. w celu przeciwdziałania zagrożeniom dla rynku wewnętrznego związanym z praniem pieniędzy, a następnie w celu zapobiegania finansowaniu terroryzmu. Ostatniej aktualizacji dyrektywy dokonano w 2018 r. Skuteczność przepisów dyrektywy zależy od jej wdrożenia na szczeblu krajowym.

III Istotną rolę w przedmiotowej dziedzinie odgrywają również organy UE. Komisja opracowuje politykę, monitoruje transpozycję przepisów i przeprowadza analizę ryzyka. Europejski Urząd Nadzoru Bankowego (EUNB) z kolei przeprowadza analizy, bada przypadki naruszenia prawa Unii i ustanawia szczegółowe standardy do wykorzystania przez organy nadzoru i podmioty branżowe. W 2020 r. istotnie rozszerzono przysługujące Urzędowi kompetencje i uprawnienia w odniesieniu do przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu. Wreszcie Europejski Bank Centralny (EBC) uwzględnia ryzyko prania pieniędzy i finansowania terroryzmu w ramach nadzoru ostrożnościowego nad bankami w strefie euro, a od 2019 r. dzieli się z krajowymi organami nadzoru istotnymi i niezbędnymi informacjami w tej dziedzinie.

IV Zważywszy na duże znaczenie unijnej polityki w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu oraz obecną wolę zreformowania przepisów Trybunał postanowił przeprowadzić kontrolę tej polityki pod kątem efektywności i skuteczności. Celem niniejszego sprawozdania jest dostarczenie informacji zainteresowanym stronom i przedstawienie zaleceń, które pomogą w dalszym opracowywaniu i wdrażaniu polityki. Trybunał przyjrzał się działaniom UE w tej dziedzinie, skupiając się na sektorze bankowym. Kontroli Trybunału przyświecało pytanie o to, czy wspomniane zadania są dobrze realizowane.

V Ogólnie rzecz biorąc, jeśli chodzi o działania mające na celu zapobieganie praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu oraz podejmowanie kroków w przypadku wykrycia ryzyka, Trybunał stwierdził instytucjonalną fragmentację i niedostateczną

koordynację działań na szczeblu UE. W praktyce nadzór w tej dziedzinie jest nadal sprawowany na poziomie krajowym, a unijne ramy nadzoru są niewystarczające, aby zapewnić równorzędne warunki działania.

**VI** Komisja jest zobowiązana do publikowania wykazu państw spoza UE, które stanowią zagrożenie dla rynku wewnętrznego w związku z praniem pieniędzy. Stwierdzono niedociągnięcia w komunikacji z ujętymi w wykazie państwami trzecimi oraz brak współpracy ze strony Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych. Ponadto UE nie przyjęła do tej pory niezależnego wykazu państw trzecich wysokiego ryzyka. Co dwa lata Komisja przeprowadza również ocenę ryzyka dla rynku wewnętrznego. Ta ocena ryzyka nie pozwala śledzić zmian tendencji w czasie ani nie posiada wyraźnego ukierunkowania geograficznego. Nie wskazano w niej też wyraźnie priorytetów w odniesieniu do czynników ryzyka.

**VII** Trybunał ustalił, że ocena transpozycji dyrektyw przez państwa członkowskie przeprowadzana przez Komisję przebiegała powoli ze względu na niską jakość informacji przekazywanych przez państwa członkowskie oraz ograniczone zasoby Komisji. Pracownicy Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego prowadzili wnikliwe postępowania wyjaśniające w sprawie potencjalnych naruszeń prawa Unii, ale Trybunał znalazł dowody na lobbowanie w gronie członków Rady Organów Nadzoru, którzy uczestniczyli w procesie decyzyjnym. Trybunał stwierdził również, że Europejski Bank Centralny z powodzeniem rozpoczął wymianę informacji z krajowymi organami sprawującymi nadzór w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu, choć niektóre procedury decyzyjne były powolne. Jakość danych udostępnianych przez organy nadzoru różniła się istotnie w zależności od organu ze względu na praktyki stosowane na poziomie krajowym. EUNB aktualizuje zalecenia w tym zakresie.

**VIII** Trybunał zaleca, by Komisja:

- 1) wyraźniej określiła priorytety w zakresie ryzyka prania pieniędzy i finansowania terroryzmu oraz współpracowała z Europejską Służbą Działań Zewnętrznych w odniesieniu do wymienionych w wykazie państw trzecich;
- 2) w miarę możliwości korzystała z rozporządzeń zamiast dyrektyw;
- 3) ustanowiła ramy dla składania wniosków dotyczących naruszenia prawa Unii.

**IX** Trybunał zaleca, aby Europejski Urząd Nadzoru Bankowego:

- 1) wprowadził zasady uniemożliwiające innym członkom Rady Organów Nadzoru podejmowanie prób wywierania wpływu na członków odnośnego zespołu podczas trwania obrad;
- 2) wydał wytyczne, które ułatwią zharmonizowaną wymianę informacji między krajowymi i unijnymi organami nadzoru.

**X** Trybunał zaleca, aby Europejski Bank Centralny:

- 1) wprowadził bardziej efektywne wewnętrzne procedury decyzyjne;
- 2) wprowadził zmiany do swoich praktyk nadzorczych po opracowaniu przez EUNB odpowiednich zaleceń.

**XI** Zbliżająca się reforma przepisów stanowi dla Komisji, Parlamentu Europejskiego i Rady sposobność do wyeliminowania stwierdzonych uchybień i zaradzenia fragmentacji unijnych ram w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu.

# Wstęp

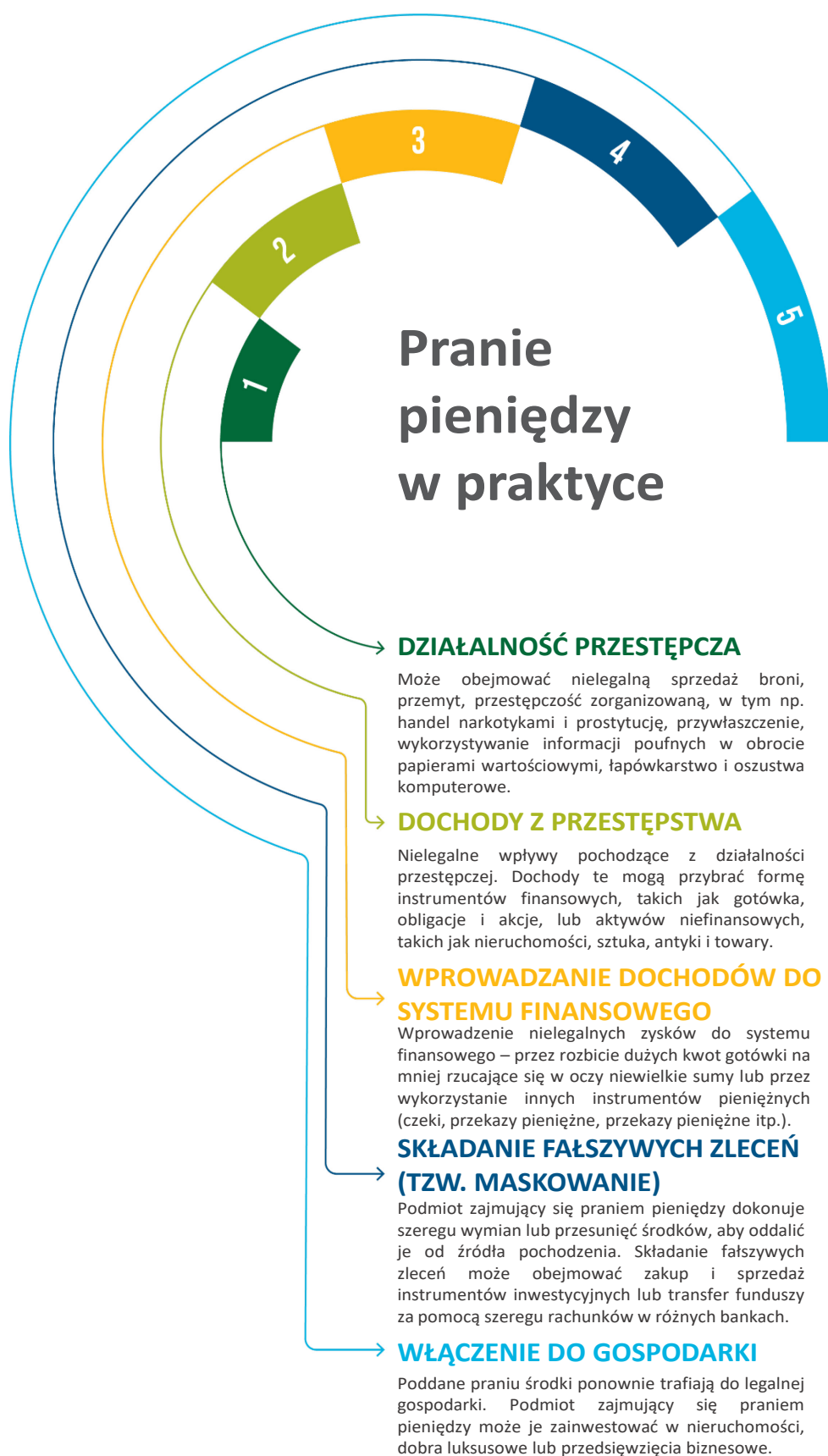
## Czym jest pranie pieniędzy?

**01** Pranie pieniędzy jest zjawiskiem, które może występować w wielu zróżnicowanych obszarach gospodarki – od gier hazardowych po obrót towarowy i zakup nieruchomości. Na pewnym etapie zajmujący się praniem pieniędzy muszą jednak zazwyczaj korzystać z usług systemu bankowego, zwłaszcza przy wymianie i przesunięciach środków finansowych pochodzących z nielegalnych źródeł (tzw. maskowanie). Więcej szczegółowych informacji na temat procesu prania pieniędzy zamieszczono na [rys. 1](#). Z najnowszych danych Eurostatu<sup>1</sup> wynika, że ponad 75% zgłoszonych podejrzanych transakcji pochodziło z instytucji kredytowych działających w ponad połowie państw członkowskich. Z tego względu środki zapobiegawcze w sektorze bankowym mogą być skutecznym narzędziem pozwalającym przerwać cykl prania pieniędzy.

---

<sup>1</sup> Zob. publikacja Eurostatu „[Money laundering in Europe](#)”, 2013.

**Rys. 1 – Jak odbywa się pranie pieniędzy**



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie definicji Grupy Specjalnej ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy (FATF).

**02** Zagrożeniem powiązanym z praniem pieniędzy jest finansowanie terroryzmu (zob. [ramka 1](#)). Polityka przeciwdziałania praniu pieniędzy i polityka przeciwdziałania finansowaniu terroryzmu są wzajemnie powiązane i co do zasady realizuje się je za pomocą tych samych instrumentów, określanych łącznie mianem przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu.

### Ramka 1

#### Czym jest finansowanie terroryzmu?

Finansowanie terroryzmu polega na dostarczaniu środków finansowych organizacjom terrorystycznym, bardzo często działających w wymiarze transgranicznym. Pod pewnymi względami finansowanie terroryzmu stanowi odwrotność prania pieniędzy, ponieważ dość często niewielkie sumy legalnych dochodów są łączone, a następnie wykorzystywane na potrzeby działalności terrorystycznej. Oba rodzaje działalności wiążą się z nielegalnymi przepływami finansowymi, dlatego do walki z nimi stosuje się zasadniczo te same narzędzia polityczne.

## Polityka publiczna w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy

**03** Początki krajowych polityk przeciwdziałania praniu pieniędzy mających na celu zapobieganie temu procederowi i wymierzanie kar sięgają lat 70. XX wieku. Na arenie międzynarodowej kluczowym organem w tej dziedzinie jest międzyrządowa Grupa Specjalna ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy (FATF), która została utworzona przez grupę G-7 w 1989 r. Grupa Specjalna ma siedzibę w Paryżu, a wśród 39 członków FATF są Stany Zjednoczone, Rosja i Chiny, a także Komisja Europejska i 14 państw członkowskich.

**04** Celem FATF jest ustalenie standardów i propagowanie skutecznych działań na rzecz zwalczania prania pieniędzy, finansowania terroryzmu i innych powiązanych zagrożeń dla integralności międzynarodowego systemu finansowego. Wytyczne FATF dotyczą obecnie kwestii takich jak środki zapobiegawcze dla instytucji finansowych, a także zalecane uprawnienia organów regulacyjnych, nadzorczych i organów ścigania. Grupa ułatwia sporządzanie sprawozdań z wzajemnej oceny – stanowią one system okresowych wzajemnych weryfikacji prowadzonych wśród jej członków, pozwalających ocenić, w jakim stopniu standardy i zalecenia Grupy są stosowane w praktyce. UE nie kładzie równie dużego nacisku na wzajemną ocenę wdrożenia przepisów na szczeblu krajowym w takim samym zakresie jak w przypadku podejścia stosowanego przez FATF.

**05** W 1991 r. UE przyjęła – opierając się na standardach FATF – dyrektywę w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy w celu uniemożliwienia przestępcom korzystania ze swobodnego przepływu kapitału na rynku wewnętrznym oraz w celu zharmonizowania wysiłków państw członkowskich na rzecz zwalczania prania pieniędzy. Od tego czasu UE aktualizowała dyrektywę w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy czterokrotnie – w miarę jak zmieniały się standardy FATF – za każdym razem zaostrzając przepisy. Wiązało się to z rosnącą świadomością na arenie międzynarodowej co do negatywnych skutków prania pieniędzy oraz nowych technik stosowanych przez osoby dopuszczające się takich przestępstw. Jednocześnie obowiązujące ramy prawne zostały wzmocnione za pomocą innych przepisów prawa karnego. Szczegółowe informacje na temat ram prawnych można znaleźć w [załączniku I](#).

**06** Ściganie i egzekwowanie prawa w odniesieniu do przestępstw prania pieniędzy w UE leży w gestii państw członkowskich, które stosują w tym względzie różne standardy ścigania i różne kary. Jeśli chodzi o inne kraje należące do FATF, Stany Zjednoczone zasadniczo stosują bardziej represyjny system egzekwowania przepisów i kar dotyczących prania pieniędzy, a w ostatnich latach odnotowano przypadki nakładania wysokich grzywien i innych kar na banki z UE działające w USA. Szczegółowe informacje przedstawiono w [załączniku IV](#).

## Obowiązki UE i państw członkowskich

**07** Dotychczas unijne ramy przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu miały głównie formę dyrektyw przyjmowanych na podstawie art. 114 TFUE. Kontrastuje to z innymi obszarami prawodawstwa w zakresie usług finansowych, w których bardziej powszechne stało się podejście hybrydowe obejmujące zarówno rozporządzenia, jak i dyrektywy. W związku z takim przyjętym rozwiązaniem w obszarze przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu organy UE zapewniają rozwój polityki, wytyczne i nadzór, ale prawo jest wdrażane w państwach członkowskich. Na szczeblu UE nie ustanowiono jednego organu sprawującego nadzór w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu. Wyznaczone krajowe organy sprawujące nadzór w tej dziedzinie mają za zadanie zapewnić, by instytucje finansowe i inne podmioty objęte przepisami w tym zakresie wypełniały swoje obowiązki, oraz podejmować działania naprawcze, jeśli tych obowiązków nie wypełniają. Takie działania mogą obejmować kary finansowe i ograniczenia w prowadzeniu działalności gospodarczej. Instytucje finansowe są również zobowiązane do zgłaszania podejrzanych działań jednostkom analityki finansowej (FIU) w swoich państwach członkowskich (zob. również [rys. 2](#)).

**08** W odróżnieniu od Stanów Zjednoczonych UE nie posiada jednego organu nadzorującego pranie pieniędzy w żadnym z sektorów gospodarki. Każde państwo członkowskie posiada organ nadzoru (lub organy nadzoru) właściwy do nadzorowania banków, a także innych podmiotów zobowiązanych, organy UE mają tymczasem ograniczone uprawnienia bezpośrednie. Zachowanie organów nadzoru jest bardzo różne, co może prowadzić do nierównego traktowania w poszczególnych państwach członkowskich<sup>2</sup>. W Stanach Zjednoczonych głównym organem regulacyjnym w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu jest Financial Crimes Enforcement Network (FinCEN). Sieć ta monitoruje banki, instytucje finansowe i osoby fizyczne. Działania FinCEN mają zasięg globalny, ponieważ organ ten ma prawo zakazać bankom spoza USA utrzymywania stosunków w ramach bankowości korespondenckiej z bankami amerykańskimi, jeśli ma uzasadnione podstawy do stwierdzenia, że istnieje poważne ryzyko, iż dany bank bierze udział w praniu pieniędzy<sup>3</sup>.

**09** Dyrekcja Generalna Komisji ds. Stabilności Finansowej, Usług Finansowych i Unii Rynków Kapitałowych (DG FISMA)<sup>4</sup> koordynuje politykę UE w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu. Komisja jest odpowiedzialna za naświetlanie zagrożeń dla systemu finansowego UE i wydawanie odpowiednich zaleceń zainteresowanym stronom. Odpowiada również za opracowywanie polityki oraz zapewnienie transpozycji i wdrożenia prawodawstwa UE w państwach członkowskich. Komisja pełni zatem kluczową funkcję, jeśli chodzi o ułatwienie ustanowienia solidnych ram w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu w UE. Również Europejska Służba Działań Zewnętrznych (ESDZ) i Europol mają do odegrania rolę przy opracowywaniu – na potrzeby Komisji – odpowiednich danych wywiadowczych dotyczących prania pieniędzy i finansowania terroryzmu.

---

<sup>2</sup> EUNB stwierdził niedawno, że „istnieje zatem prawdopodobieństwo, że to samo naruszenie popełnione przez tę samą instytucję finansową będzie skutkowało nałożeniem różnych sankcji i środków w zależności od tego, który właściwy organ jest odpowiedzialny za podjęcie działań w zakresie egzekwowania przepisów, lub też nie będzie skutkowało nałożeniem żadnych sankcji ani środków”. [„EBA Report on European Commission's call for advice on the future EU legal framework on AML/CFT”](#), wrzesień 2020 r., pkt 88, s. 23.

<sup>3</sup> Może to doprowadzić do upadłości banku.

<sup>4</sup> W styczniu 2020 r. DG FISMA przejęła odpowiedzialność za przeciwdziałanie praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu od Dyrekcji Generalnej Komisji ds. Sprawiedliwości i Konsumentów (DG JUST).

**10** Od 2020 r. EUNB jest odpowiedzialny za kierowanie walką z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu w unijnym sektorze finansowym, a także koordynowanie jej i monitorowanie. Wcześniej zadania Urzędu obejmowały wyłącznie sektor bankowy, w tym opracowywanie narzędzi regulacyjnych takich jak wytyczne, opinie na temat zagrożeń w dziedzinie prania pieniędzy i finansowania terroryzmu oraz sprawozdania. Ponadto EUNB posiada uprawnienia do prowadzenia postępowań wyjaśniających w sprawie podejrzenia naruszenia prawa Unii w tym zakresie przez krajowe organy nadzoru. Urzędowi nie przyznano uprawnień nadzorczych ani w zakresie egzekwowania przepisów.

**11** Europejski Bank Centralny (EBC) jest odpowiedzialny za nadzór ostrożnościowy nad dużymi bankami w strefie euro. Skutki ostrożnościowe związane z ryzykiem w zakresie prania pieniędzy i finansowania terroryzmu stają się w coraz większym stopniu przedmiotem zainteresowania EBC, ponieważ ten rodzaj ryzyka może prowadzić do powstania problemów w dziedzinie nadzoru, a także stworzyć ryzyko utraty reputacji przez cały sektor. Od 2019 r. EBC zaczął systematycznie uwzględniać kwestię przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu w nadzorze ostrożnościowym, który jest prowadzony w ramach procesu przeglądu i oceny nadzorczej (SREP). Przy wsparciu EUNB i innych Europejskich Urzędów Nadzoru EBC podpisał umowy o wymianie informacji z około 50 organami sprawującymi nadzór w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu, a organy nadzoru EBC oceniają otrzymywane informacje, uwzględniają je w swoich pracach w zakresie nadzoru ostrożnościowego oraz, w razie potrzeby, wdrażają odpowiednie środki ostrożnościowe.

**12** Europol wspiera państwa członkowskie w walce z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu. Kluczowe unijne podmioty w tej dziedzinie przedstawiono na [rys. 2](#).

## Rys. 2 – Kluczowe podmioty instytucjonalne zajmujące się przeciwdziałaniem praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu w UE

### Poziom UE

#### Komisja

Odpowiada za opracowywanie polityki na szczeblu UE w zakresie zwalczania prania pieniędzy, ustalanie priorytetów, dokonywanie oceny ryzyka oraz jej przeprowadzanie w ramach polityki UE.

#### EUNB

Urząd jest odpowiedzialny za opracowanie standardów technicznych i zaleceń. Posiada także uprawnienia do prowadzenia postępowań wyjaśniających dotyczących naruszenia prawa Unii. Od 2020 r. kompetencje Urzędu w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu rozciągają się na wszystkie instytucje finansowe, ale pozostaje on jedynym z trzech Europejskich Urzędów Nadzoru odpowiedzialnym za sektor bankowy.

#### EBC

Europejski Bank Centralny (EBC) jest odpowiedzialny za nadzór ostrożnościowy nad dużymi bankami w strefie euro. Wykonując swoje zadania w zakresie nadzoru ostrożnościowego, Bank reaguje na problematyczne kwestie związane z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu, które mogą mieć wpływ na bezpieczeństwo i solidność banku.

#### Europol

Europol jest organem ścigania UE, który m.in. wspiera państwa członkowskie w walce z praniem pieniędzy i terroryzmem. Udostępnia zgłoszenia o podejrzanach transakcjach za pośrednictwem platformy informatycznej o nazwie FIU.net.

### Poziom państwa członkowskiego

#### Organy sprawujące nadzór w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy

Są to organy w państwie członkowskim, którym powierzono nadzorowanie systemu przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu i badanie podmiotów zobowiązanych pod kątem przestrzegania krajowego systemu w tym obszarze. Niektóre z nich mogą nakładać kary za nieprzestrzeganie przepisów lub proponować to innemu organowi. Często w jednym państwie członkowskim działa więcej niż jeden organ tego rodzaju.

#### Jednostki analityki finansowej

Jednostki analityki finansowej (FIU) są organami państwa członkowskiego odpowiedzialnymi za gromadzenie i analizowanie zgłoszeń podejrzanym transakcji składanych przez podmioty zobowiązane oraz za rozpowszechnianie wyników swoich analiz wśród krajowych organów zajmujących się przeciwdziałaniem praniu pieniędzy oraz wśród innych FIU w UE lub w państwach trzecich.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

## Aktualna sytuacja w obszarze polityki

**13** Jednym z kluczowych aspektów obecnej debaty politycznej na temat unijnych struktur w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu jest brak centralnego unijnego nadzoru w tym obszarze oraz to, w jaki sposób brak ten prowadzi do nierównych warunków działania<sup>5</sup>.

**14** W maju 2020 r. Komisja przyjęła plan działania dotyczący przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu w postaci komunikatu<sup>6</sup>. W dokumencie tym uwzględniono szereg filarów, a jednocześnie opublikowana została zaktualizowana metodyka identyfikowania państw trzecich wysokiego ryzyka. Komisja ma zaproponować ustanowienie jednolitego zbioru przepisów i jednego organu nadzorczego ds. przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu. Propozycja ta zyskała następnie szerokie poparcie Parlamentu Europejskiego<sup>7</sup>.

**15** W listopadzie 2020 r. Rada wydała konkluzje<sup>8</sup>, w których udzieliła szerokiego poparcia celom strategicznym określonym w planie. Oczekuje się, że Komisja przedstawi wnioski ustawodawcze dotyczące włączenia filarów określonych w poprzednim akapicie do połowy 2021 r.

---

<sup>5</sup> Zwrócił na to uwagę Bazylejski Instytut Zarządzania w publikacji pt. „Basel AML Index: Ranking money laundering and terrorist financing risks around the world” (wydanie z 2020 r., s. 4): „Te słabe wyniki w połączeniu z naruszeniami przepisów w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy odnotowanymi w europejskich bankach w ciągu ostatnich kilku lat [...] wzbudziły niepokój co do jakości nadzoru bankowego i pozabankowego związanego z przeciwdziałaniem praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu”.

<sup>6</sup> Plan działania Komisji Europejskiej na rzecz kompleksowej unijnej polityki zapobiegania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu, maj 2020 r.

<sup>7</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie kompleksowej unijnej polityki zapobiegania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu – plan działania Komisji i dalszy rozwój sytuacji, lipiec 2020 r.

<sup>8</sup> Konkluzje Rady UE w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu, listopad 2020 r.

## Zakres kontroli i podejście kontrolne

**16** Zważywszy na znaczenie polityki w dziedzinie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu w UE, ostatnie głośne przypadki prania pieniędzy i finansowania terroryzmu w sektorze bankowym oraz obecną wolę, by przeprowadzić reformy, Trybunał postanowił skontrolować tę politykę pod kątem efektywności i skuteczności. Celem niniejszego sprawozdania jest dostarczenie informacji zainteresowanym stronom i przedstawienie zaleceń, które pomogą w opracowaniu polityki i jej późniejszym wdrożeniu.

**17** Główne pytanie kontrolne dotyczyło tego, czy działania UE w zakresie zwalczania prania pieniędzy w sektorze bankowym są należycie realizowane. Choć przeprowadzona przez Trybunał kontrola koncentruje się na sektorze bankowym, wnioski można wykorzystać w odniesieniu do polityki w zakresie prania pieniędzy i finansowania terroryzmu także w innych sektorach. Zakresem niniejszej kontroli nie objęto jednostek analityki finansowej. W ramach kontroli sformułowano następujące pytania podrzędne:

- Czy UE sporządza wykaz państw trzecich, w którym określa się konkretne zagrożenia dla UE?
- Czy Komisja właściwie oceniła ryzyko prania pieniędzy mające niekorzystny wpływ na rynek wewnętrzny?
- Czy Komisja właściwie oceniła transpozycję przepisów UE na grunt prawa krajowego?
- Czy Komisja i EUNB podjęły terminowe i skuteczne działania w odpowiedzi na potencjalne naruszenia unijnego prawa w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu?
- Czy EBC w sposób efektywny uwzględnił ryzyko prania pieniędzy i finansowania terroryzmu w ramach swojego nadzoru ostrożnościowego nad bankami i czy sprawnie dzielił się informacjami z krajowymi organami nadzoru?

**18** Jednostkami kontrolowanymi objętymi kontrolą Trybunału były: Komisja (głównie DG FISMA), Europejski Urząd Nadzoru Bankowego (EUNB) oraz Europejski Bank Centralny (EBC). Ustalenia zostały również przedstawione ESDZ. Ponadto Trybunał przeprowadził elektroniczną ankietę wśród 27 krajów członkowskich Grupy Ekspertów ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy i Finansowaniu Terroryzmu (EGMLTF). Ankieta dotyczyła aspektów realizacji polityki w zakresie prania pieniędzy i finansowania

terroryzmu na szczeblu krajowym, takich jak ocena ryzyka i transpozycja. Trybunał otrzymał odpowiedzi z 20 krajów. W niniejszym sprawozdaniu zamieszczono liczne odwołania do tego badania ankietowego. Trybunał przeprowadził także wywiady z organami publicznymi zaangażowanymi w politykę i nadzór w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu z czterech państw członkowskich, które zostały wybrane ze względu na wielkość, lokalizację oraz ryzyko prania pieniędzy i finansowania terroryzmu, z którym muszą się mierzyć. W kilku sekcjach sprawozdania przedstawiono wyniki szczegółowych badań przeprowadzonych przez Trybunał na próbie państw członkowskich lub banków, przy czym kryteria wyboru zostały wyjaśnione w odpowiednich fragmentach dokumentu. Trybunał omówił wstępne ustalenia z panelem ekspertów.

**19** Przyjęte przez Trybunał kryteria kontroli opierają się na międzynarodowych standardach ustanowionych przez FATF<sup>9</sup> i Bazylejski Komitet Nadzoru Bankowego<sup>10</sup>. Do tego celu wykorzystano również ramy prawne (dyrektywy w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy, dyrektywa w sprawie wymogów kapitałowych, rozporządzenie w sprawie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego i rozporządzenie w sprawie EUNB) oraz odpowiednie wytyczne wydane przez EUNB. W przypadku działalności Urzędu w stosownych przypadkach Trybunał przeprowadził analizę względem konkretnego zestawu przepisów regulaminowych obowiązujących w Urzędzie. W kwestii transpozycji Trybunał odniósł się do stosowanych przez Komisję wytycznych w sprawie lepszego stanowienia prawa, w odniesieniu do oceny ryzyka przeprowadzonej przez Komisję Trybunał zastosował natomiast odpowiednie standardy oceny ryzyka.

---

<sup>9</sup> Zalecenia FATF z 2012 r., wersja zmieniona, czerwiec 2019 r.

<sup>10</sup> Bazylejski Komitet Nadzoru Bankowego, publikacje pt. „Introduction of guidelines on interaction and cooperation between prudential and AML/CFT supervision” oraz pt. „Core Principles for Effective Banking Supervision”.

## Uwagi

### Unijny wykaz państw trzecich stanowiących ryzyko nie jest dostosowany do potencjalnych zagrożeń dla UE

**20** Komisja jest prawnie zobowiązana do wskazania krajów spoza UE, w przypadku których w krajowych ramach przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu występują systemowe niedociągnięcia stanowiące ryzyko dla systemu finansowego UE<sup>11</sup>. Komisja przyjmuje wykaz państw trzecich wysokiego ryzyka w drodze aktu delegowanego<sup>12</sup>. Wskazanie przez Komisję takich państw trzecich<sup>13</sup> oznacza, że podmioty zobowiązane (w tym banki) działające na terenie UE są natychmiast zmuszone do stosowania znacznie bardziej rygorystycznych środków (w szczególności wzmocnionych środków należytej staranności) w kontaktach z osobami i przedsiębiorstwami działającymi w państwach znajdujących się w wykazie. Rozwiązanie to ma na celu ochronę prawidłowego funkcjonowania rynku wewnętrznego oraz ograniczenie napływu do UE pieniędzy z nielegalnych źródeł. Przy opracowywaniu wykazu Unia musi wziąć pod uwagę ponad 200 państw i terytoriów. Umieszczenie państwa w wykazie może prowadzić do opóźnień i dodatkowych kosztów w prowadzeniu działalności gospodarczej dla przedsiębiorstw i obywateli UE, którzy chcą prowadzić interesy z takim państwem, i na odwrót. Może również prowadzić do procederu ograniczania ryzyka (ang. *de-risking*), czyli strategicznego wycofywania się firm z segmentów rynku ze względu na obciążenia regulacyjne.

**21** Trybunał ocenił, czy proces opracowywania przez Komisję wykazu państw trzecich jest efektywny i skuteczny, przy czym w ramach oceny odniesiono się do odpowiednich standardów.

---

<sup>11</sup> Na podstawie dyrektyw (UE) 2015/849 („czwarta dyrektywa w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy”) i (UE) 2018/843 („piąta dyrektywa w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy”), art. 9.

<sup>12</sup> Art. 290 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

<sup>13</sup> Termin „państwo trzecie” odnosi się do jurysdykcji (krajów i terytoriów) spoza UE.

**Zastosowana przez Komisję metoda gromadzenia danych w celu sporządzenia wykazu państw trzecich była efektywna, ale brak terminowej współpracy ze strony ESDZ stanowił utrudnienie**

**22** Dyrektywa w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy zobowiązuje Komisję do uwzględniania, przy dokonywaniu ocen, wiarygodnych i aktualnych źródeł informacji, w tym ram przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu w państwach trzecich. Na pierwszym etapie w lipcu 2018 r. Komisja przyjęła i opublikowała dokument roboczy, w którym przedstawiono procedurę roboczą dotyczącą identyfikacji określonych jurysdykcji państw trzecich<sup>14</sup> (tzw. metodyka z 2018 r.).

**23** Metodyka ta opiera się na wymogach zawartych w dyrektywie w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz standardach, metodyce i najlepszych praktykach FATF. Przyjęto w niej również procedurę umieszczania w wykazie przez FATF jako punkt wyjścia dla polityki UE wobec państw trzecich oraz dodano dane wywiadowcze dotyczące poszczególnych krajów gromadzone przez Europol i ESDZ. Za podstawę obiera się najnowsze sprawozdanie z wzajemnej oceny sporządzone przez FATF lub odpowiedni organ regionalny. Podejście Komisji różni się nieco od podejścia przyjętego przez USA, bowiem podejście amerykańskie dopuszcza różne poziomy ryzyka państw trzecich i w większym stopniu opiera się na sankcjach.

**24** Oprócz wspomnianego powyżej procesu Komisja realizuje również inne procesy sporządzania wykazów, które przeciwdziałają zagrożeniom w zakresie prania pieniędzy i finansowania terroryzmu pochodzącym spoza UE, w szczególności wykaz jurysdykcji podatkowych niechętnych współpracy do celów podatkowych, a także wykaz środków ograniczających (sankcji). Zostały one porównane w [załączniku III](#). Zarówno wykaz podatkowy, jak i wykaz sankcji mają zachęcać do wprowadzania zmian w państwach spoza UE, natomiast wykaz państw trzecich dotyczący przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu ma głównie charakter defensywny. Ponadto oba te pozostałe wykazy są określane na mocy decyzji Rady.

**25** Odnośna metodyka (zob. pkt [22](#)) zobowiązuje również Komisję do gromadzenia informacji od Europolu i ESDZ, ponieważ dysponują one odpowiednią wiedzą specjalistyczną, w tym – w przypadku ESDZ – informacjami dotyczącymi ryzyka prania pieniędzy i finansowania terroryzmu w poszczególnych państwach trzecich. Podczas

---

<sup>14</sup> Komisja, „Methodology for identifying high risk third countries under Directive (EU) 2015/849”.

ustalania zakresu i priorytetów Komisja zwróciła się do Europolu i ESDZ z formalnym wnioskiem o udzielenie informacji związanych z identyfikacją państw trzecich.

**26** W *tabeli 1* przedstawiono ramy czasowe sporządzenia i aktualizacji wykazu państw trzecich przez Komisję.

**Tabela 1 – Etapy tworzenia wykazu państw trzecich**

| Data                               | Działanie                                                                                                                                                                                                            |
|------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 14 lipca 2016 r.                   | Pierwszy akt delegowany oparty na czwartej dyrektywie w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy, w znacznej mierze powielający wykaz FATF (kilkukrotnie aktualizowany w celu uwzględnienia kolejnych wykazów FATF) |
| 22 czerwca 2018 r.                 | Metodyka Komisji dotycząca aktu delegowanego na podstawie piątej dyrektywy w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy (tzw. metodyka z 2018 r.)                                                                     |
| marzec – wrzesień 2018 r.          | Ustalenie zakresu analizy przez Komisję i analiza własna (z udziałem Europolu i ESDZ)                                                                                                                                |
| wrzesień 2018 r. – styczeń 2019 r. | Zaangażowanie Komisji we współpracę z państwami członkowskimi w zakresie projektów dokumentów krajowych i projektów aktów delegowanych                                                                               |
| 13 lutego 2019 r.                  | Przyjęcie przez Komisję aktu delegowanego na podstawie metodyki z 2018 r.                                                                                                                                            |
| 7 marca 2019 r.                    | Odrzucenie aktu delegowanego przez Radę (zob. pkt 34)                                                                                                                                                                |
| 7 maja 2020 r.                     | Przyjęcie zaktualizowanego aktu delegowanego w celu dalszego dostosowania do wykazów FATF                                                                                                                            |
| 7 maja 2020 r.                     | Przyjęcie zmienionej metodyki do stosowania od dnia 7 maja (tzw. metodyka z 2020 r.)                                                                                                                                 |

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

**27** Europol terminowo i konsekwentnie przekazywał Komisji informacje na potrzeby ustalania zakresu i szeregowania priorytetów. ESDZ natomiast początkowo nie dostarczyła żadnych informacji, o które Komisja zwróciła się na piśmie, a dane na potrzeby procesu zaczęła przekazywać dopiero później. Brak informacji dotyczących poszczególnych krajów w momencie, gdy Komisja po raz pierwszy zwróciła się o nie, sprawił, że cała procedura przebiegała mniej efektywnie.

**28** Wystąpiły również problemy dotyczące zaangażowania państw trzecich, z którymi należało się zmierzyć. W metodyce zobowiązano ESDZ i Komisję do podejmowania działania w skoordynowany sposób i dopilnowania, by dane państwo trzecie było w pełni i w odpowiednim czasie informowane o przyjęciu aktu delegowanego. Trybunał nie znalazł dowodów na to, że rzetelnie wypełniano to zobowiązanie.

**29** Komisja przyjmuje wykaz państw trzecich wysokiego ryzyka w drodze aktu delegowanego. W związku z tym Komisja ma obowiązek przeprowadzenia – przed przyjęciem aktu – konsultacji z grupami ekspertów reprezentującymi państwa członkowskie.

**30** Komisja kontaktowała się z Radą za pośrednictwem EGMLTF i prosiła o wkład na potrzeby opracowania profili ryzyka poszczególnych państw, ocen dotyczących przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowania terroryzmu oraz projektu aktu delegowanego. Podczas przeprowadzonych w listopadzie 2018 r. konsultacji w sprawie przygotowania profili ryzyka krajów oraz ocen przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowania terroryzmu (tzw. kart informacyjnych poszczególnych państw) (zob. [tabela 1](#)) prawie połowa państw członkowskich przekazała Komisji odpowiednie uwagi.

### **Oceny Komisji są kompletne, ale w dużej mierze opierają się na sprawozdaniach FATF**

**31** Metodyka zobowiązuje Komisję do przygotowania profili dla każdego ocenianego kraju, które powinny obejmować opis zagrożeń i czynników ryzyka. Komisja musi również dokonać – na podstawie analizy ośmiu elementów składowych – ogólnej oceny poziomu niedociągnięć w danym państwie trzecim.

**32** Na podstawie dokonanej analizy próby dziesięciu krajów Trybunał stwierdza, że Komisji udało się skutecznie zgromadzić informacje na temat ryzyka związanego z państwami trzecimi i skompilować je w profile poszczególnych państw, które następnie Komisja wykorzystała do swoich ocen. Ogólnie rzecz biorąc, profile krajów zawierały w większości przypadków kompletne i istotne informacje, zebrane zarówno

z wewnętrznych, jak i publicznie dostępnych źródeł informacji. Opierają się one jednak w dużej mierze na sprawozdaniach z wzajemnej oceny sporządzonych zgodnie z metodyką FATF, a niektóre z nich mają nawet dziesięć lat.

**33** W metodyce Komisji nie stosuje się żadnych wag ani kryteriów punktowych przypisanych do poszczególnych elementów składowych ani też nie przypisuje się ratingu. Wybór jurysdykcji opiera się ostatecznie na ocenie ekspertów, w dobranej próbie Trybunał nie stwierdził jednak żadnych niespójności w wyborach jurysdykcji dokonywanych przez Komisję.

### **Pierwsze starania, by stworzyć niezależny unijny wykaz państw trzecich, skończyły się niepowodzeniem, w związku z czym obecny wykaz UE nie wykracza poza wykaz FATF**

**34** W dniu 13 lutego 2019 r. Komisja przyjęła akt delegowany, w którym wskazano 23 państwa trzecie wysokiego ryzyka (zob. [tabela 1](#)). Akt delegowany mógłby wejść w życie tylko wówczas, gdyby Parlament Europejski i Rada, w ciągu miesiąca od notyfikacji aktu, nie wyraziły sprzeciwu. W dniu 7 marca 2019 r. Rada jednogłośnie postanowiła odrzucić projekt wykazu przedstawiony przez Komisję. Wiele państw członkowskich wyraziło obawy, że proces konsultacji z nimi został przeprowadzony w pośpiechu. Parlament natomiast zatwierdził akt delegowany w swojej rezolucji z dnia 14 marca 2019 r.

**35** Po odrzuceniu wniosku przez Radę Komisja przystąpiła do przedstawienia nowego aktu delegowanego w maju 2020 r. (zob. [tabela 1](#)). Akt zaproponowano na podstawie podejścia FATF, uwzględniając jedynie kraje znajdujące się w wykazie i usunięte z niego przez FATF. Wykaz ten miał bardziej ograniczony zakres. Nie został on odrzucony ani przez Parlament, ani przez Radę, w związku z czym ma obecnie moc obowiązującą. Tytułem informacji w sprawozdaniu zamieszczono wykaz z lutego 2019 r. z zaznaczeniem krajów, które w tym czasie nie znajdowały się w wykazie FATF (zob. [tabela 2](#)).

**36** Ogółem proces opracowywania niezależnego unijnego wykazu państw trzecich nie był skuteczny. Dotychczas UE nie uzgodniła wykazu państw trzecich, który wykraczałby poza obowiązujący wykaz FATF i który dotyczyłby konkretnych zagrożeń odnoszących się do UE. Wybrana reakcja na ryzyko dotyczy wyłącznie poziomu krajowego i nie jest ukierunkowana na żaden konkretny podmiot ani sektor, tak jak w przypadku wykazu sankcji UE.

**37** W maju 2020 r. Komisja opublikowała udoskonaloną metodykę, która ma być stosowana w kolejnym procesie opracowywania wykazu. Obecnie proces ten jest wdrażany. Aktualna metodyka opiera się na poprzedniej i będzie zakładać większe zaangażowanie państw trzecich. Oznacza to, że wpisanie nowego państwa trzeciego do wykazu może trwać do 12 miesięcy. Ustalenia Trybunału dotyczące niedociągnięć występujących w poprzedniej wersji metodyki nie straciły na aktualności w odniesieniu do wdrażania obowiązującej wersji.

**Tabela 2 – Odrzucony wykaz z 2019 r.**

| Jurysdykcje w wykazie UE                                                                                                                                              |                                                                                                                                                                  |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Państwa w obowiązującym wykazie FATF                                                                                                                                  | Państwa nieobjęte obowiązującym wykazem FATF                                                                                                                     |
| Koreańska Republika Ludowo-Demokratyczna<br>Iran<br>Bahamy<br>Botswana<br>Etiopia<br>Ghana<br>Pakistan<br>Sri Lanka<br>Syria<br>Trynidad i Tobago<br>Tunezja<br>Jemen | Afganistan<br>Samoa Amerykańskie<br>Guam<br>Irak<br>Libia<br>Nigeria<br>Panama<br>Portoryko<br>Samoa<br>Arabia Saudyjska<br>Wyspy Dziewicze Stanów Zjednoczonych |

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

### **W przeprowadzonej przez Komisję analizie ryzyka dla rynku wewnętrznego UE brakuje ukierunkowania geograficznego, danych i uszeregowania priorytetów**

**38** Czwarta dyrektywa w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy zobowiązuje Komisję do przeprowadzenia oceny szczególnych zagrożeń w zakresie prania pieniędzy i finansowania terroryzmu wpływających niekorzystnie na rynek wewnętrzny i związanych z działalnością transgraniczną oraz do składania sprawozdań co dwa lata lub – w stosownych przypadkach – częściej. Jest to tak zwana ponadnarodowa ocena ryzyka. Pierwszą ocenę ryzyka tego rodzaju sporządzono w 2017 r., a drugą w 2019 r. Celem tego mapowania czynników ryzyka jest rozpoznanie nasilenia i lokalizacji problemów w Unii, co ma pomóc w ustaleniu odpowiednich działań naprawczych. Jest to również kluczowe narzędzie zarówno dla decydentów, jak i banków, wskazujące im, na czym powinni skupić swoje działania, aby jak najskuteczniej ograniczyć ryzyko prania pieniędzy i finansowania terroryzmu. Również państwa członkowskie były

zobowiązane do sporządzania krajowych ocen ryzyka, ale nie były one przedmiotem oceny Trybunału. Komisja jest również zobowiązana do zbierania od państw członkowskich danych ilościowych na temat prania pieniędzy.

**39** Trybunał ocenił, czy stosowany przez Komisję proces sporządzania ponadnarodowej oceny ryzyka i publikowania statystyk był efektywny i skuteczny, przy czym w ocenie odniesiono się do odpowiednich standardów.

**W metodyce Komisji nie ustalono hierarchii sektorów na podstawie ryzyka, nie zapewnia ona ukierunkowania geograficznego ani nie pozwala uchwycić zmian tendencji w czasie**

**40** Metodyka Komisji opiera się na podejściu FATF. W podejściu tym uwzględniono wszystkie niezbędne szczegółowe informacje zgodnie ze standardami zarządzania ryzykiem (zob. [tabela 3](#)).

**41** Podejście stosowane przy przeprowadzaniu ponadnarodowej oceny ryzyka ma na celu ocenę słabych punktów wykrytych na szczeblu UE dzięki systematycznej analizie ryzyka prania pieniędzy związanego z technikami stosowanymi przez potencjalnych sprawców piorących pieniądze i finansujących terroryzm.

**42** Prace Komisji nad ponadnarodową oceną ryzyka z 2019 r. obejmowały analizę i towarzyszącą jej ocenę dla każdego z 47 produktów lub usług. W ocenie przedstawiono istotne zagrożenia, słabe punkty i wnioski (zob. [tabela 3](#)).

**Tabela 3 – Ponadnarodowe oceny ryzyka przygotowane przez Komisję**

|                                                                   | 2017              | 2019 |
|-------------------------------------------------------------------|-------------------|------|
| Sektory zawodowe                                                  | 10                | 11   |
| Produkty lub usługi                                               | 40                | 47   |
| Średnie zagrożenie (próba Europejskiego Trybunału Obrachunkowego) | 2,7 <sup>15</sup> | 3,2  |
| Średnie narażenie (próba Europejskiego Trybunału Obrachunkowego)  | 2,8               | 3,0  |

*Uwaga:* przyjęte przez Trybunał podejście do doboru próby przedstawiono w pkt 46. Przez zagrożenie Trybunał rozumie prawdopodobieństwo wykorzystania produktu lub usługi do nielegalnych celów. Przez narażenie Trybunał rozumie potencjalne słabe punkty tych samych produktów lub usług, które umożliwiają grupom terrorystycznym lub zorganizowanym organizacjom przestępczym wykorzystanie ich do nielegalnych celów.

*Źródło:* analiza przeprowadzona przez Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie dokumentacji Komisji.

**43** Aktualizacje ponadnarodowej oceny ryzyka opracowano na podstawie informacji pochodzących z bieżącej wymiany z zainteresowanymi stronami, w tym z państwami członkowskimi, organizacjami zawodowymi i pozarządowymi. W odpowiedzi na przeprowadzoną przez Trybunał ankietę 50% państw członkowskich stwierdziło, że ta ocena jest bardzo przydatna przy opracowywaniu polityki na szczeblu krajowym, natomiast 40% odpowiedziało, że jest ona przydatna w pewnym stopniu.

**44** Komisja nie przedstawia ocen sektorowych według poziomu priorytetu (wynik ogólny: na przykład zagrożenie pomnożone przez narażenie), ale w podziale na poszczególne sektory zawodowe. W towarzyszącym ocenie komunikacie Komisji znajduje się jednak podsumowanie zagrożeń dla sektorów. Komisja nie dokonała w odniesieniu do poszczególnych sektorów oceny ewentualnego wzrostu poziomu ogólnego zagrożenia lub narażenia w latach 2017–2019. Ponadto brak danych statystycznych pozwalających na przeprowadzanie porównań utrudnia Komisji zestawianie zagrożeń występujących w różnych sektorach (zob. również pkt 48).

<sup>15</sup> Skala od 1 (niski poziom) do 4 (wysoki poziom).

**45** W metodyce oceny ryzyka opracowanej przez Komisję z pomocą EGMLTF wpływ czynników ryzyka rezydualnego zidentyfikowanych po przeanalizowaniu zagrożeń i słabych punktów uznaje się we wszystkich przypadkach za „wciąż znaczący”. Świadczy to o braku priorytetów w prowadzonych działaniach.

**46** Do analizy Trybunał dobrał próbę trzech spośród 47 produktów i usług (pieniądz elektroniczny, usługi maklerskie oraz zarządzanie majątkiem – bankowość prywatna), ponieważ są one istotne dla sektora bankowego i zostały ocenione jako bardzo narażone na zagrożenia. Kontrolerzy Trybunału poczynili następujące ustalenia:

- chociaż Trybunał odnotował, że różne zainteresowane strony zapewniły wkład na etapie opracowywania wstępnej wersji kart informacyjnych, nie można było wyraźnie powiązać tego wkładu z dokonaną oceną;
- Trybunał wykrył, że zmianom w punktacji nie towarzyszyło uzasadnienie, zwłaszcza w przypadkach, gdy wnioski były bardziej krytyczne;
- w ramach oceny ryzyka nie zapewniono ukierunkowania geograficznego, choć w przypadku niektórych sektorów podejście takie byłoby uzasadnione;
- Komisja ma prawo dokonywać aktualizacji w okresie między regularnymi aktualizacjami przeprowadzanymi co dwa lata, tak aby uwzględnić zmiany w sektorach, w których innowacje przebiegają szybko, nigdy jednak z tego prawa nie skorzystała;
- jeśli chodzi o monitorowanie realizacji zaleceń, dwa lata mogą okazać się niewystarczające, aby Komisja mogła sprawdzić, czy działania zostały ukończone.

**47** Monitorowanie ponadnarodowej oceny ryzyka z 2017 r. zostało przeprowadzone podczas opracowywania jej edycji z 2019 r. W przypadku trzech skontrolowanych sektorów Trybunał nie znalazł wyraźnej wzmianki o wnioskach z tego monitorowania w ponadnarodowej ocenie ryzyka z 2019 r. na poziomie sektora. W sprawozdaniu Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady zawarto jednak ogólne informacje z monitorowania realizacji zaleceń<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> Komisja, [sprawozdanie w sprawie oceny ryzyka związanego z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu, które ma wpływ na rynek wewnętrzny i dotyczy działalności transgranicznej](#), sekcja 4 – zalecenia.

## **Komisja nie przedstawiła informacji na temat prania pieniędzy i finansowania terroryzmu**

**48** W przeszłości istniało niewiele wiarygodnych szacunkowych danych dotyczących skali prania pieniędzy w Europie, zarówno w podziale na sektory, częstotliwość występowania, jak i w ujęciu kwotowym. Od stycznia 2020 r. Komisja jest zobowiązana gromadzić i następnie udostępniać dane statystyczne dotyczące kwestii związanych z efektywnością krajowych systemów zwalczania prania pieniędzy i finansowania terroryzmu. Państwa członkowskie są z kolei zobowiązane przekazywać te dane Komisji<sup>17</sup>. Komisja (DG FISMA) podjęła kroki w celu zgromadzenia tych danych od państw członkowskich, ale do tej pory nie przedstawiła sprawozdań na ten temat. Co więcej, Eurostat nie opracował metodyki gromadzenia i szacowania danych ilościowych dotyczących prania pieniędzy.

**49** Ogólnie rzecz biorąc, Trybunał stwierdził, że Komisja w przeprowadzanej co dwa lata ocenie nie ustala jasnych priorytetów w obszarze ryzyka i nie uwzględnia wymiaru geograficznego. Ponadto Komisja nie publikuje statystyk dotyczących prania pieniędzy i finansowania terroryzmu, które pozwoliłyby na lepsze ustalenie priorytetów w ocenie. Łącznie niedociągnięcia te ograniczają zdolność Komisji, decydentów politycznych i podmiotów zobowiązanych do podejmowania działań mających na celu ograniczenie ryzyka prania pieniędzy i finansowania terroryzmu.

## **Transpozycja przepisów UE w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu jest skomplikowana, przebiega nierównomiernie, a Komisja przeprowadza swoją ocenę powoli**

**50** Ramy prawne UE w zakresie zapobiegania praniu pieniędzy niemal w całości mają formę dyrektyw – nie rozporządzeń. Dyrektywy wymagają wdrożenia do prawodawstwa państw członkowskich. Aby dyrektywa stała się skuteczna na szczeblu krajowym, państwa UE muszą przyjąć środek krajowy, zazwyczaj akt prawny. Jeśli dane państwo członkowskie nie wdroży prawa Unii, Komisja ma ostateczne uprawnienia, by

---

<sup>17</sup> Art. 44 i art. 6 ust. 2 lit. b) piątej dyrektywy w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy. Obowiązki te odnoszą się do Komisji, co może obejmować obowiązki Eurostatu lub innych dyrekcji generalnych, takich jak DG FISMA.

wszcząć formalne postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego<sup>18</sup> przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

**51** W ramach przeprowadzonej kontroli Trybunał zbadał, czy Komisja skutecznie ocenia transpozycję unijnych ram prawnych w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu<sup>19</sup>. Odniósł się przy tym do odpowiednich standardów, w tym dyrektywy w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy, wytycznych Komisji dotyczących lepszego stanowienia prawa oraz innych wewnętrznych zaleceń. Aby odpowiedzieć na pytanie kontrolne, Trybunał ocenił przeprowadzoną przez Komisję weryfikację czwartej dyrektywy w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy. Dyrektywa ta weszła w życie 15 lipca 2015 r., a 28 państw członkowskich było zobowiązanych do przeniesienia jej na grunt prawa krajowego oraz do poinformowania Komisji o wszystkich krajowych środkach transpozycji do 26 czerwca 2017 r. Jednak podczas gdy czwarta dyrektywa w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy była nadal transponowana, w połowie 2018 r. weszła w życie piąta dyrektywa.

**52** Trybunał przeprowadził wspomnianą wyżej ocenę na próbie trzech państw członkowskich i pięciu z 69 artykułów czwartej dyrektywy w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy. Trybunał wybrał artykuły, które były istotne dla sektora bankowego UE i w przypadku których w większości państw członkowskich stwierdzono problemy z przestrzeganiem przepisów<sup>20</sup>. W swojej ocenie Trybunał skupił się na dwóch pierwszych etapach procesu weryfikacji zgodności, tj. na kontrolach powiadomień i transpozycji, ponieważ prowadzone przez Komisję kontrole zgodności transpozycji są w większości w toku i nie zostały jeszcze ukończone. Zakres przeprowadzonej przez Trybunał kontroli nie obejmował oceny wdrożenia przepisów w państwach członkowskich. Przeprowadzaną przez Komisję weryfikację zgodności objaśniono na *rys. 3*.

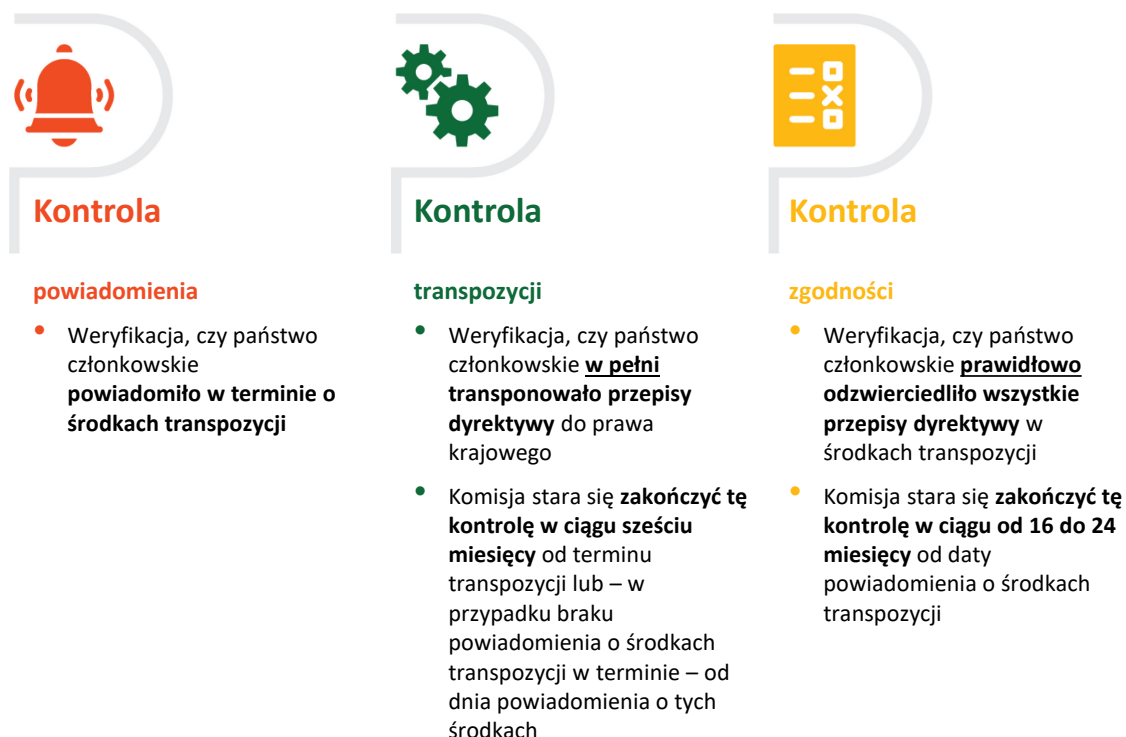
---

<sup>18</sup> Są to uprawnienia przyznane Komisji na mocy art. 258 i 260 TFUE.

<sup>19</sup> Należy to do obowiązków Komisji zgodnie z art. 17 TUE.

<sup>20</sup> Art. 13 dotyczący środków należytej zgodności; art. 18 dotyczący wzmocnionych środków należytej staranności wobec klienta; art. 30 dotyczący informacji o beneficjentach rzeczywistych i centralnego rejestru; art. 45 dotyczący dodatkowych środków w przypadku stosowania prawa państwa trzeciego oraz art. 50 dotyczący współpracy z Europejskimi Urzędami Nadzoru.

**Rys. 3 – Przeprowadzana przez Komisję weryfikacja zgodności**



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie publikacji Komisji pt. „Better Regulation guideline, Toolbox 37”.

### Komisja podjęła przydatne działania w celu wsparcia transpozycji

**53** Aby pomóc państwom członkowskim, Komisja udostępnia narzędzia wspierające zgodność z przepisami<sup>21</sup>. Od września 2015 r. do kwietnia 2016 r., tj. w okresie przed zbliżającym się terminem transpozycji, Komisja zorganizowała pięć warsztatów dla wszystkich państw członkowskich. Ogółem Trybunał stwierdził, że warsztaty objęły wszystkie kluczowe tematy w odniesieniu do transpozycji czwartej dyrektywy w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy. Jak wynika z przeprowadzonej przez Trybunał ankiety, 17 z 20 państw członkowskich (85%) uznało wytyczne Komisji za przydatne<sup>22</sup>, a 70% odpowiedziało, że warsztaty były bardzo przydatną metodą

<sup>21</sup> Więcej informacji na ten temat można znaleźć w przeglądzie Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nr 7/2018 „Wdrażanie prawa UE w praktyce – obowiązki Komisji Europejskiej w zakresie nadzoru wynikające z art. 17 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej”.

<sup>22</sup> 25% respondentów odpowiedziało, że warsztaty były „bardzo przydatne”, 60% odpowiedziało natomiast, że były „w pewnym stopniu przydatne”.

wsparcia<sup>23</sup> w pracach nad transpozycją. Jedną z kwestii poruszonych przez państwa członkowskie był fakt, że piąta dyrektywa w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy weszła w życie w połowie 2018 r., podczas gdy rozwiązania przewidziane w czwartej dyrektywie były nadal transponowane. W rezultacie zasoby administracyjne państw członkowskich znalazły się pod presją, by szybko zrealizować środki transpozycji.

**54** Pomimo podjęcia przez Komisję wspomnianych wyżej działań przed upływem terminu transpozycji w okresie od lipca 2017 r. do marca 2019 r. Komisja wszczęła wobec wszystkich państw członkowskich postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w związku z nieprzekazaniem lub niepełnym przekazaniem informacji<sup>24</sup>. Tydzień po terminie zaledwie sześć państw członkowskich zadeklarowało pełną transpozycję, siedem państw członkowskich zadeklarowało transpozycję częściową, a 15 państw członkowskich nie zgłosiło żadnych środków transponujących czwartą dyrektywę w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy. Na podstawie dobranej próby Trybunał wykazał, że niektóre państwa członkowskie przeszacowały zakres, w jakim wdrożyły środki transpozycji. W rezultacie powstaje sytuacja, gdy pomimo dążeń do zapewnienia spójności na szczeblu UE prawo dotyczące przeciwdziałania praniu pieniędzy jest wdrażane nierównomiernie na szczeblu krajowym, co zwiększa podatność jednolitego rynku na ryzyko prania pieniędzy i finansowania terroryzmu (zob. również pkt 09).

### **Skorzystanie przez Komisję z usług wykonawcy doprowadziło do powstania pewnych niedociągnięć**

**55** Komisja zleciła badanie zgodności czwartej dyrektywy w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy zewnętrznemu wykonawcy, który miał przeprowadzić kontrolę transpozycji i zgodności w odniesieniu do wszystkich krajowych środków transpozycji oraz wszystkich 28 państw członkowskich. Wewnętrzne wytyczne<sup>25</sup> nakładają na Komisję wymóg dokonania przeglądu sprawozdań zewnętrznego wykonawcy. Prace kontrolne Trybunału potwierdziły, że tych wytycznych wewnętrznych przestrzegano.

<sup>23</sup> Ponadto w ramach wspomnianej ankiety 12 z 20 państw członkowskich (60%) zadeklarowało, że nieformalne kontakty, np. dwustronne spotkania z Komisją, były „bardzo przydatne”.

<sup>24</sup> Tydzień później sześć państw członkowskich zadeklarowało pełną transpozycję, a 15 państw członkowskich nie zgłosiło jeszcze żadnego środka.

<sup>25</sup> Komisja, „Better Regulation guideline, Toolbox No 37”, s. 285.

**56** W umowie z wykonawcą nie uwzględniono żadnych opcji dotyczących procedur monitorowania realizacji, więc po zakończeniu umowy cały ciężar oceny transpozycji we wszystkich 28 państwach członkowskich spoczął na pracownikach Komisji. Ma to szczególnie duże znaczenie w przypadku czwartej dyrektywy w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy, w przypadku której większość państw członkowskich zadeklarowała częściową transpozycję lub brak transpozycji w uzgodnionym terminie, a kilka państw członkowskich zgłosiło dużą liczbę środków transpozycji, w niektórych przypadkach w ciągu czterech lat (między 2016 r. a 2020 r.).

**57** W praktyce Komisja była w stanie podjąć szybkie działania w celu wszczęcia postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom tylko wtedy, gdy dane państwo członkowskie nie zadeklarowało ani pełnej, ani częściowej transpozycji. W dobranej przez Trybunał próbie uczyniło to jedno państwo członkowskie. Komisja wystosowała do państwa członkowskiego wezwanie do usunięcia uchybienia miesiąc po terminie, który upłynął w czerwcu 2017 r.

**58** W przypadku spraw dobranych przez Trybunał do próby Komisja potrzebowała co najmniej 20 miesięcy, a maksymalnie 40 miesięcy, aby zakończyć ogólne kontrole transpozycji, w tym postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w odniesieniu do czwartej dyrektywy w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy (zob. [tabela 4](#))<sup>26</sup>. Okres ten jest istotnie dłuższy niż ten, który Komisja założyła we własnych wytycznych<sup>27</sup>. Do takiego stanu rzeczy przyczynił się długi czas, jakiego państwa członkowskie potrzebowały na transpozycję i notyfikację wspomnianej dyrektywy, jak również niekompletność środków transpozycji. Ponadto kontrole zgodności można rozpocząć dopiero po zakończeniu kontroli transpozycji (w tym ewentualnego postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego dotyczącego ewentualnych problemów w zakresie kompletności)<sup>28</sup>, co może spowolnić cały proces. Państwa członkowskie zgłosiły szeroki zakres środków, w okresie od dwóch do pięciu lat (zob. [rys. 4](#)).

---

<sup>26</sup> Stan na wrzesień 2020 r.

<sup>27</sup> Komisja, „Better Regulation guideline, Toolbox No 37”.

<sup>28</sup> Kontrole transpozycji rozpoczynają się po upływie terminu transpozycji.

Tabela 4 – Transpozycja w poszczególnych państwach ujętych w próbie

| Wydarzenie                                                                                                         | Państwo 1                          | Państwo 2                           | Państwo 3                    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------|-------------------------------------|------------------------------|
| Rozpoczęcie kontroli transpozycji i zgodności                                                                      | czerwiec 2017 r.                   | listopad 2017 r.                    | czerwiec 2017 r.             |
| Zgłoszenie środków przez państwo członkowskie (od pierwszego do ostatniego zgłoszenia)                             | styczeń 2017 r. – sierpień 2020 r. | listopad 2017 r. – luty 2018 r.     | lipiec 2017 r. – maj 2020 r. |
| Zadeklarowanie transpozycji przez państwa członkowskie (lipiec 2017 r.)                                            | Częściowa transpozycja             | Brak transpozycji / brak informacji | Kompletna transpozycja       |
| Czas trwania kontroli transpozycji (w miesiącach) – cel: <b>6 miesięcy</b> <sup>29</sup>                           | 7                                  | 20                                  | 21                           |
| Czas trwania kontroli zgodności (w miesiącach) – cel: <b>16–24 miesiące</b> <sup>30</sup>                          | w toku                             | w toku                              | w toku                       |
| Wszczęte postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego – wezwanie do usunięcia uchybienia | styczeń 2018 r.                    | lipiec 2017 r.                      | marzec 2019 r.               |
| Uzasadniona opinia                                                                                                 | marzec 2019 r.                     | –                                   | –                            |
| Skarga do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE)                                                       | lipiec 2020 r.                     | –                                   | –                            |
| Zamknięcie (kwestii związanych z transpozycją)                                                                     | październik 2020 r.                | lipiec 2019 r.                      | lipiec 2020 r.               |

<sup>29</sup> Zgodnie z „Better Regulation guideline, Toolbox 37” Komisji: „Komisja stara się zakończyć kontrolę transpozycji w ciągu sześciu miesięcy od terminu transpozycji. Jeśli państwa członkowskie nie zgłoszą środków transpozycji w wyznaczonym terminie, jak najszybciej wszczęte zostanie postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. W takim przypadku okres sześciu miesięcy rozpocznie bieg w momencie zgłoszenia środków”. Jako że w narzędziu dotyczącym lepszego stanowienia prawa nie określono końca tego okresu, Trybunał przyjął, że trwa on od upływu terminu transpozycji do wszczęcia postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego (państwa 1 i 3), a w przypadku braku deklaracji (państwo 2) – od pierwszego powiadomienia do zamknięcia sprawy.

<sup>30</sup> Tamże.

| Wydarzenie                                                                                                            | Państwo 1 | Państwo 2 | Państwo 3 |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|-----------|-----------|
| Ogólny czas trwania kontroli transpozycji, w tym postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego | 40        | 20        | 37        |

Źródło: analiza dokumentacji Komisji przeprowadzona przez Europejski Trybunał Obrachunkowy, koniec listopada 2020 r.

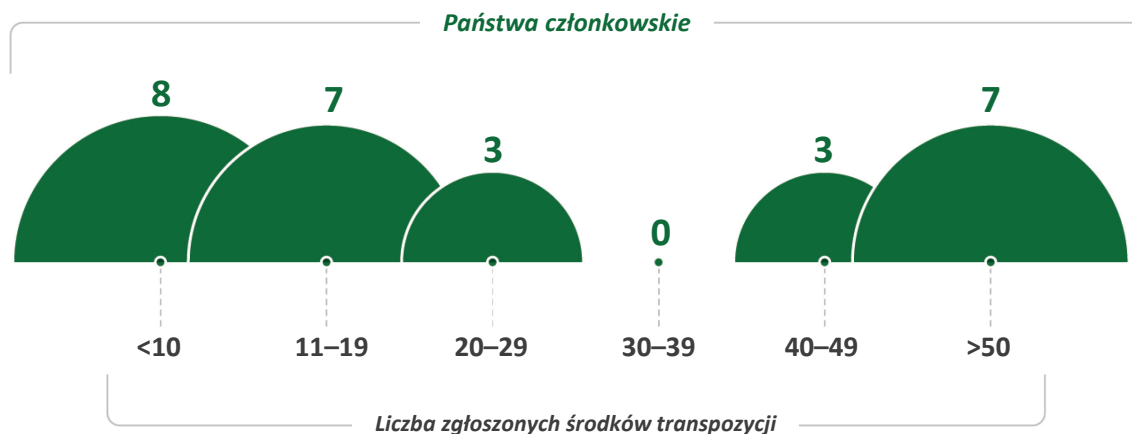
**59** Jeśli chodzi o kontrole zgodności (zob. pkt 52) przeprowadzony przez Trybunał przegląd wykazał, że jakość dokumentacji Komisji po zakończeniu prac przez wykonawcę zewnętrznego różniła się znacznie w przypadku poszczególnych krajów. W przypadku jednego z państw objętych próbą Komisja nie była w stanie przedstawić dokumentacji dotyczącej zorganizowanego monitorowania prowadzonego przez jej pracowników. Odpowiedni dział Komisji nie posiadał wytycznych obowiązujących na poziomie działu, z wyjątkiem szablonu do weryfikacji zgodności. Ponadto rotacja pracowników w dziale była wysoka. Komisja nie dysponowała strategią, która zapewniłaby pamięć instytucjonalną w tej dziedzinie, pozostającej dziedziną wysoce specjalistyczną. Dzieje się tak, mimo że obowiązuje już piąta wersja unijnych przepisów w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu.

### Wiele państw członkowskich nie współpracowało w pełni z Komisją

**60** Czwarta dyrektywa w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy jest złożoną dyrektywą, która w przypadku większości państw członkowskich nie została transponowana w jednym akcie prawnym, lecz wymaga przyjęcia lub zmiany różnych aktów prawnych. 19 z 20 państw członkowskich (95%), które odpowiedziały na ankietę Trybunału, zgodziło się, że największym wyzwaniem w przypadku transpozycji tej dyrektywy jest złożoność przepisów, natomiast 60% jako wyzwanie wymieniło zasoby ludzkie. Jedno z państw członkowskich objętych próbą zgłosiło swoje 64 środki w pięciu etapach: trzy środki zgłoszono przed upływem terminu, 10 środków po terminie w 2017 r., 16 środków w 2018 r., 34 środki w 2019 r. i jeden środek w 2020 r. Przykład ten pokazuje, jak złożony był proces transpozycji w niektórych państwach członkowskich. Często uczestniczyło w nim kilka ministerstw<sup>31</sup>.

<sup>31</sup> Ponadto 12 z 20 państw członkowskich (60%), które udzieliły odpowiedzi na ankietę Trybunału, stwierdziło, że w transpozycję tej dyrektywy zaangażowane były co najmniej cztery ministerstwa rządu centralnego.

**Rys. 4 – Liczba środków transpozycji zgłoszonych przez państwa członkowskie w odniesieniu do czwartej dyrektywy w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy**



Źródło: analiza dokumentacji Komisji przeprowadzona przez Europejski Trybunał Obrachunkowy, stan na dzień 23 listopada 2020 r.

**61** Państwa członkowskie były zobowiązane do dostarczenia Komisji dokumentów wyjaśniających, w tym tabel transpozycji<sup>32</sup>. Dobrana przez Trybunał próba wykazała, że państwa członkowskie nie zawsze to robiły, a niektóre nawet wyraźnie odmówiły dostarczenia takich informacji. Przeprowadzona przez Trybunał kontrola wykazała również, że nie wszystkie państwa członkowskie zgłosiły swoje krajowe środki transpozycji za pośrednictwem przeznaczonej do tego bazy danych, co utrudniło ocenę transpozycji dyrektyw i ogółem zwiększyło obciążenie Komisji pracą.

**62** Aby naświetlić szerzej kontekst: w 2019 r. TSUE stwierdził<sup>33</sup>, że na państwach członkowskich spoczywa ciężar dowodu w zakresie dostarczenia wystarczająco jasnych i precyzyjnych informacji na temat środków transpozycji dyrektyw. Transpozycja czwartej dyrektywy w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy nastąpiła jednak w znacznym stopniu przed wydaniem wyżej wspomnianych wyroków.

<sup>32</sup> Zob. „Wspólna deklaracja polityczna z dnia 28 września 2011 r. państw członkowskich i Komisji dotycząca dokumentów wyjaśniających”.

<sup>33</sup> Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, wyrok z dnia 8 lipca 2019 r. w sprawie C-543/17, *Komisja przeciwko Belgii*; powtórzono w wyroku z dnia 16 lipca 2020 r., *Komisja przeciwko Irlandii*, C-550/18, ECLI:EU:C:2020:564, pkt 74.

## **Komisja nie dysponowała wystarczającymi zasobami na potrzeby zarządzania procesem**

**63** Dział DG FISMA odpowiedzialny za nadzór w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu liczy obecnie 17 pracowników w ekwiwalentach pełnego czasu pracy (EPC), przy czym liczebność personelu wzrosła w ostatnich latach. Dział ten odpowiada również za tworzenie prawa w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu, rozpatrywanie spraw, wnioski dotyczące naruszenia prawa Unii do EUNB, przygotowywanie wykazów państw trzecich oraz ponadnarodową ocenę ryzyka.

**64** W latach 2017–2019 w dziale zatrudniona była niewielka liczba pracowników, którym w większości powierzono szeroki zakres obowiązków. Z obliczeń własnych Trybunału wynika, że jeden urzędnik odpowiedzialny był w niektórych przypadkach za cztery do sześciu państw członkowskich, a rotacja personelu była duża.

**65** Brak zasobów ludzkich przyczynił się do opóźnień względem wytycznych Komisji, o których była mowa w poprzednich punktach. W przypadku niektórych państw członkowskich Komisja nie dysponowała personelem posiadającym odpowiednie umiejętności językowe do przeprowadzenia kontroli transpozycji, dlatego w dużej mierze polegała na tłumaczeniach, które zabierały więcej czasu.

**66** Ogółem w ocenie Komisji prawodawstwu w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu brakowało skuteczności. Brak ten wiązał się z kilkoma czynnikami, takimi jak złożoność przepisów, nierównomierne działania podejmowane przez państwa członkowskie oraz brak zasobów w Komisji przeznaczonych na zadania dotyczące przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu. Ponadto opieranie się na dyrektywach oznaczało powolne i nierównomierne wdrażanie unijnego prawa w tym zakresie.

## **Komisja i EUNB nie wykorzystały skutecznie przysługujących im uprawnień dotyczących naruszeń prawa Unii**

**67** Kluczowym warunkiem sprawnego funkcjonowania rynku wewnętrznego jest spójne wdrożenie prawa Unii dotyczącego prania pieniędzy w całej Unii. Podstawa prawna (zwana dalej dla uproszczenia „rozporządzeniem w sprawie EUNB”<sup>34</sup>) daje

<sup>34</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1093/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego), zmiany decyzji nr 716/2009/WE oraz uchylecia decyzji Komisji

Urzędowi uprawnienia do prowadzenia dochodzeń w sprawie potencjalnego naruszenia prawa Unii dotyczących przepisów poszczególnych państw członkowskich w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu. Postępowania takie mogą dotyczyć nieodpowiedniego nadzoru, umożliwiającego prowadzenie w bankach prania pieniędzy i finansowania terroryzmu na dużą skalę.

**68** EUNB posiada uprawnienia dotyczące naruszeń prawa Unii od czasu utworzenia w 2010 r. Procedura postępowania w sprawie naruszenia prawa Unii jest określona w rozporządzeniu w sprawie EUNB oraz w regulaminie wewnętrznym EUNB. W *załączniku V* określono proces, harmonogram i kluczowe zainteresowane strony.

**69** Wspomniane postępowania wyjaśniające mogą być prowadzone z własnej inicjatywy EUNB lub na wniosek szeregu innych organów, w tym Komisji. Z tego też względu przy ocenie efektywności i skuteczności sposobu postępowania w przypadku potencjalnego naruszenia prawa Unii znaczenie ma całość procesu, w tym przekazanie sprawy przez Komisję do EUNB. Proces ten jest ponadto istotny, ponieważ Komisja ponosi ogólną odpowiedzialność na szczeblu unijnym za prawidłowe stosowanie prawa Unii (zob. również pkt [51](#)). W szczególności Trybunał zbadał, czy Komisja podejmuje skuteczne działania w obliczu potencjalnych naruszeń prawa UE w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu oraz czy EUNB prowadzi dochodzenia w tych sprawach w sposób skuteczny i terminowy. Kontrolerzy Trybunału sprawdzili, czy Komisja korzysta ze swoich uprawnień w odniesieniu do potencjalnych naruszeń prawa Unii we wspomnianej dziedzinie – w szczególności ze swoich (wewnętrznych) procedur – aby zwracać się do EUNB o zbadanie domniemanego naruszenia lub niestosowania prawa Unii<sup>35</sup>. Ponadto Trybunał ocenił, czy EUNB bada potencjalne naruszenia prawa Unii zgodnie z przyznanymi mu uprawnieniami wynikającymi z odnośnego rozporządzenia.

**70** Od 2015 r. do EUNB wpłynęło łącznie 48 spraw z kilku źródeł, dotyczących różnych rodzajów prawa, np. nadzoru ostrożnościowego. Urząd nigdy nie wszczął z własnej inicjatywy postępowania wyjaśniającego, które dotyczyłoby prania pieniędzy i finansowania terroryzmu. Dziewięć ze wspomnianych wyżej 48 spraw dotyczyło prania pieniędzy i finansowania terroryzmu. Aby zbadać koordynację między Komisją a EUNB, Trybunał wybrał z tego grona i przeanalizował cztery wnioski Komisji do

---

2009/78/WE, Dz.U. L 331 z 15.12.2010, s. 12–47, zmienione rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/2175 z dnia 18 grudnia 2019 r.

<sup>35</sup> Na podstawie art. 17 ust. 2 rozporządzenia w sprawie EUNB.

Urzędu dotyczące naruszeń prawa Unii związanych z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu w latach 2016–2019.

### **Podejście Komisji do wniosków dotyczących naruszenia prawa Unii miało charakter doraźny**

**71** Komisja nie opracowała wewnętrznych wytycznych dotyczących składania do EUNB wniosku o wszczęcie postępowania wyjaśniającego. Komisja składała wnioski *ad hoc* – w większości przypadków w ciągu kilku dni od doniesień medialnych na temat występowania problemów związanych z przeciwdziałaniem praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu w danym państwie członkowskim. Nie było formalnych konsultacji pomiędzy różnymi służbami Komisji.

**72** W trzech z czterech zbadanych spraw Komisja zwróciła się do EUNB o upewnienie się, że dana instytucja finansowa spełnia wymogi określone w art. 1 ust. 2 rozporządzenia w sprawie EUNB, oraz o zbadanie ewentualnego naruszenia lub niestosowania prawa Unii. Komisja wystosowała taki wniosek, pomimo że obowiązujące wówczas uprawnienia EUNB dotyczyły działalności krajowych organów nadzoru, a nie bezpośrednio działalności instytucji finansowych.

**73** Ten brak wewnętrznych konsultacji i błędne określenie uprawnień EUNB sugeruje, że podejście Komisji miało charakter doraźny.

### **Działania podejmowane przez EUNB w związku z zarzutami dotyczącymi naruszenia prawa Unii były nadmiernie opóźnione**

**74** Z ogólnej liczby skontrolowanych czterech wniosków Komisji EUNB postanowił nie badać dwóch, ale decyzję tę podjęto ze znacznym opóźnieniem. W jednym przypadku EUNB podjął działania w celu szybkiego zebrania dowodów, ale następnie przez ponad rok nie wdrożył żadnych działań, w drugim przypadku natomiast nie podjął żadnych działań w celu zgromadzenia dowodów. Formalną odpowiedź EUNB – w postaci pisma – Komisja otrzymała w jednym przypadku po 13 miesiącach, natomiast w drugim – po 26. W odpowiedziach Urząd stwierdzał, że w świetle decyzji podjętej we wcześniejszej sprawie (zob. pkt [78–79](#)) jest mało prawdopodobne, by EUNB wszczął dochodzenie w sprawie naruszenia prawa Unii.

**75** W dokumentach EUNB kontrolerzy Trybunału nie znaleźli uzasadnienia dla stwierdzonego opóźnienia. Ponadto takie opóźnienie nie jest zgodne z zasadami dobrej administracji ani wzajemnej współpracy między organami i instytucjami UE. Ponadto

ogranicza to skuteczność procesu w zakresie naruszenia prawa Unii – przez zbyt długi czas nie zareagowano na złożone wnioski (wszczynając postępowanie wyjaśniające lub podejmując decyzję o nieprzeprowadzaniu postępowania), co oznacza, że w tym okresie Komisja miała ograniczone możliwości, by podjąć działania w tych sprawach.

**76** W dwóch pozostałych przypadkach EUNB wszczął postępowanie wyjaśniające. W obu sprawach doprowadziło ono do przedłożenia Radzie Organów Nadzoru EUNB projektu zalecenia dotyczącego naruszenia prawa Unii. Trybunał ustalił, że w tych dwóch sprawach pracownicy EUNB przeprowadzili kompleksowe dochodzenie w danej kwestii, zgodnie z wewnętrznymi zasadami. Rada Organów Nadzoru uznała, że w jednym z tych przypadków doszło do naruszenia prawa Unii, ale w drugim nie.

### **Na podejmowanie decyzji na wysokim szczeblu w EUNB wpływ miały interesy krajowe**

**77** W pierwszej z dwóch spraw, w których przeprowadzono postępowanie wyjaśniające, Rada Organów Nadzoru stwierdziła w przewidzianym prawem terminie dwóch miesięcy, że doszło do naruszenia prawa Unii i wydała zalecenie odpowiedniemu krajowemu organowi nadzoru. Niezwłocznie poinformował on Urząd o podjętych krokach. Zgodnie z przyznanymi jej uprawnieniami i po konsultacji z EUNB Komisja zdecydowała, że kroki te nie są ani odpowiednie, ani właściwe dla zapewnienia zgodności z prawem Unii. Następnie Komisja wydała opinię dla właściwego krajowego organu nadzoru w sprawie koniecznych działań. Ogółem Trybunał znalazł dowody na efektywną i skuteczną współpracę między EUNB a Komisją w wypełnianiu ról wynikających z rozporządzenia w sprawie EUNB.

**78** W drugim przypadku EUNB zakończył postępowanie wyjaśniające w sprawie naruszenia prawa Unii w przewidzianym prawem terminie dwóch miesięcy. Postępowanie obejmuje zwołanie zespołu, w skład którego wchodzi przewodniczący Urzędu oraz sześciu innych członków Rady Organów Nadzoru z tych państw członkowskich, których organy nie są objęte danym postępowaniem wyjaśniającym. W tym konkretnym przypadku zespół rozpatrzył projekt zalecenia dotyczącego naruszenia prawa Unii, który został następnie przesłany do rozpatrzenia przez Radę Organów Nadzoru w pełnym składzie. Trybunał znalazł pisemne dowody na próby lobbowania wśród członków zespołu w okresie, gdy ten obradował nad potencjalnym zaleceniem dla Rady Organów Nadzoru. Ostatecznie Rada odrzuciła projekt zalecenia.

**79** Jeśli chodzi o normy obowiązujące w odniesieniu do tego rodzaju lobbingu, wszyscy członkowie Rady Organów Nadzoru podlegają przepisom art. 42 rozporządzenia w sprawie EUNB, który zobowiązuje ich do „[niezwracania] się

o instrukcje do instytucji lub organów unijnych, rządu żadnego z państw członkowskich lub do innego podmiotu publicznego lub prywatnego, ani [nieprzyjmowania] takich instrukcji”. Również w tym samym artykule zabrania się, aby państwa członkowskie lub inne podmioty publiczne takie jak krajowe organy nadzoru usiłowały „wywierać wpływ na członków Rady Organów Nadzoru w wykonywaniu przez nich swoich zadań”. Wprawdzie w Urzędzie obowiązuje szczegółowy regulamin dotyczący postępowania wyjaśniającego w sprawie naruszenia prawa Unii, nie zawiera on jednak żadnych konkretnych wskazówek co do tego, czy członkowie zespołu powinni dopuszczać kontakty z innymi członkami Rady Organów Nadzoru lub czy ci inni członkowie Rady mogą podejmować próby lobbowania wśród członków zespołu.

**80** Komisja nie była reprezentowana w trakcie debaty dotyczącej wspomnianej kwestii, ponieważ nie posiada ona prawa głosu. O decyzji i jej uzasadnieniu została poinformowana dopiero dziesięć dni po posiedzeniu Rady Organów Nadzoru. Jeszcze w tym samym roku Komisja stwierdziła, że w związku z tą sprawą „rodzą się pytania dotyczące przyszłości, w tym sposobu na zapewnienie, aby organy nadzoru odpowiadały za swoje działania oraz aby instytucje finansowe przestrzegały prawa Unii, w szczególności przy opracowywaniu dyrektyw przewidujących minimalną harmonizację”<sup>36</sup>.

**81** Już w 2014 r. Komisja stwierdziła, że sposób zarządzania EUNB dopuszcza sytuacje, gdy podejmowane przez Urząd decyzje uwzględniają niekiedy w większym stopniu interesy krajowe niż szersze interesy UE<sup>37</sup>. W swoim sprawozdaniu na temat testów warunków skrajnych EUNB (sprawozdanie specjalne nr 10/2019) Trybunał stwierdził, że dominująca rola organów krajowych oznacza, iż perspektywa UE nie jest w wystarczającym stopniu uwzględniona<sup>38</sup>. Opisany powyżej przypadek lobbowania jest kolejnym dowodem na to, że krajowe organy nadzoru mają zbyt dominującą pozycję w ramach struktury zarządzania EUNB.

---

<sup>36</sup> Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie oceny niedawnych domniemanych przypadków prania pieniędzy z udziałem instytucji kredytowych z UE, 2019 r.

<sup>37</sup> Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczące funkcjonowania Europejskich Urzędów Nadzoru i Europejskiego Systemu Nadzoru Finansowego, 2014 r.

<sup>38</sup> Sprawozdanie specjalne Trybunału Obrachunkowego nr 10/2019 – „Ogólnounijne testy warunków skrajnych – zapewniono wyjątkowo dużą ilość danych na temat banków, ale należy usprawnić koordynację i zwiększyć ukierunkowanie na ryzyko”, pkt 113.

**82** Nowe rozporządzenie w sprawie EUNB weszło w życie w dniu 1 stycznia 2020 r. Przewidziano w nim pewne zmiany w procedurze dotyczącej naruszenia prawa Unii w ogóle, a także w odniesieniu do przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu. Najistotniejsze niedociągnięcia w zarządzaniu EUNB, opisane w poprzednich punktach, nie zostały jednak wyeliminowane.

### **Wymiana informacji między Komisją a EUNB nie została sformalizowana**

**83** W każdej z dwóch spraw dotyczących naruszenia prawa Unii, badanych przez EUNB, ten ostatni przyjął bardzo różne podejście do udostępniania dokumentów Komisji, która jest członkiem Rady Organów Nadzoru bez prawa głosu.

**84** W pierwszym przypadku (zob. pkt [77](#)) EUNB podzielił się projektem zalecenia z przedstawicielem Komisji w Radzie Organów Nadzoru. W drugim (zob. pkt [78–79](#)) EUNB odmówił udostępnienia Komisji jakichkolwiek dokumentów przed posiedzeniem Rady Organów Nadzoru, powołując się przy tym na wymóg zachowania tajemnicy zawodowej zapisany w rozporządzeniu ustanawiającym. Ostatecznie EUNB przekazał Komisji wersję wstępną zalecenia miesiąc po podjęciu decyzji.

**85** Trybunał ustalił również, że po przesłaniu przez Komisję do EUNB wniosku dotyczącego potencjalnego naruszenia prawa Unii, nie dochodzi między EUNB a Komisją do sformalizowanej wymiany informacji. Kontakty mają charakter nieformalny. Chociaż w obowiązującej wówczas wersji rozporządzenia w sprawie EUNB nie zawierało takiego wymogu, sformalizowana regularna wymiana informacji między obiema stronami zwiększyłaby przejrzystość i zdolność do monitorowania działań, które EUNB zamierzał podjąć w następstwie wniosku Komisji. Umożliwiłaby też Komisji wyrażenie jej oczekiwań co do terminów i priorytetów w przypadku, gdy kierowała ona do EUNB jednocześnie kilka wniosków dotyczących naruszenia prawa Unii.

**86** Ogólnie rzecz biorąc, procesowi dotyczącemu naruszenia prawa Unii brakuje skuteczności. Komisja stosuje doraźne podejście do składania wniosków, a Rada Organów Nadzoru EUNB (pomimo intensywnych prac przygotowawczych realizowanych przez pracowników) nie jest zorientowana na interes UE przy korzystaniu z uprawnień dotyczących naruszenia prawa Unii.

## **EBC zaczął uwzględniać ryzyko związane z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu w ramach nadzoru ostrożnościowego, jednak – pomimo poprawy – wymiana informacji nie jest w pełni efektywna**

**87** Pod koniec 2014 r. EBC przejął odpowiedzialność za nadzór ostrożnościowy nad instytucjami kredytowymi (w uproszczeniu zwane dalej „bankami”) w ramach unii bankowej<sup>39</sup>, co w praktyce oznacza bezpośredni nadzór nad około 120 bankami lub grupami bankowymi w strefie euro.

**88** Nadzór ostrożnościowy i nadzór w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu opierają się na różnych celach i podejściach. Ryzyko związane z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu oraz kwestie ostrożnościowe mogą częściowo się pokrywać, a wspomniane wyżej dwa rodzaje nadzoru wzajemnie się uzupełniają. Na przykład model biznesowy uzależniony od prania pieniędzy i finansowania terroryzmu może zwiększać ryzyko upadłości banku. Występowanie przypadków prania pieniędzy i finansowania terroryzmu może też wskazywać na słabe zarządzanie ryzykiem, co jest istotne z ostrożnościowego punktu widzenia.

**89** Nowe uprawnienia nadzorcze EBC powierzone mu w 2013 r. wyraźnie wyłączyły go z odpowiedzialności za zapobieganie wykorzystywaniu systemu finansowego do celów prania pieniędzy i finansowania terroryzmu<sup>40</sup>. Uprawnienia te pozostawiono organom krajowym odpowiedzialnym za nadzór w zakresie prania pieniędzy i finansowania terroryzmu (dla uproszczenia zwanym dalej „krajowymi organami nadzoru”). W motywach rozporządzenia w sprawie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego wskazano, że EBC powinien współpracować w pełnym zakresie z tymi

---

<sup>39</sup> Zgodnie z wymogami zawartymi w art. 33 ust. 2 rozporządzenia Rady (UE) nr 1024/2013 z dnia 15 października 2013 r. powierzającego Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególne zadania w odniesieniu do polityki związanej z nadzorem ostrożnościowym nad instytucjami kredytowymi (rozporządzenie w sprawie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego).

<sup>40</sup> Art. 127 ust. 6 TFUE oraz motyw 28 rozporządzenia w sprawie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego.

organami<sup>41</sup>. Aby przezwyciężyć późniejszą niepewność prawną<sup>42</sup> związaną z tą współpracą, w 2018<sup>43</sup> i 2019 r.<sup>44</sup> weszły w życie przepisy ułatwiające konkretne działania w tej dziedzinie.

**90** Na szczęblu państw członkowskich krajowe organy sprawujące nadzór w zakresie prania pieniędzy i finansowania terroryzmu są zazwyczaj częścią tego samego organu publicznego, który sprawuje nadzór ostrożnościowy nad bankami. Ogólnie rzecz biorąc, przedstawiciele państw członkowskich, z którymi kontrolerzy Trybunału przeprowadzili wywiady, zwrócili uwagę na potencjalną synergię wynikającą z takiego podejścia.

**91** Jednolity Mechanizm Nadzorczy został ustanowiony w 2014 r., ale w przeprowadzanej przez Trybunał kontroli największą uwagę poświęcono zbadaniu sytuacji w okresie od 2018 r. do czerwca 2020 r. Trybunał obrał sobie za cel zbadanie, czy EBC w sposób efektywny wykorzystuje w nadzorze ostrożnościowym rozpoznane czynniki ryzyka związane z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu.

**92** Trybunał sprawdził również, czy istnieją odpowiednie ramy ułatwiające efektywną wymianę informacji między EBC a krajowymi organami nadzoru. Oceniał, czy wprowadzono solidną metodykę pozwalającą w sposób efektywny uwzględnić ostrożnościowe konsekwencje ryzyka związanego z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu w bieżącym nadzorze ostrożnościowym sprawowanym przez EBC, w szczególności w kontekście procesu przeglądu i oceny nadzorczej (SREP).

---

<sup>41</sup> Motyw 29 rozporządzenia w sprawie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego.

<sup>42</sup> W przepisach nie przewidziano jednocześnie odnośnych zwolnień z wymogów zachowania tajemnicy zawodowej. W motywie 19 piątej dyrektywy w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy znalazły się sformułowania, które potwierdzają ten stan rzeczy: „wymiana informacji poufnych i współpraca między właściwymi organami odpowiedzialnymi za przeciwdziałanie praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu nadzorującymi instytucje kredytowe i finansowe a podmiotami sprawującymi nadzór ostrożnościowy nie powinna być utrudniana z powodu braku pewności prawa, jaki mógłby wynikać z braku jednoznacznych przepisów w tym obszarze. Doprecyzowanie ram prawnych ma tym większe znaczenie, że nadzór ostrożnościowy w szeregu przypadków powierzono organom nadzoru spoza obszaru przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu, takim jak Europejski Bank Centralny (EBC)”.

<sup>43</sup> Piąta dyrektywa w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy weszła w życie w czerwcu 2018 r.

<sup>44</sup> Piąta dyrektywa w sprawie wymogów kapitałowych weszła w życie w czerwcu 2019 r.

**93** Kontrolerzy Trybunału dokonali przeglądu obowiązujących wytycznych EUNB, podręcznika nadzoru EBC, mechanizmów kontroli wewnętrznych w EBC oraz odpowiednich informacji statystycznych. Zbadali również wdrażanie tych aspektów w odniesieniu do próby 12 banków<sup>45</sup> bezpośrednio nadzorowanych przez EBC. W tym celu skupili się na dwóch ostatnich zakończonych cyklach SREP – za 2018 i 2019 r. Trybunał dobrał próbę na podstawie analizy ryzyka, koncentrując się na bankach, w przypadku których EBC najczęściej kontaktował się z krajowymi organami nadzoru. Jednocześnie zapewniono równomierną reprezentację geograficzną.

### **Pomimo poprawy wymiana informacji między krajowymi organami nadzoru a EBC nie jest w pełni efektywna**

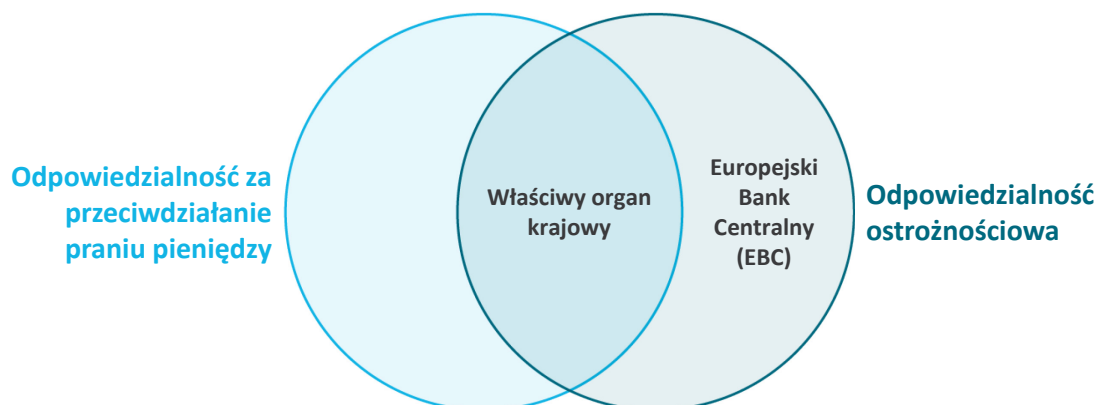
**94** Z wywiadów przeprowadzonych z pracownikami EBC wynika, że przed 2019 r. interakcje między EBC a krajowymi organami sprawującymi nadzór w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu odbywały się w sposób nieformalny w ramach bieżącego nadzoru, choć niekoniecznie miały one charakter spójny i uporządkowany. Trybunał nie znalazł na to dowodów, ponieważ poddane ocenie cykle SREP nie obejmowały tego okresu.

**95** Ponadto zdecydowana większość krajowych organów nadzoru ostrożnościowego posiada również uprawnienia nadzorcze w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu (zob. rys. 5); są to tzw. zintegrowane organy nadzoru. Zakres wymiany informacji w ramach tych organów nadzoru jest różny ze względu na czynniki takie jak struktura organizacyjna i przepisy krajowe. W niektórych przypadkach nie były one przekazywane wewnętrznie, co podkreśla rolę, jaką EBC może odegrać w ułatwianiu wymiany informacji.

---

<sup>45</sup> W szczególności instytucje kredytowe z 12 istotnych nadzorowanych grup.

### Rys. 5 – Obowiązki w zakresie nadzoru ostrożnościowego i nadzoru w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu w bankach



*Uwaga:* EBC współpracuje wyłącznie z krajowymi organami sprawującymi nadzór nad instytucjami kredytowymi i finansowymi.

*Źródło:* Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie odpowiedniego prawodawstwa. W niewielkiej liczbie państw członkowskich właściwe organy krajowe sprawujące nadzór ostrożnościowy oraz nadzór w zakresie zwalczania prania pieniędzy i finansowania terroryzmu są odrębnymi organami publicznymi.

**96** Na początku 2019 r. EBC i krajowe organy nadzoru podpisały porozumienie w sprawie praktycznych ustaleń dotyczących wymiany informacji („porozumienie w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy”)<sup>46</sup>. W porozumieniu w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy wskazano w sposób ogólny informacje, które obie strony muszą wymieniać między sobą, w tym procedury, które należy stosować w ramach wymiany informacji na wniosek lub podjętej z własnej inicjatywy. Więcej szczegółowych informacji można znaleźć w [załączniku VII](#).

**97** Aby ułatwić korzystanie z porozumienia w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy, pod koniec 2018 r. EBC utworzył w ramach Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego jednostkę zajmującą się horyzontalną koordynacją działań, której przydzielono zasoby w wymiarze sześciu EPC. Ma ona działać jako centralny punkt kontaktowy między krajowymi organami nadzoru a osobami bezpośrednio sprawującymi nadzór w EBC.

**98** Od wprowadzenia w życie porozumienia w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy w styczniu 2019 r. do listopada 2019 r., w ramach normalnego cyklu rocznego EBC nie otrzymał od krajowych organów nadzoru informacji nadzorczych dotyczących przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu w odniesieniu do żadnej znaczącej instytucji. Ponadto w tym okresie nie było wymiany

<sup>46</sup> EUNB, „Multilateral Agreement on the practical modalities for exchange of information on AML/CFT between the ECB and CAs”, 2019 r.

informacji między EBC a krajowymi organami nadzoru w ramach porozumienia w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy w odniesieniu do około jednej trzeciej banków bezpośrednio nadzorowanych przez EBC.

**99** Jednocześnie w okresie od grudnia 2019 r. do czerwca 2020 r. w ramach wspomnianego cyklu rocznego EBC otrzymał 152 zestawy informacji dotyczące 110 banków. Więcej szczegółów na temat wymiany informacji w odniesieniu do 120 dużych banków bezpośrednio nadzorowanych przez EBC zamieszczono w *tabeli 5*.

**Tabela 5 – Podsumowanie wymiany informacji między EBC a organami odpowiedzialnymi za przeciwdziałanie praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu na podstawie porozumienia w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy**

| Okres                               | Przepływ informacji                                                                       | Regularna wymiana                                 | Wymiana doraźna (z inicjatywy własnej)         | Wymiana na wniosek                                                                                                                                                                        |
|-------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------|------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| styczeń 2019 r. – listopad 2019 r.  | EBC > organ odpowiedzialny za przeciwdziałanie praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu | 75 wymian informacji – 65 zestawów informacji     | 15 wymian informacji – 14 zestawów informacji  | 0                                                                                                                                                                                         |
|                                     | Organ odpowiedzialny za przeciwdziałanie praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu > EBC | 0                                                 | 55 wymian informacji – 32 zestawy informacji   | 18 wymian informacji (w odpowiedzi na 19 wniosków złożonych przez EBC) w odniesieniu do 15 zestawów informacji                                                                            |
| grudzień 2019 r. – czerwiec 2020 r. | EBC > organ odpowiedzialny za przeciwdziałanie praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu | 79 wymian informacji – 69 zestawów informacji     | 8 wymian informacji – 8 zestawów informacji    | 4 wymiany informacji (w odpowiedzi na 4 wnioski złożone przez organ odpowiedzialny za przeciwdziałanie praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu) w odniesieniu do 4 zestawów informacji |
|                                     | Organ odpowiedzialny za przeciwdziałanie praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu > EBC | 152 wymiany informacji – 110 zestawów informacji. | 17 wymian informacji – 13 zestawów informacji. | 1 wymiana informacji (w odpowiedzi na 3 wnioski złożone przez EBC) w odniesieniu do 3 zestawów informacji                                                                                 |

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie informacji statystycznych przekazanych przez EBC.

**100** Jak wynika z danych zamieszczonych w [tabeli 5](#) i prac kontrolnych Trybunału, wymiana informacji między EBC a organami odpowiedzialnymi za przeciwdziałanie praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu stała się częstsza i bardziej spójna od czasu

zawarcia odnośnego porozumienia na początku 2019 r. – od pierwszej połowy 2020 r. częstotliwość tej wymiany informacji wzrosła.

**101** EBC ustanowił szablony wniosków o udzielenie i udostępnianie informacji związanych z przeciwdziałaniem praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu w kontaktach z krajowymi organami nadzoru. Szablony te obejmują zarówno regularną wymianę informacji, jak i w wnioski składane doraźnie. Bank ustanowił również ramy przekazywania informacji organom odpowiedzialnym za przeciwdziałanie praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu. Przykładowo informacje te mogą dotyczyć środków nadzoru związanych z niedociągnięciami w zarządzaniu wewnętrznym.

**102** Trybunał stwierdził, że w niektórych przypadkach wystąpiły opóźnienia – wynoszące do sześciu miesięcy – w przekazywaniu informacji z EBC do krajowych organów nadzoru, na przykład w odniesieniu do fragmentów decyzji SREP dotyczących przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu, informacji z nadzoru zewnętrznego EBC oraz informacji o podejrzanych transakcjach dotyczących kredytów zagrożonych. W porozumieniu w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy nie określono jasno obowiązujących terminów, a tymczasem znaczna część opóźnień wynika z konieczności uzyskania zgody wielu szczebli kierownictwa w ramach EBC<sup>47</sup>. Kierownicy Banku mają bardzo niewielkie uprawnienia do dzielenia się informacjami. Może to prowadzić do opóźnień w podejmowaniu koniecznych działań przez krajowe organy nadzoru.

**103** Materiały przekazywane przez krajowe organy nadzoru (takie jak sprawozdania z kontroli na miejscu) różniły się pod względem zakresu i jakości, a ponadto nie zawsze przestano je w terminie. W niektórych przypadkach krajowe organy nadzoru udostępniły EBC faktyczne fragmenty lub nawet pełne sprawozdania z kontroli na miejscu. W przypadku innych banków przedstawiono jedynie streszczenia.

**104** W EUNB trwają prace nad stworzeniem wytycznych dotyczących współpracy i wymiany informacji między organami nadzoru ostrożnościowego, organami sprawującymi nadzór w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu oraz jednostkami analityki finansowej. Oczekuje się, że wytyczne zostaną poddane konsultacjom publicznym w drugim kwartale 2021 r. Dostarczą one jaśniejszych wskazówek w tej dziedzinie.

---

<sup>47</sup> Kwestia ta została również poruszona w sprawozdaniu specjalnym Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nr 29/2016 pt. „[Jednolity Mechanizm Nadzorczy – dobry początek, lecz konieczne są dalsze usprawnienia](#)”, pkt 185.

## Krajowe organy nadzoru stosują różne metodyki, a zalecenia EUNB dotyczące ocen nadzorczych nie są wystarczająco szczegółowe

**105** W odniesieniu do dobranej próby banków Trybunał ustalił ponadto, że krajowe organy nadzoru stosują bardzo różne metodyki oceny w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu, na przykład wykorzystując różne skale i kryteria szacowania ryzyka. Ten stan rzeczy wynika głównie z ukierunkowania ram prawnych na minimalną harmonizację i prowadzi do zwiększonego ryzyka niespójnego szacowania przez EBC aspektów związanych z ryzykiem prania pieniędzy i finansowania terroryzmu w nadzorze ostrożnościowym nad bankami z różnych jurysdykcji, choć kwestionowanie tych wyników oceny lub metodyk ryzyka nie leży w kompetencjach EBC. EUNB prowadzi obecnie konsultacje w sprawie zmian w obowiązujących wytycznych dotyczących nadzoru w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu opartego na analizie ryzyka.

**106** Wyraźne odniesienie do przeciwdziałania praniu pieniędzy zostało uwzględnione w zmienionych wytycznych EUNB w sprawie SREP<sup>48</sup> dopiero w lipcu 2018 r., choć w sposób ogólny. Wewnętrzne zalecenia EBC również miały charakter ogólny.

**107** Jednoznaczna podstawa prawna pozwalająca włączyć kwestię ryzyka prania pieniędzy i finansowania terroryzmu do nadzoru ostrożnościowego weszła w życie dopiero w czerwcu 2019 r. (zob. pkt 89). Wymagało to również transpozycji na szczeblu państw członkowskich.

**108** Po tym, jak Rada złożyła do EUNB wnioski o przedstawienie odpowiednich zaleceń, Urząd opublikował dwie opinie. Niemniej wobec braku harmonizacji ram prawnych i szczegółowych wytycznych EUNB organy nadzoru ostrożnościowego w ogóle, a EBC w szczególności nie dysponują pełnym zestawem informacji i narzędzi, które pozwalałyby na systematyczne uwzględnianie ostrożnościowych konsekwencji ryzyka związanego z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu w ramach SREP.

**109** Na początku 2020 r. EBC zaktualizował własny podręcznik nadzoru zgodnie z obowiązującymi zaleceniami EUNB. Praktyka nadzorcza polega na aktualizowaniu wewnętrznych podręczników po tym, jak EUNB wprowadza odpowiednie zalecenia dotyczące na przykład tego, w jaki sposób kwestie związane z przeciwdziałaniem

---

<sup>48</sup> EUNB, „Zmienione wytyczne dotyczące wspólnych procedur i metod stosowanych w ramach procesu przeglądu i oceny nadzorczej oraz nadzorczych testów warunków skrajnych”, 2018.

praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu i względy nadzorcze mogą wpływać na ogólny wynik SREP.

**110** W odniesieniu do cykli SREP za 2018 i 2019 r. EBC nie przeprowadził kontroli spójności w celu sprawdzenia, w jaki sposób kwestie prania pieniędzy i finansowania terroryzmu zostały uwzględnione w ocenach SREP, chociaż dokonano tego w odniesieniu do cyklu SREP za 2020 r.<sup>49</sup> W odniesieniu do banków ujętych w próbie Trybunał znalazł jednak dowody na to, że EBC uwzględnił informacje związane z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu w swoich decyzjach dotyczących SREP za 2018 i 2019 r. W przypadku banków, w których stwierdzono uchybienia w tym względzie, EBC wydał zalecenia mające na celu usunięcie niedociągnięć w zakresie nadzoru ostrożnościowego. W rzadkich przypadkach personel wziął pod uwagę informacje przekazane przez krajowe organy nadzoru, ale ocenił je jako nieistotne dla celów ostrożnościowych. Decyzje SREP (lub ich odpowiednie części) zostały przesłane zarówno do banków, jak i do krajowych organów nadzoru. EBC nie jest odpowiedzialny za weryfikację działań krajowych organów nadzoru w zakresie ich podstawowej działalności, lecz jedynie za przekazywanie im takich informacji.

**111** Ogólnie rzecz biorąc, EBC z powodzeniem rozpoczął proces uwzględnienia ryzyka związanego z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu do nadzoru ostrożnościowego. Konieczne jest bardziej efektywne podejmowanie decyzji przez EBC, a przyszłe zalecenia EUNB będą musiały zostać uwzględnione przez EBC i krajowe organy nadzoru.

---

<sup>49</sup> Cykl ten nie był objęty próbą.

## Wnioski i zalecenia

**112** Ogólnie rzecz biorąc, Trybunał ustalił, że w działaniach w zakresie zwalczania prania pieniędzy i finansowania terroryzmu podejmowanych na szczeblu UE występują uchybienia. Jeśli chodzi o działania mające na celu zapobieganie praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu oraz podejmowanie kroków w przypadku wykrycia ryzyka, Trybunał stwierdził instytucjonalną fragmentację i niedostateczną koordynację na szczeblu UE (zob. pkt 50–66). Organy UE poddane kontroli Trybunału dysponują obecnie ograniczonymi narzędziami, aby zagwarantować odpowiednie stosowanie ram przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu na szczeblu krajowym (zob. pkt 67–86; 87–111). Nie ma jednego unijnego organu sprawującego nadzór w zakresie prania pieniędzy i finansowania terroryzmu – uprawnienia UE w odniesieniu do tej kwestii są podzielone między kilka organów, a działania są koordynowane z każdym państwem członkowskim osobno.

**113** Obecnie główne podejście UE do ochrony sektora bankowego przed wykorzystywaniem banków do prania pieniędzy i finansowania terroryzmu polega na wprowadzaniu wymogów prawnych, które przybierają głównie formę dyrektyw. Państwa członkowskie są zobowiązane do transpozycji dyrektyw i ponoszą główną odpowiedzialność za zwalczanie prania pieniędzy i finansowania terroryzmu za pomocą krajowych ram nadzoru. Są również odpowiedzialne za egzekwowanie przepisów. W rezultacie stosowanie unijnego prawa w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu różni się w poszczególnych państwach członkowskich.

**114** Tworząc wykaz państw trzecich na 2019 r., Komisja dobrze wykorzystwała dane wywiadowcze (w tym z Europolu) i odpowiednio zastosowała własną metodykę (pkt 31–37). ESDZ początkowo nie dostarczyła Komisji danych wymaganych do sporządzenia wykazu, a komunikacja z państwami trzecimi umieszczonymi w wykazie była niespójna (pkt 28). Pomimo podejmowanych przez Komisję prób stworzenia niezależnego unijnego wykazu, jak dotąd z powodu braku zgody ze strony Rady nie udało jej się wyjść poza wykaz FATF (pkt 35–36).

**115** W metodyce oceny ryzyka stosowanej przez Komisję nie określono jasno priorytetów dla poszczególnych zagrożeń związanych z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu w ramach ponadnarodowej oceny ryzyka. Nie pozwala ona też odczytać jasno, kiedy zmienia się ocena ryzyka w danych sektorach (pkt 44). Komisja nie przeprowadzała szybkich aktualizacji ponadnarodowej oceny ryzyka zgodnie ze swoimi uprawnieniami i nie zawierała w ocenie odniesień do wymiaru geograficznego (pkt 46). Ponadto nie opublikowała jeszcze statystyk dotyczących

prania pieniędzy i finansowania terroryzmu zgodnie ze swoimi nowymi zobowiązaniami prawnymi, co utrudnia ocenę obecnej skali tych zjawisk w UE (pkt 48).

## Zalecenie 1 – Komisja powinna udoskonalić przeprowadzane oceny ryzyka

---

Komisja powinna:

- a) w całym procesie ponadnarodowej oceny ryzyka – od planowania po monitorowanie działań – stosować w większym zakresie priorytety dla poszczególnych sektorów w zależności od ryzyka oraz określić, kiedy i dlaczego status tych sektorów ulega zmianie, a także w razie potrzeby przeprowadzać aktualizacje w przypadku szybko przeobrażających się sektorów i uwzględnić w ocenie wymiar geograficzny;
- b) wdrożyć nową metodykę w celu stworzenia niezależnego unijnego wykazu państw trzecich; współpracować z ESDZ i państwami członkowskimi w celu włączenia danych wywiadowczych oraz zapewnienia komunikacji z państwami trzecimi umieszczonymi w wykazie na wczesnym etapie;
- c) wprowadzić narzędzia ograniczające ryzyko prania pieniędzy i finansowania terroryzmu z państw trzecich na szczeblu podmiotu lub sektora.

**Termin realizacji: do końca 2021 r.**

**116** Transpozycja dyrektywy w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy jest złożona i w większości przypadków państwa członkowskie dokonywały jej powoli. W wielu przypadkach przekazane Komisji informacje o transpozycji były niekompletne lub spóźnione (pkt 60–62). Niemniej Trybunał wykrył przypadki, w których ocena Komisji przebiegała wolniej niż przewidują jej wewnętrzne wytyczne (pkt 58). W Komisji do oceny transpozycji oddelegowano niewystarczającą liczbę pracowników (zob. pkt 65), a poleganie na wykonawcach zewnętrznych miało swoje ograniczenia (pkt 56). Ogółem czynniki te opóźniły możliwość podjęcia przez Komisję działań w związku z brakiem transpozycji.

**117** Wspomniana wyżej powolna transpozycja przyczyniła się do powstania niespójnych ram prawnych w państwach członkowskich (pkt 58) i zwiększyła ryzyko wykorzystania słabych punktów przez osoby dopuszczające się prania pieniędzy. Warsztaty Komisji były użytecznym narzędziem, które pozwoliło zwiększyć zdolności administracyjne państw członkowskich (pkt 53). Pomimo tych dobrej jakości wskazówek otrzymanych od Komisji państwa członkowskie potrzebowały dużo czasu

na transpozycję przepisów i przecenili zakres, w jakim jej dokonały (zob. pkt 54). Ogółem pokazuje to, że w tak złożonej dziedzinie jak prawodawstwo w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu równe warunki działania można osiągnąć skuteczniej dzięki stosowaniu rozporządzeń, nie dyrektyw.

## **Zalecenie 2 – Komisja powinna zapewnić spójne i natychmiastowe działanie przepisów dotyczących przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu**

Komisja powinna w miarę możliwości stosować rozporządzenie zamiast dyrektywy.

**Termin realizacji: do końca 2021 r.**

**118** Jeśli chodzi o koordynację działań, przed wystosowaniem do EUNB wniosków dotyczących naruszenia prawa Unii Komisja przeprowadza samodzielnie analizy jedynie w niewielkim zakresie. Opiera się przy tym głównie na publicznych sprawozdaniach (pkt 71).

**119** Ogólnie rzecz biorąc, pracownicy EUNB przeprowadzali postępowania wyjaśniające w sprawie domniemyanych naruszeń prawa Unii związanych z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu w terminie i zgodnie z wewnętrznymi zaleceniami (pkt 76). EUNB potrzebował jednak zbyt dużo czasu na podjęcie decyzji o zbadaniu niektórych spraw (pkt 74 i 75) i nie przeprowadził żadnego postępowania w tej dziedzinie z własnej inicjatywy (pkt 70). Trybunał znalazł dowody na lobbowanie wśród członków zespołu EUNB podczas rozpatrywania potencjalnego naruszenia prawa Unii w zakresie prania pieniędzy i finansowania terroryzmu. W Urzędzie nie obowiązują przy tym szczegółowe przepisy zapobiegające tego rodzaju lobbowaniu (pkt 78 i 79). W przypadku naruszenia prawa Unii proces decyzyjny w Urzędzie nie jest wystarczająco ukierunkowany na interesy UE ze względu na wpływ krajowych organów nadzoru, a zamykanie spraw bez wszczynania postępowań pokazuje, że EUNB jest obecnie niechętny prowadzeniu postępowań wyjaśniających w sprawie naruszenia prawa Unii w zakresie prania pieniędzy i finansowania terroryzmu. W rezultacie od czasu wejścia w życie odnośnych uprawnień w 2010 r. EUNB dokonał tylko jednego potwierdzonego ustalenia naruszenia prawa Unii w tej dziedzinie.

**120** Ogólnie rzecz biorąc, sugeruje to, że mechanizm naruszenia prawa Unii nie przyczynia się do jednolitego stosowania prawa w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu w całej UE, co zagraża integralności jednolitego rynku.

### **Zalecenie 3 – EUNB i Komisja powinny lepiej wykorzystywać swoje uprawnienia w odniesieniu do naruszeń prawa Unii w zakresie prania pieniędzy i finansowania terroryzmu**

---

Komisja powinna:

- a) opracować wewnętrzne zalecenia na szczeblu dyrekcji generalnych w sprawie przesyłania wniosków dotyczących naruszenia prawa Unii w zakresie prania pieniędzy i finansowania terroryzmu;
- b) wykorzystywać informacje w sprawach dotyczących naruszenia prawa Unii przy wykonywaniu przyznanych jej uprawnień, tak aby zagwarantować, że prawo Unii jest stosowane;
- c) zaproponować zmiany legislacyjne w celu zapewnienia jasności prawnej co do tego, jakie informacje powinny być udostępniane Komisji przez organ właściwy do rozpatrywania skarg na naruszenie prawa Unii w trakcie odnośnego procesu.

EUNB powinien:

- d) zapewnić, by decyzje o wszczęciu lub zaniechaniu postępowania wyjaśniającego były podejmowane bez zbędnej zwłoki po otrzymaniu zgłoszeń dotyczących naruszenia prawa Unii;
- e) wprowadzić zasady uniemożliwiające innym członkom Rady Organów Nadzoru podejmowanie prób wywierania wpływu na członków odpowiedniego zespołu podczas obrad.

**Termin realizacji: do końca 2021 r.**

**121** Zgodnie z nowymi powierzonymi mu obowiązkami EBC wprowadził zasady uwzględniania informacji związanych z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu w ramach nadzoru ostrożnościowego i aktywnie wymienia z krajowymi organami nadzoru informacje dotyczące tych kwestii. Niemniej efektywność procesu udostępniania informacji przez EBC jest ograniczana przez uciążliwy proces decyzyjny (pkt 102). Bank nie jest ani odpowiedzialny, ani uprawniony do badania, w jaki sposób krajowe organy nadzoru wykorzystują informacje wysyłane przez EBC na zewnątrz. Na szczeblu UE nie ustanowiono żadnego organu sprawującego nadzór w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu, więc ostatecznie to krajowe organy nadzoru są odpowiedzialne za monitorowanie zgodności i podejmowanie działań (pkt 07).

**122** Krajowe organy sprawujące nadzór w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu zaczęły przekazywać EBC sprawozdania bankowe, które są istotne z punktu widzenia nadzoru ostrożnościowego. Sprawozdania te różnią się jednak co do zakresu ze względu na praktyki krajowe, a EUNB wciąż pracuje nad aktualizacją zaleceń dla tych organów (pkt **117**). Zmniejsza to zdolność EBC do efektywnego uwzględniania tych informacji sprawozdawczych w swoich ocenach nadzorczych (pkt **108** i **109**). Na podstawie dobranej przez Trybunał próby można stwierdzić, że EBC uwzględnia obecnie ryzyko związane z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu w ramach nadzoru ostrożnościowego (pkt **110** i **111**).

#### **Zalecenie 4 – EUNB i EBC powinny dążyć do lepszego uwzględnienia ryzyka związanego z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu w nadzorze ostrożnościowym**

---

EUNB powinien:

- a) udoskonalić zalecenia dotyczące uwzględniania ryzyka związanego z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu w nadzorze ostrożnościowym;

**Termin realizacji: do końca pierwszego kwartału 2022 r.**

- b) zakończyć opracowywanie wytycznych na temat podejścia opartego na analizie ryzyka do nadzoru w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu

terroryzmu, tak aby zapewnić większą spójność w ocenach nadzorowanych podmiotów dotyczących przeciwdziałania praniu pieniędzy;

**Termin realizacji: do końca 2021 r.**

- c) określić we własnych wytycznych dotyczących współpracy i wymiany informacji treść informacji, które mają być wymieniane, jak również ramy czasowe.

**Termin realizacji: do końca 2021 r.**

EBC powinien:

- d) wprowadzić wewnętrzną politykę mającą na celu bardziej efektywne udostępnianie krajowym organom nadzoru informacji na temat prania pieniędzy i finansowania terroryzmu;

**Termin realizacji: do końca pierwszego kwartału 2022 r.**

- e) zaktualizować swoją metodykę uwzględnienia ryzyka związanego z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu w ramach nadzoru ostrożnościowego – po opublikowaniu zaktualizowanych wytycznych EUNB.

**Termin realizacji do końca drugiego kwartału 2022 r.**

**123** Zważywszy na wysoki poziom integracji transgranicznej w sektorze bankowym UE niedociągnięcia we wdrażaniu i obecnym kształcie ram UE w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu (zob. pkt **112**) stanowią ryzyko dla integralności rynku finansowego i zagrożenie dla zaufania publicznego. Zbliżająca się reforma ustawodawcza (zob. pkt **13–15**) stanowi dla Komisji, Parlamentu Europejskiego i Rady sposobność do wyeliminowania zidentyfikowanych uchybień (zob. pkt **36, 49, 66 i 86**) i zaradzenia rozdrobnieniu unijnych ram przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu.

Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Izbę IV, której przewodniczy Alex BRENNINKMEIJER, członek Trybunału Obrachunkowego, na posiedzeniu w Luksemburgu w dniu 20 maja 2021 r.

*W imieniu Europejskiego Trybunału Obrachunkowego*

Klaus-Heiner LEHNE  
*Prezes*

# Załączniki

## Załącznik I – Ramy prawne UE

W 1991 r. UE przyjęła pierwszą dyrektywę w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy. Najnowszą, piątą wersją dyrektywy w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy jest dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/843 z dnia 30 maja 2018 r. Państwa członkowskie miały obowiązek transponować jej przepisy do krajowego porządku prawnego i wdrożyć je do 10 stycznia 2020 r. Z upływem lat zakres dyrektywy stale poszerzał się. W odniesieniu do sektora bankowego obejmuje ona obecnie:

- a) prowadzenie rejestrów zarówno przez instytucje finansowe, jak i podmioty niefinansowe, takie jak prawnicy, notariusze, księgowi i agencje nieruchomości;
- b) pełne definicje szeregu działań przestępczych;
  - o wymogi dotyczące rozpoznawania, wykrywania, zajmowania i konfiskaty mienia oraz dochodów z działalności przestępczej;
  - o środki zwalczania finansowania terroryzmu;
  - o przejrzystość w transferach środków pieniężnych;
  - o wymogi dotyczące wymiany informacji na temat prania pieniędzy między państwami członkowskimi;
  - o rozszerzenie zakresu stosowania o aktywa cyfrowe (kryptowaluty).

Ponadto istnieją inne przepisy UE, które uzupełniają dyrektywę w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy:

- o rozporządzenie w sprawie przekazów pieniężnych, które ukierunkowane jest na wsparcie organów ścigania w tropieniu terrorystów i przestępców dzięki zapewnieniu większej przejrzystości przekazów pieniężnych;
- o dyrektywa w sprawie zwalczania prania pieniędzy za pomocą środków prawnokarnych, która gwarantuje, że w całej UE obowiązują podobne definicje przestępstw dotyczących prania pieniędzy i finansowania terroryzmu, jak również podobny minimalny wymiar kar;
- o standardy techniczne, opinie i wytyczne dla organów krajowych, opracowane przez niektóre lub wszystkie trzy Europejskie Urzędy Nadzoru (EUNB, ESMA<sup>50</sup> i EIOPA<sup>51</sup>), które Komisja przyjęła i nadała im moc prawną w formie rozporządzeń delegowanych.

<sup>50</sup> Europejski Urząd Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych (ESMA).

<sup>51</sup> Europejski Urząd Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych (EIOPA).

## Załącznik II – Porównanie czwartej i piątej dyrektywy w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy

| Czwarta dyrektywa (UE) 2015/849<br>w sprawie przeciwdziałania praniu<br>pieniędzy                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | Piąta dyrektywa (UE) 2018/843<br>w sprawie przeciwdziałania praniu<br>pieniędzy                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Data publikacji: 20 maja 2015 r.<br>Weszła w życie: 26 czerwca 2017 r.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | Data publikacji: 19 czerwca 2018 r.<br>Weszła w życie: 10 stycznia 2020 r.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Wymagana ocena ryzyka na poziomie UE (ponadnarodowa ocena ryzyka) i krajowa ocena ryzyka</li> <li>• Beneficjenci rzeczywisci</li> <li>• Obowiązki państwa macierzystego i przyjmującego w przypadku przedsiębiorstw działających również w innych państwach członkowskich</li> <li>• Wzmocnienie uprawnień jednostek analityki finansowej</li> <li>• Uprozczone zasady należytej staranności</li> <li>• Gry hazardowe: rozszerzenie na wszystkie usługi w zakresie gier hazardowych</li> <li>• Zmieniona i rozszerzona definicja osób zajmujących eksponowane stanowiska polityczne</li> <li>• Zgłoszenia podejrzaney działalności</li> <li>• Przechowywanie dokumentacji może być przedłużone do dziesięciu lat</li> <li>• Próg płatności gotówkowych powodujący wszczęcie kontroli pod kątem przeciwdziałania praniu pieniędzy obniżony do 10 000 euro</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Usprawnienie pracy jednostek analityki finansowej dzięki lepszemu dostępowi do informacji za pośrednictwem scentralizowanych rejestrów rachunków bankowych</li> <li>• Poprawa współpracy między organami nadzorującymi przeciwdziałanie praniu pieniędzy a EBC</li> <li>• Wzmocnienie roli nadzorczej EUNB</li> <li>• Rozszerzenie kryteriów oceny państw trzecich wysokiego ryzyka i zapewnienie wspólnego wysokiego poziomu zabezpieczeń przepływów finansowych z takich państw</li> <li>• Zniesienie anonimowości na kartach przedpłaconych</li> <li>• Łączenie ze sobą rejestrów beneficjentów rzeczywistych na szczeblu UE</li> <li>• Lista osób zajmujących eksponowane stanowiska polityczne</li> <li>• Zwiększenie przejrzystości w zakresie własności spółek i trustów</li> <li>• Nowe zasady dotyczące kryptowalut</li> </ul> |

### Załącznik III – Różne procesy tworzenia wykazów w UE

|                | Jurysdykcje podatkowe niechętnie współpracy                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | Środki ograniczające (sankcje)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | Wykaz państw trzecich mający na celu przeciwdziałanie praniu pieniędzy                                                                                                                                                              |
|----------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Wykaz</b>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>Wykaz jurysdykcji podatkowych niechętnych współpracy w sprawach podatkowych</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>Wykaz autonomicznych sankcji UE, w tym środków uzgodnionych przez Radę Bezpieczeństwa ONZ (w celu wdrożenia rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ)</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | <ul style="list-style-type: none"> <li>Państwa trzecie wysokiego ryzyka, których systemy przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu wykazują się strategicznymi brakami</li> </ul>                                 |
| <b>Cele UE</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Poprawa dobrych rządów w dziedzinie opodatkowania na całym świecie (cel ogólny)</li> <li>➤ Zagwarantowanie, że międzynarodowi partnerzy UE przestrzegają tych samych standardów co państwa członkowskie</li> <li>➤ Zachęcanie do pozytywnej zmiany przepisów i praktyk podatkowych poprzez współpracę</li> <li>➤ Zwalczanie oszustw podatkowych i uchylania się od płacenia podatków, unikania zobowiązań podatkowych i prania pieniędzy; narzędzie zapewnienia równych warunków działania</li> <li>➤ Wywieranie nacisku na raje podatkowe, aby stosowały przepisy i normy w celu osiągnięcia przejrzystości, uczciwej konkurencji podatkowej oraz wdrożenia międzynarodowych norm przeciwdziałających erozji bazy podatkowej i przenoszenia zysków</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Narzędzie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE (WPZiB), dzięki któremu Unia może w razie potrzeby interweniować w celu zapobiegania konfliktom lub reagowania na pojawiające się lub bieżące kryzysy</li> <li>➤ Doprowadzenie do zmiany w polityce lub działalności</li> <li>➤ Wdrażanie rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ lub wspieranie celów WPZiB, a mianowicie promowanie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, zapobieganie konfliktom, wspieranie demokracji, praworządności, praw człowieka oraz obrona zasad prawa międzynarodowego</li> <li>➤ Wspieranie walki z terroryzmem i rozprzestrzenianiem broni masowego rażenia</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Polityka defensywna mająca na celu ochronę integralności rynku wewnętrznego przed jurysdykcjami państw trzecich, które stanowią poważne zagrożenie dla systemu finansowego Unii</li> </ul> |

|                               | Jurysdykcje podatkowe niechętnie współpracy                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | Środki ograniczające (sankcje)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | Wykaz państw trzecich mający na celu przeciwdziałanie praniu pieniędzy                                                                                                                                                                                                                                              |
|-------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Ustalanie listy państw</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Faza selekcji: państwa członkowskie są wybierane na podstawie tabeli obiektywnych wskaźników.</li> <li>➤ Faza przeglądu: uwzględniane są prace Światowego Forum Przejrzystości i Wymiany Informacji do Celów Podatkowych oraz otwartych ram OECD w zakresie erozji bazy podatkowej i przenoszenia zysków. Ogólne kryteria oceny: zgodność z kilkoma normami OECD.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Niektóre systemy sankcji są wprowadzane zgodnie z zaleceniem Radę Bezpieczeństwa ONZ, inne są przyjmowane niezależnie przez UE na podstawie informacji z ESDZ, państw członkowskich, delegatur UE i Komisji.</li> <li>➤ Środki ograniczające muszą być zawsze zgodne z prawem międzynarodowym, respektować prawa człowieka i podstawowe wolności, w szczególności prawo do rzetelnego procesu i prawo do skutecznego środka odwoławczego.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Komisja bierze pod uwagę informacje od FATF i innych podobnych do niej organów regionalnych, dokonuje podsumowania innych istotnych ogólnodostępnych informacji i uwzględnia informacje prywatne, które są dostępne dla innych organów UE (np. Europolu, ESDZ).</li> </ul> |

|                                  | Jurysdykcje podatkowe niechętni współpracy                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | Środki ograniczające (sankcje)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | Wykaz państw trzecich mający na celu przeciwdziałanie praniu pieniędzy                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|----------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Główna rola instytucji UE</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Wykaz opiera się na komunikacie Komisji w sprawie zewnętrznej strategii na rzecz skutecznego opodatkowania przedstawionym w ramach pakietu przeciwko unikaniu opodatkowania z 2016 r. Komisja jest odpowiedzialna za opracowanie tabeli wskaźników.</li> <li>➤ Rada UE – Grupa ds. Kodeksu Postępowania (opodatkowanie działalności gospodarczej) – musi dokonać przeglądu i sporządzić wykaz państw. Ostatecznie przyjmuje ona lub zmienia wykaz.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Rada UE – przyjmowanie (rozporządzenia), przedłużanie lub znoszenie obowiązywania systemów sankcji na podstawie wniosków Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa.</li> <li>➤ Komisja Europejska: <ul style="list-style-type: none"> <li>• opracowywanie projektów rozporządzeń w sprawie sankcji do przyjęcia przez Radę;</li> <li>• reprezentowanie Komisji w dyskusjach z państwami członkowskimi na temat sankcji w Grupie Roboczej Radców ds. Stosunków Zewnętrznych działającej w obrębie Rady;</li> <li>• transpozycja niektórych sankcji ONZ do prawa Unii;</li> <li>• monitorowanie wdrażania/egzekwowania sankcji UE we wszystkich państwach członkowskich;</li> <li>• wspieranie państw członkowskich w podejmowanych przez nie wysiłkach na rzecz stosowania sankcji;</li> <li>• zwiększenie odporności UE na eksterytorialne sankcje przyjęte przez państwa trzecie.</li> </ul> </li> <li>➤ ESDZ – odpowiada za przygotowanie i przegląd systemów sankcji we współpracy z państwami członkowskimi, właściwymi delegaturami UE i Komisją UE.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Komisja jest prawnie zobowiązana do wskazania państw spoza UE, w których występują niedociągnięcia w krajowych ramach przeciwdziałania praniu pieniędzy, stanowiące zagrożenie dla systemu finansowego UE. Wykorzystuje rankingi zawarte w opracowanej przez Komisję w 2016 r. tablicy wskaźników podatkowych, w ramach której sklasyfikowano kraje pod względem powiązań gospodarczych z UE, względnej wielkości sektora finansowego i korupcji.</li> <li>➤ Komisja przyjmuje wykaz państw trzecich wysokiego ryzyka w drodze aktu delegowanego, przy czym przed przyjęciem ma obowiązek zasięgnąć opinii EGMLTF i Parlamentu Europejskiego.</li> <li>➤ Komisja Europejska proponuje treść wykazu – Parlament lub Rada mogą odrzucić tę propozycję w ciągu 30 dni.</li> </ul> |

|                            | Jurysdykcje podatkowe niechętnie współpracy                                                                                                                                                                                                             | Środki ograniczające (sankcje)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | Wykaz państw trzecich mający na celu przeciwdziałanie praniu pieniędzy                                                                                                      |
|----------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Wznowienie ważności</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Co najmniej raz w roku; od 2020 r. – dwa razy w roku.</li> </ul>                                                                                                                                               | <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Przeglądu autonomicznych przepisów UE dokonuje się przynajmniej raz na rok. Rada może w dowolnym momencie podjąć decyzję o ich zmianie, przedłużeniu lub czasowym zawieszeniu.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Co najmniej raz w roku, ale może być częściej.</li> </ul>                                                                          |
| <b>Cel</b>                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ W wykazie mogą znaleźć się tylko jurysdykcje spoza UE.</li> <li>➤ W wykazie mogą zostać uwzględnione również jurysdykcje, które są krajami i terytoriami zamorskimi UE (ale same nie należą do UE).</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Rządy krajów spoza UE z racji realizowanej przez nie polityki.</li> <li>➤ Przedsiębiorstwa (finansujące tę politykę).</li> <li>➤ Grupy lub organizacje (takie jak ugrupowania terrorystyczne).</li> <li>➤ Osoby (wspierające daną politykę, zaangażowane w działalność terrorystyczną itp.).</li> <li>➤ Sankcje obowiązują w krajach nienależących do UE, ale środki te mają zastosowanie wyłącznie w ramach jurysdykcji UE; zobowiązania, które nakładają, są wiążące dla obywateli UE, osób znajdujących się w UE lub prowadzących tu działalność gospodarczą.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Kraje i terytoria spoza EOG. Mogą one w zasadzie obejmować kraje i terytoria zamorskie UE, które same nie należą do UE.</li> </ul> |

|                      | Jurysdykcje podatkowe niechętnie współpracy                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | Środki ograniczające (sankcje)                                                                                                                                                                                                                                                | Wykaz państw trzecich mający na celu przeciwdziałanie praniu pieniędzy                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|----------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Oddziaływanie</b> | <p>➤ Środki ochronne w dziedzinie pozapodatkowej:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• instytucje UE i państwa członkowskie muszą uwzględniać wykaz UE w ramach polityki zagranicznej, współpracy na rzecz rozwoju i w stosunkach gospodarczych z państwami trzecimi;</li> <li>• Komisja powinna uwzględnić je przy realizacji unijnych operacji finansowych i inwestycyjnych, m.in. w ramach EFIS i EFZR.</li> </ul> <p>➤ Środki ochronne UE w dziedzinie podatkowej:</p> | <p>➤ W UE funkcjonuje ponad czterdzieści różnych systemów sankcji. W zależności od systemu sankcji środki mogą obejmować embargo na broń, ograniczenia wjazdu (zakaz podróży), zamrożenie aktywów lub inne środki ekonomiczne, takie jak ograniczenia importu i eksportu.</p> | <p>➤ Umieszczenie w wykazie wpływ na przedsiębiorstwa w UE prowadzące interesy z osobą lub przedsiębiorstwem w kraju wymienionym w wykazie. Podmioty zobowiązane w UE (np. banki) muszą stosować wzmocnione środki należytej staranności wobec klienta, gdy mają do czynienia z ujętym w wykazie państwem trzecim. Stanowią one krok naprzód w stosunku do zwykłych zasad należytej staranności i mogą obejmować dokładniejsze sprawdzenie tożsamości klienta, beneficjenta rzeczywistego lub źródła funduszy.</p> |

## Załącznik IV – UE i USA

| Zalecenie FATF |                                                                 | Procedury w UE                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | Poziom                    | Procedury w USA                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | Poziom         |
|----------------|-----------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|
| 1              | Ocena ryzyka i stosowanie podejścia opartego na analizie ryzyka | UE publikuje co dwa lata ponadnarodową ocenę ryzyka. EUNB publikuje ponadto od czasu do czasu oceny ryzyka sektorowego. Państwa członkowskie muszą również publikować własne oceny ryzyka. Oczekuje się, że organy nadzoru i podmioty zobowiązane wezmą to pod uwagę przy wykonywaniu swoich działań.                                                | Państwo członkowskie i UE | Współpraca wielu agencji w celu oceny ryzyka, które są aktualizowane co roku lub co dwa lata: Stany Zjednoczone utrzymują znaczną liczbę uzupełniających się procesów służących rozpoznaniu i ocenie ryzyka w zakresie prania pieniędzy i finansowania terroryzmu, w wyniku których opracowuje się szeroką gamę produktów. Oceny ryzyka wspierające strategię bezpieczeństwa narodowego prezydenta są przygotowywane przez odpowiednie agencje rządowe z udziałem agencji wywiadowczych, organów ścigania i agencji realizujących politykę w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu, w tym FinCEN, która dostarcza informacje na temat zagrożeń i tendencji związanych z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu zidentyfikowanych w systemie sprawozdawczości. | Rząd federalny |
| 9              | Przepisy dotyczące tajemnicy instytucji finansowych             | Państwa członkowskie muszą wprowadzić przepisy zapewniające możliwość wymiany informacji z organami skarbowymi i organami ścigania. Zgodnie z dyrektywą w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy organy nadzoru muszą być uprawnione do żądania przedstawienia wszelkich informacji, które są istotne dla monitorowania przestrzegania przepisów. | Państwo członkowskie      | Ustawa o prawie do ochrony prywatności finansowej (Right to Financial Privacy Act – RFPA) (12 USC 3401-22.) reguluje, w jaki sposób amerykańskie agencje federalne uzyskują informacje od pośredników finansowych i w jakich okolicznościach mogą je ujawniać. Wprowadza ona pewne zabezpieczenia, zanim banki będą mogły ujawnić informacje o klientach organom ścigania lub organom nadzoru.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | Federalny      |

| Zalecenie FATF |                                                                          | Procedury w UE                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | Poziom                    | Procedury w USA                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | Poziom |
|----------------|--------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|
| 10–11          | Środki należytej staranności wobec klienta i przechowywanie dokumentacji | Bankom w UE zabrania się prowadzenia anonimowych rachunków i są one zobowiązane do wdrażania środków należytej staranności wobec nowych i dotychczasowych klientów. Są zobowiązane do przechowywania dokumentacji przez określony czas i dostarczania jej organom nadzoru (na żądanie).                                                                      | Państwo członkowskie      | Prowadzenie anonimowych rachunków lub pod jawnie fikcyjnymi nazwami nie jest wyraźnie zabronione. Jednakże banki są zobowiązane do wdrożenia opartych na analizie ryzyku procedur weryfikacji tożsamości każdego klienta, aby umożliwić bankowi wyrobienie sobie uzasadnionego przekonania, że zna on prawdziwą tożsamość klienta. Banki nie są jednoznacznie zobowiązane do identyfikacji i weryfikacji tożsamości osób upoważnionych do działania w imieniu klientów. Banki są zasadniczo zobowiązane do przechowywania dokumentacji przez co najmniej pięć lat. | Stan   |
| 12–16          | Dodatkowe środki odnoszące się do konkretnych klientów i działań         | Środki dotyczące osób zajmujących eksponowane stanowiska polityczne i bankowości korespondenckiej są rozpatrywane na szczeblu państw członkowskich. Przekazy środków pieniężnych są regulowane pewnymi obowiązkami opartymi na bezpośrednio stosowanym prawie Unii, takim jak rozporządzenie w sprawie przekazów pieniężnych (rozporządzenie (UE) 2015/847). | Państwo członkowskie i UE | W odniesieniu do bankowości korespondenckiej każdy zainteresowany bank jest zobowiązany do ustanowienia odpowiednich szczegółowych polityk, procedur i kontroli, które zostały racjonalnie zaprojektowane z myślą o wykrywaniu i zgłaszaniu przypadków prania pieniędzy za pośrednictwem rachunków bankowych tego rodzaju. W odniesieniu do wartości pieniężnych, dostawcy usług przekazów pieniężnych, zarówno formalni, jak i nieformalni, podlegają wymogom ustawy o tajemnicy bankowej (BSA), w tym rejestracji w FinCEN.                                      |        |

| Zalecenie FATF |                                                           | Procedury w UE                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | Poziom                    | Procedury w USA                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | Poziom |
|----------------|-----------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|
| 17–19          | Poleganie na osobach trzecich, kontrole i grupy finansowe | Państwa członkowskie mogą zezwolić podmiotom zobowiązanym na poleganie na osobach trzecich w celu zapewnienia należytej staranności pod warunkiem zachowania określonych standardów. Przewidziano pewne standardy kontroli przeciwdziałania praniu pieniędzy dla banków transgranicznych, a krajowe organy nadzoru powinny współpracować w ramach kolegiów. W przypadku państw trzecich wysokiego ryzyka UE przyjmuje wykaz, a od nadzorowanych podmiotów oczekuje się wprowadzenia wzmocnionych środków należytej staranności w kontaktach z tymi państwami trzecimi wysokiego ryzyka. | Państwo członkowskie i UE | Na objętych wymogami instytucjach finansowych spoczywa obowiązek ustanowienia programów przeciwdziałania praniu pieniędzy, obejmujących co najmniej:<br>a) opracowanie wewnętrznych strategii, procedur i kontroli; b) wyznaczenie pracownika odpowiedzialnego za zgodność z przepisami, który ma wystarczająco wysokie stanowisko, aby zagwarantować zgodność ze wszystkimi zobowiązaniami wynikającymi z BSA; c) posiadanie stałego programu szkoleń dla pracowników; oraz d) posiadanie niezależnej jednostki ds. zgodności z przepisami w celu testowania programów. W odniesieniu do państw wysokiego ryzyka instytucje finansowe zobowiązane są do stosowania wzmocnionych środków należytej staranności w przypadku rachunków korespondencyjnych założonych lub prowadzonych w USA dla pewnych kategorii banków zagranicznych. Wykaz ten jest przyjmowany przez FinCEN na szczeblu federalnym. | Stan   |
| 20–21          | Zgłaszanie podejrzanych transakcji                        | Podmioty zobowiązane w państwach członkowskich mają obowiązek zgłaszania podejrzanych działań lub transakcji do krajowej jednostki analityki finansowej (FIU). Jednostki te dysponują platformą umożliwiającą wymianę danych wywiadowczych na poziomie UE (FIU.net). Europol – agencja policyjna UE – również gromadzi i rozpowszechnia dane wywiadowcze dotyczące wzorców działalności związanej z praniem pieniędzy.                                                                                                                                                                  | Państw członkowskie i UE  | Stany Zjednoczone wymagają zgłaszania podejrzanych transakcji przez objęte wymogami instytucje finansowe. Instytucjom finansowym nakazuje się niezwłocznie zgłaszać organom ścigania naruszenia wymagające natychmiastowej interwencji, takie jak prowadzące działalność systemy prania pieniędzy i działalność terrorystyczna. Raporty o podejrzanych transakcjach należy składać do FinCEN, chyba że konieczne jest natychmiastowe zgłoszenie.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | Stan   |

| Zalecenie FATF |                                                                     | Procedury w UE                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | Poziom               | Procedury w USA                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | Poziom |
|----------------|---------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|
| 24–25          | Przejrzystość i beneficjenci rzeczywisti osób prawnych i porozumień | Przepisy UE dotyczące przeciwdziałania praniu pieniędzy zobowiązują państwa członkowskie do wprowadzenia rejestrów informacji o beneficjentach rzeczywistych w rejestrach centralnych, które muszą być połączone. Należy również wprowadzić sankcje dla tych, którzy nie przestrzegają przepisów. Nie istnieje jednak wspólny rejestr na szczeblu UE dotyczący rzeczywistych beneficjentów i informacji na ich temat. | Państwo członkowskie | Tworzenie osób prawnych w USA jest regulowane przez prawo stanowe. Każdy z 56 stanów, terytoriów i Dystrykt Kolumbii ma własne prawa dotyczące tworzenia osób prawnych i zarządzania nimi. W niektórych dziedzinach (np. prawo karne, regulacja papierów wartościowych, podatki) po utworzeniu obowiązuje je również prawo federalne. W 2016 r. Stany Zjednoczone zostały ocenione przez FATF jako posiadające niedociągnięcia w koordynacji w tym obszarze, w szczególności ze względu na to, że adekwatne, dokładne i terminowe informacje na temat beneficjentów rzeczywistych i kontroli osób prawnych nie zawsze mogły być uzyskane lub nie były dostępne w sposób terminowy dla właściwych organów. | Stan   |

| Zalecenie FATF |                    | Procedury w UE                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | Poziom                    | Procedury w USA                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | Poziom                     |
|----------------|--------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------|
| 26–28          | Regulacja i nadzór | <p>Prawodawstwo regulujące jest ustanawiane na poziomie UE i ma głównie formę dyrektywy. W przepisach określa się obowiązki niektórych organów UE, takich jak Komisja i EUNB. Państwa członkowskie muszą również transponować pewne wymogi do prawa krajowego. Każde państwo członkowskie musi posiadać organ lub organy sprawujące nadzór w obszarze prania pieniędzy wobec podmiotów zobowiązanych w ramach swojej jurysdykcji.</p> <p>W praktyce regulacyjne standardy techniczne są ustalane na poziomie UE i oczekuje się, że banki i krajowe organy nadzoru będą ich przestrzegać. Nadzór na szczeblu UE ma postać uprawnień Komisji do wszczynania postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w przypadku niewprowadzenia przez te państwa odpowiednich przepisów. EUNB może również prowadzić postępowania wyjaśniające i wydawać zalecenia w przypadku stwierdzenia potencjalnego naruszenia unijnych przepisów dotyczących prania pieniędzy.</p> | Państwo członkowskie i UE | <p>Ze względu na międzynarodowy charakter zarówno systemu finansowego, jak i poważnych przestępstw i terroryzmu, rząd federalny przejął główną rolę w tworzeniu i egzekwowaniu prawa w zakresie prania pieniędzy i finansowania terroryzmu. Ustawy stanowe mogą zostać wyłączone z zastosowania, w przypadkach gdy Kongres wyraźnie zawrze w odpowiednich przepisach klauzulę pierwszeństwa prawa federalnego, w przypadkach gdy prawo stanowe jest sprzeczne z prawem federalnym oraz gdy stany zostały wyłączone z regulowania sposobu postępowania w dziedzinie, którą Kongres wskazał jako wymagającą regulacji wyłącznie przez władze federalne. Federalne organy regulacyjne (OCC, Rezerwa Federalna, FDIC, NCUA itd.) przekazały FinCen uprawnienia w zakresie badania i egzekwowania przepisów.</p> <p>Podstawę prawną stanowi ustawa BSA z 1970 r. oraz ustawa wykonawcza BSA. Przepisy te zostały zaostrzone przez ustawę USA Patriot Act z 2001 r. Amerykański system przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu jest silnie skoncentrowany na egzekwowaniu prawa. Wszystkie organy ścigania (federalne, stanowe, lokalne) mają bezpośredni dostęp do raportów dotyczących podejrzanego działania składanych w FinCEN. Szczególnie wyróżniającą się cechą systemu jest podejście oparte na międzyagencyjnej grupie zadaniowej, która integruje władze wszystkich szczebli (federalne, stanowe, lokalne). Podejście to jest szeroko stosowane przy prowadzeniu dochodzeń w sprawach prania pieniędzy i finansowania terroryzmu i przestępstw źródłowych i okazało się bardzo skuteczne w znaczących, dużych i złożonych sprawach.</p> | Poziom federalny i stanowy |

| Zalecenie FATF |                   | Procedury w UE                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | Poziom                    | Procedury w USA                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | Poziom                     |
|----------------|-------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------|
| 33             | Dane statystyczne | Ramy prawne UE zobowiązują państwa członkowskie, by gromadziły dane statystyczne dotyczące prania pieniędzy oraz przekazywały je do Eurostatu – urzędu statystycznego UE. Eurostat jest następnie zobowiązany do przedstawiania tych informacji, ale odnośny obowiązek prawny dopiero wchodzi w życie. W międzyczasie istnieje niewiele systematycznych danych ilościowych na temat wielkości zjawiska prania pieniędzy i finansowania terroryzmu. | Państwo członkowskie i UE | Stany Zjednoczone prowadzą wyczerpujące statystyki, z wyjątkiem dochodzeń, ścigania i wyroków skazujących związanych z przestępstwami prania pieniędzy popełnianymi na szczeblu stanowym lub statystyk dotyczących mienia zabezpieczonego, zajętego i skonfiskowanego na szczeblu stanowym.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | Poziom federalny i stanowy |
| 35             | Sankcje           | Państwa członkowskie są zobowiązane do upoważnienia organów sprawujących nadzór w obszarze prania pieniędzy do nakładania sankcji w przypadku wykrycia naruszeń zasad nadzoru oraz do zapewnienia im odpowiednich zasobów. W praktyce charakter i surowość sankcji różnią się w zależności od jurysdykcji.                                                                                                                                         | Państwo członkowskie      | Dostępny jest szereg proporcjonalnych i odstraszających sankcji karnych, cywilnych i administracyjnych, od pism dyscyplinarnych po grzywny i kary pozbawienia wolności. FinCEN może wszcząć postępowanie egzekucyjne w związku z naruszeniami przepisów BSA. Sieć ta posiada wyłączne federalne uprawnienia wykonawcze w stosunku do pośredników finansowych i objętych przepisami określonych przedsiębiorstw i zawodów niefinansowych. Oprócz sankcji cywilnych w postaci kar pieniężnych FinCEN może podejmować inne formalne i nieformalne działania administracyjne. Inne agencje (takie jak SEC) są również upoważnione na mocy odpowiednich ustaw do podejmowania szeregu działań nadzorczych. | Poziom federalny           |

Źródło: podsumowanie Europejskiego Trybunału Obrachunkowego na podstawie różnych dokumentów FATF, FinCEN, Komisji i EUNB.

## Załącznik V – Etapy procesu dotyczącego naruszenia prawa Unii

| Faza                       | Proces                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | Zainteresowana strona                                                                                                                                             | Ramy czasowe                                                                                                                            |
|----------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Wniosek</b>             | <p>W art. 17 rozporządzenia (UE) nr 1093/2010 (rozporządzenia ustanawiającego Europejski Urząd Nadzoru Bankowego) przewidziano możliwość prowadzenia przez Europejski Urząd Nadzoru Bankowego postępowań wyjaśniających w sprawie domniemanych naruszeń lub niezastosowania prawa unijnego, z własnej inicjatywy lub na wniosek określonych organów, w celu wszczęcia dochodzenia w sprawie naruszenia prawa Unii wobec określonych organów.</p> <p>Rozporządzenie w sprawie EUNB nie określa, w jaki sposób i kiedy ma się to odbywać, tj. na żadnym z przedmiotowych organów (w tym Komisji) nie ciążyą prawne obowiązki dotyczące sposobu lub terminów zwrócenia się z wnioskiem do EUNB.</p> | <p>Wniosek do EUNB musi zostać złożony przez jeden lub więcej właściwych organów, Parlament Europejski, Radę, Komisję lub Bankową Grupę Interesariuszy.</p>       | <p>Wniosek można złożyć w dowolnym momencie, a Urząd nie jest prawnie zobowiązany do udzielenia odpowiedzi w jakimkolwiek terminie.</p> |
| <b>Wstępne dochodzenie</b> | <p>Wstępna ocena domniemanego naruszenia prawa Unii.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | <p>EUNB przeprowadza wstępne dochodzenie, w tym kontaktuje się z właściwymi organami, w celu ustalenia faktów dotyczących domniemanego naruszenia prawa Unii.</p> | <p>Nie ma określonego limitu czasowego dla tego okresu.</p>                                                                             |

| Faza                             | Proces                                                                                                                           | Zainteresowana strona                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | Ramy czasowe                                                                                                                                                                                                                    |
|----------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Postępowanie wyjaśniające</b> | Formalny proces mający na celu ustalenie, czy doszło do naruszenia prawa Unii.                                                   | Przewodniczący EUNB podejmuje decyzję o wszczęciu lub niewszczęciu postępowania wyjaśniającego w sprawie naruszenia prawa Unii. Regulamin wewnętrzny EUNB przewiduje zwołanie zespołu składającego się z przewodniczącego i sześciu członków Rady Organów Nadzoru, których nie dotyczy postępowanie wyjaśniające. Zespół podejmuje decyzję o:<br>– zamknięciu postępowania wyjaśniającego bez przyjmowania zalecenia,<br>– albo –<br>w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa Unii –<br>o wystosowaniu zalecenia dla Rady Organów Nadzoru w związku z danym naruszeniem. | Nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od rozpoczęcia postępowania wyjaśniającego EUNB może skierować do zainteresowanego właściwego organu zalecenie określające działania niezbędne do zapewnienia przestrzegania prawa Unii. |
| <b>Zalecenie</b>                 | Rada Organów Nadzoru stwierdza, że doszło do naruszenia prawa Unii i kieruje zalecenie do właściwego organu, którego to dotyczy. | Decyzja o przyjęciu zalecenia podejmowana jest przez Radę Organów Nadzoru EUNB, w skład której wchodzi inspektorzy z 27 właściwych organów.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | Decyzja dotycząca przyjęcia zalecenia musi zostać podjęta w ciągu dwóch miesięcy od wszczęcia postępowania wyjaśniającego (zob. poprzedni punkt).                                                                               |

| Faza                | Proces                                                                                                                                         | Zainteresowana strona                                                                   | Ramy czasowe                                                                                                                                |
|---------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Informowanie</b> | Skierowanie zalecenia do właściwego organu krajowego                                                                                           | Zalecenie określa działania niezbędne do zapewnienia zgodności z prawem Unii.           | Właściwy organ krajowy musi udzielić odpowiedzi w ciągu dziesięciu dni.                                                                     |
| <b>Opinia</b>       | W przypadku gdy właściwy organ nie zastosuje się do tego wymogu, Komisja może wydać formalną opinię skierowaną do właściwego organu krajowego. | Komisja może podjąć działania po uzyskaniu informacji od EUNB lub z własnej inicjatywy. | Komisja może wydać taką formalną opinię nie później niż trzy miesiące po przyjęciu zalecenia i termin ten można przedłużyć o jeden miesiąc. |

Źródło: rozporządzenie w sprawie EUNB, regulamin EUNB.

## Załącznik VI – Kontrole transpozycji

|                                                                                                                                                                                                  |                                 |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------|
| Termin transpozycji                                                                                                                                                                              | 26 czerwca 2017 r.              |
| Powiadomienia złożone przez państwo członkowskie <b>przed upływem terminu</b> lub przed rozpoczęciem postępowania o uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego z powodu braku powiadomienia | 6                               |
| Liczba państw członkowskich, które <b>nie zgłosiły</b> pełnej transpozycji do czasu przeprowadzenia kontroli przez Trybunał (lipiec 2020 r.)                                                     | 8                               |
| Liczba wszczętych postępowań o uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego z powodu braku powiadomienia i niepełnej transpozycji                                                             | 28                              |
| Całkowity czas trwania postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego z powodu niepełnej transpozycji (w miesiącach) <sup>52</sup>                                       | Ponad 36 (w toku) <sup>53</sup> |

Źródło: przeprowadzone przez Europejski Trybunał Obrachunkowy badanie analizy Komisji.

<sup>52</sup> Stan z września 2020 r.

<sup>53</sup> Czas trwania najdłuższego postępowania.

## Załącznik VII – Rodzaje wymiany informacji w EBC

| Kategorie                      | Wymiana w kontekście corocznej regularnej wymiany informacji (informacje wysłane i otrzymane)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | Doraźna wymiana informacji z inicjatywy własnej (informacje wysłane i otrzymane) | Wymiana na podstawie wniosków <i>ad hoc</i> (informacje wysłane i otrzymane) |
|--------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Udostępnione informacje</b> | <p>Coroczne udostępnianie przez EBC fragmentów decyzji w sprawie SREP organom odpowiedzialnym za przeciwdziałanie praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu (udostępnianie z własnej inicjatywy)</p> <p>Wyniki punktowe i oceny dotyczące ryzyka prania pieniędzy i finansowania terroryzmu; sprawozdania z kontroli na miejscu i sankcje (coroczne wnioski wysyłane przez EBC do organów odpowiedzialnych za przeciwdziałanie praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu)</p> | <p>Inne istotne informacje wynikające z nadzoru nad obiema funkcjami</p>         | <p>Inne istotne informacje wynikające z nadzoru nad obiema funkcjami</p>     |

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie informacji przekazanych przez EBC.

## Akronimy i skróty

**EBC** – Europejski Bank Centralny

**EGMLTF** – grupa ekspertów ds. prania pieniędzy i finansowania terroryzmu

**EIOPA** – Europejski Urząd Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych

**EPC** – ekwiwalent pełnego czasu pracy

**ESDZ** – Europejska Służba Działań Zewnętrznych

**ESMA** – Europejski Urząd Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych

**EUNB** – Europejski Urząd Nadzoru Bankowego

**FATF** – Grupa Specjalna ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy

**FINCen** – Sieć ds. Ścigania Przestępstw Finansowych

**FIU** – jednostka analityki finansowej

**PKB** – produkt krajowy brutto

# Glosariusz

**Akt delegowany** – prawnie wiążący akt stosowany przez Komisję – o ile Parlament i Rada nie wyrażą sprzeciwu – w celu uzupełnienia lub zmiany innych niż istotne części prawodawstwa UE, na przykład poprzez określenie szczegółów dotyczących środków wykonawczych.

**Bazylejski Komitet Nadzoru Bankowego (BCBS)** – główny światowy podmiot wyznaczający standardy w zakresie ostrożnościowej regulacji banków oraz forum regularnej współpracy w sprawach nadzoru bankowego.

**DG FISMA** – Dyrekcja Generalna Komisji Europejskiej ds. Stabilności Finansowej, Usług Finansowych i Unii Rynków Kapitałowych; DG zajmująca się w Komisji koordynacją przeciwdziałania praniu pieniędzy.

**Dyrektywa w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy** – przepisy UE i główny instrument prawny w zakresie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego Unii do prania pieniędzy i finansowania terroryzmu. Pierwszą dyrektywę wprowadzono w 1990 r. Następnie przyjmowano kolejne wersje, w tym ostatnią, piątą, która obowiązuje od 2018 r.

**Europejska Służba Działań Zewnętrznych (ESDZ)** – ESDZ jest służbą dyplomatyczną UE. Ma ona na celu uczynienie polityki zagranicznej UE bardziej spójną i skuteczną, a tym samym zwiększenie wpływu Europy na świecie. Zarządza stosunkami dyplomatycznymi UE z innymi krajami spoza bloku oraz prowadzi politykę zagraniczną i bezpieczeństwa UE.

**Europejski Bank Centralny (EBC)** – instytucja europejska utworzona na mocy traktatu z Amsterdamu w 1998 r.; od 2014 r. bezpośredni organ nadzoru ostrożnościowego nad dużymi bankami w strefie euro w ramach Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego.

**Europejski Urząd Nadzoru Bankowego (EUNB)** – agencja UE utworzona w 2011 r.; jeden z trzech Europejskich Urzędów Nadzoru i główny organ regulacyjny w obszarze regulacji i nadzoru bankowego, opracowujący projekty regulacyjnych standardów technicznych, które mają być zatwierdzane przez Komisję; posiadający uprawnienia do egzekwowania standardów przeciwdziałania praniu pieniędzy.

**Europejskie Urzędy Nadzoru (ESA)** – są to: Europejski Urząd Nadzoru Bankowego (EUNB), Europejski Urząd Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych (EIOPA) oraz Europejski Urząd Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych (ESMA). Europejskie Urzędy Nadzoru pracują nad harmonizacją nadzoru finansowego w UE i pomagają zapewnić spójne stosowanie zbioru przepisów w celu stworzenia

równych warunków konkurencji. Są również upoważnione do oceny zagrożeń i słabości w sektorze finansowym.

**Europol** – Europol między innymi wspiera państwa członkowskie w walce z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu.

**Grupa Specjalna ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy (FATF)** – organ międzyrządowy utworzony w 1989 r. przez ministrów jurysdykcji członkowskich. Liczy 39 członków, do których należą Komisja Europejska i 14 państw członkowskich. Ustala standardy i propaguje skuteczne wdrożenie prawnych, regulacyjnych i operacyjnych środków zwalczania prania pieniędzy, finansowania terroryzmu i innych powiązanych zagrożeń dla integralności międzynarodowego systemu finansowego. Jest organem kształtującym politykę, który stara się wytworzyć wolę polityczną niezbędną do przeprowadzenia krajowych reform legislacyjnych i regulacyjnych w tych dziedzinach.

**Instytucja kredytowa** – przedsiębiorstwo, np. bank, którego działalność polega na przyjmowaniu od ludności depozytów lub innych środków podlegających zwrotowi oraz na udzielaniu pożyczek.

**Jednostka analityki finansowej (FIU)** – właściwy organ krajowy, odpowiedzialny za egzekwowanie przepisów dotyczących przeciwdziałania praniu pieniędzy w danym państwie członkowskim. Odpowiada za gromadzenie, analizę i rozpowszechnianie informacji sprawozdawczych przekazywanych przez podmioty zobowiązane, w tym we współpracy z innymi państwami członkowskimi UE i państwami trzecimi. W razie potrzeby zapewnia kontakty z organami ścigania.

**Kontrola transpozycji** – ocena kompatybilności krajowych środków wykonawczych z przepisami dyrektywy.

**Kontrola zgodności** – sprawdzenie, czy odpowiednie przepisy dyrektywy UE zostały prawidłowo odzwierciedlone w krajowych środkach wykonawczych.

**Nadzór ostrożnościowy** – bezpośredni nadzór nad instytucjami finansowymi (w tym bankami) w celu zagwarantowania, że nie tylko przestrzegają one przepisów w sensie prawnym, lecz także działają w sposób rzetelny i ostrożny zgodnie z duchem ram regulacyjnych.

**Organ sprawujący nadzór w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy** organ publiczny w państwie członkowskim, którego zadaniem jest nadzorowanie systemu przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowania terroryzmu, badanie podmiotów zobowiązanych pod kątem zgodności z systemem przeciwdziałania praniu pieniędzy stosowanym w danej jurysdykcji i nakładanie grzywien za nieprzestrzeganie przepisów.

**Państwo trzecie** – państwo trzecie oznacza państwo lub terytorium inne niż znajdujące się we Wspólnocie Europejskiej.

**Postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego** – zgodnie z art. 258–260 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, główny mechanizm egzekwowania prawa, stosowany przez Komisję wobec państwa członkowskiego w przypadku, gdy jest ona zdania, że państwo to narusza ciążące na nim zobowiązania wynikające z prawa Unii.

**Proces przeglądu i oceny nadzorczej (SREP)** – roczny proces nadzorczy dla dużych banków w strefie euro znajdujących się pod bezpośrednim nadzorem EBC. Daje organom nadzoru zharmonizowany zestaw narzędzi do badania profilu ryzyka banku pod czterema różnymi kątami – model biznesowy, zarządzanie i ryzyko, kapitał, płynność.

**Przeciwdziałanie finansowaniu terroryzmu** – skuteczne systemy przeciwdziałania praniu pieniędzy i zwalczania finansowania terroryzmu mają zasadnicze znaczenie dla ochrony integralności rynków i globalnych ram finansowych, ponieważ pomagają one ograniczyć czynniki ułatwiające nadużycia finansowe.

**Transpozycja prawa Unii** – procedura, za pomocą której państwa członkowskie włączają dyrektywy UE do swojego prawa krajowego, tak aby ich cele, wymogi i terminy były bezpośrednio stosowane.

**Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE)** – Trybunał Sprawiedliwości interpretuje przepisy prawa Unii, aby zagwarantować, że są one jednakowo stosowane we wszystkich państwach UE, a także rozstrzyga spory między rządami krajowymi i instytucjami unijnymi.

**Uzasadniona opinia** – jeżeli dane państwo UE nie poinformuje o środkach, które w pełni transponują przepisy dyrektyw, lub nie naprawi domniemanego naruszenia prawa Unii, Komisja może wsząć formalne postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Po wysłaniu wezwania do usunięcia uchybienia i stwierdzeniu przez Komisję, że dane państwo nie wypełnia ciążących na nim zobowiązań wynikających z prawa UE, Komisja może – w ramach drugiego etapu procedury – przesłać uzasadnioną opinię – formalne wezwanie do przestrzegania prawa Unii.

**Wezwanie do usunięcia uchybienia** – jeżeli dane państwo UE nie poinformuje o środkach, które w pełni transponują przepisy dyrektyw, lub nie naprawi domniemanego naruszenia prawa Unii, Komisja może wsząć formalne postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego rozpoczyna się od

wezwania do usunięcia uchybienia, dzięki czemu Komisja Europejska umożliwia państwu członkowskiemu przedstawienie jego stanowiska na temat stwierdzonego naruszenia.

**ODPOWIEDZI KOMISJI EUROPEJSKIEJ ORAZ ESDZ NA SPRAWOZDANIE  
SPECJALNE EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO:  
„WYSIŁKI UE NA RZECZ ZWALCZANIA PRANIA PIENIĘDZY W SEKTORZE  
BANKOWYM SĄ ROZDROBNIONE, A ICH REALIZACJA JEST  
NIEWYSTARCZAJĄCA”**

**STRESZCZENIE**

Odpowiedzi Komisji oraz ESDZ dotyczące streszczenia (pkt I–XI):

Komisja mocno angażuje się w walkę z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu zarówno w UE, jak i na całym świecie. Chociaż na przestrzeni lat UE opracowała solidne ramy regulacyjne, upowszechnia się jednak zgodne przekonanie, że wymagają one udoskonalenia, tak by polityka Unii zyskała kompleksowy charakter. W tym celu w dniu 7 maja 2020 r. Komisja przyjęła plan działania, w którym zapowiedziała ambitny zestaw środków dotyczących kompleksowej polityki Unii w zakresie zapobiegania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu. W planie działania nakreślono reformy niezbędne do wzmocnienia unijnych środków ochrony, zaradzenia obecnemu rozdrobnieniu i zapewnienia jednolitego zbioru przepisów; w planie przewiduje się też utworzenie na poziomie UE organu nadzoru, który posiadałby bezpośrednie uprawnienia nadzorcze w odniesieniu do ograniczonej grupy instytucji finansowych obarczonych największym ryzykiem. W planie działania przewidziano również mechanizm, który umożliwiałby wspieranie jednostek analityki finansowej oraz koordynowanie ich prac.

Przyszły pakiet legislacyjny umożliwi większą harmonizację dzięki rozporządzeniu w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy, które będzie towarzyszyć zmienionej dyrektywie w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy.

W dniu 7 maja 2020 r. wraz z przyjęciem planu działania Komisja opublikowała zmienioną metodykę identyfikowania państw trzecich wysokiego ryzyka do celów dyrektywy w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy, zapewniającą większą synergię z procesem FATF (ang. Financial Action Task Force – Grupa Specjalna ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy) oraz większą współpracę z zainteresowanymi państwami trzecimi.

Komisja przypomina, że w lutym 2019 r. przyjęła swój pierwszy niezależny wykaz państw trzecich wysokiego ryzyka, które dla unijnego systemu finansowego i właściwego funkcjonowania rynku wewnętrznego stanowią zagrożenie związane z praniem pieniędzy. Ten niezależny wykaz został odrzucony przez Radę w ramach przysługujących jej uprawnień kontrolnych. Po odrzuceniu wykazu Komisja dokonała przeglądu swojej metodyki i zaczęła zacieśniać współpracę z zainteresowanymi państwami trzecimi.

Jeżeli chodzi o wcześniejszą transpozycję dyrektyw przez państwa członkowskie, Komisja dołożyła wszelkich starań, aby zakończyć swoją ocenę, gdy tylko otrzymała pełne powiadomienie od państw członkowskich o środkach transpozycji. Komisja dostrzega jednak wyzwania związane z pełną i kompletną transpozycją dyrektyw w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy, która często wymaga nie tylko przyjęcia centralnego instrumentu prawnego

w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy, ale także zmiany kilku innych instrumentów prawnych w odnośnych krajowych porządkach prawnych.

#### UWAGI

24. W odniesieniu do źródła funduszy, o którym mowa w załączniku III, Komisja pragnie przypomnieć, że zgodnie z art. 155 ust. 2 rozporządzenia finansowego 2018/1046 polityka wobec państw trzecich jest również wykorzystywana do ochrony budżetu Unii. Osoby i podmioty wykonujące środki finansowe Unii (instrumenty finansowe i gwarancje budżetowe) nie mogą podejmować ani odnawiać operacji z podmiotami zarejestrowanymi lub mającymi siedzibę w jurysdykcjach uznanych za obciążone wysokim ryzykiem.

#### Wspólna odpowiedź do pkt 27 i 28

Jeżeli chodzi o metodę gromadzenia danych wejściowych na potrzeby stworzenia wykazu państw trzecich, nowatorski charakter procesu utrudnił szybkie wdrożenie. Komisja współpracuje z ESDZ nad ustanowieniem metod pracy umożliwiających sprawny przepływ informacji. Udoskonalona metodyka przyjęta w maju 2020 r. także umożliwia ściślejszą współpracę z państwami trzecimi. Latem 2020 r. Komisja Europejska, we współpracy z ESDZ, rozpoczęła współpracę z państwami trzecimi.

32. Komisja jest członkiem FATF i aktywnie uczestniczy w pracach tej grupy. W związku z tym oprócz innych źródeł Komisja uwzględnia sprawozdania z wzajemnej oceny danego państwa trzeciego. W zakresie, w jakim sprawozdania z wzajemnej oceny były nieaktualne, uwzględnione dostępne zaktualizowane informacje, aby odzwierciedlić bieżącą sytuację w danym państwie trzecim.

36. Komisja rozważa przegląd polityki wobec państw trzecich w przyszłym pakiecie legislacyjnym dotyczącym przeciwdziałania praniu pieniędzy.

44. Komisja jest zdania, że aktualizacja ponadnarodowej oceny ryzyka (SNRA) co dwa lata uwzględnia najnowsze rodzaje ryzyka, w tym zachodzące zmiany. Jak wspomniano w pkt 46 poniżej, w 2019 r. zaktualizowano wszystkie arkusze dotyczące sektorów i produktów oraz dodano nowe sektory i produkty (47 w 2019 r. ponad 40 w 2017 r.). Jeżeli chodzi o aktualne informacje statystyczne na temat wielkości pieniężnych w odniesieniu do prania pieniędzy i finansowania terroryzmu, zob. odpowiedź do pkt 48.

46. (drugi punkt) Zmiana wyniku była oparta na dowodach otrzymanych od zainteresowanych stron i z niezależnych źródeł. Ponadto wyniki zostały najpierw zatwierdzone przez kluczowe zainteresowane strony (np. EUROPOL), a także przez wszystkie zainteresowane służby Komisji w ramach specjalnej grupy międzyresortowej (ISG).

Komisja zgadza się jednak, że potrzebne są dalsze prace w celu lepszego uzasadnienia zmian w tym obszarze.

(trzeci punkt) Ponadnarodowa ocena ryzyka zasadniczo nie może być ukierunkowana geograficznie. Komisja przyznaje jednak, że mogłoby to mieć zastosowanie do niektórych sektorów.

(czwarty punkt) Dotychczas przyjęto tylko dwie ponadnarodowe oceny ryzyka (w 2017 i 2019 r.), a częstotliwość aktualizacji co dwa lata jest i tak duża, biorąc pod uwagę międzynarodowe standardy, jakie dostarcza FATF, oraz fakt, że państwa członkowskie przyjmują krajowe oceny ryzyka co 4–5 lat.

#### Wspólna odpowiedź do pkt 48 i 49

Komisja pragnie zauważyć, że przepis dotyczący przedkładania przez Eurostat szacunkowych danych ilościowych dotyczących prania pieniędzy został wprowadzony niedawno i nie jest obowiązkowy. Ponadto szacunki wymagają wysokiej jakości danych państw członkowskich oraz złożonej metodyki statystycznej, które nie są dostępne na tym etapie.

#### Wspólna odpowiedź do pkt 57–59

W przypadku złożonej dyrektywy państwa członkowskie potrzebują czasu na przyjęcie i zgłoszenie środków transpozycji. Często wymaga to zmiany kilku aktów prawnych w wewnętrznym porządku prawnym. Na przykład jedno państwo członkowskie rozpoczęło notyfikację środków transpozycji w sierpniu 2017 r., a ostatnie powiadomienie złożyło w październiku 2020 r. Dopiero po ostatnim zgłoszeniu Komisja mogła stwierdzić pełną i prawidłową transpozycję.

Aby można było wszcząć postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, niezależnie od tego, czy państwo członkowskie deklaruje pełną czy częściową transpozycję, przepisy krajowe muszą zostać przetłumaczone i ocenione. Jak wynika z powyższego, proces ten wymaga czasu. W postępowaniu w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego ważna jest dokładność, a nie szybkość działania.

Komisja pragnie wyjaśnić, że istnieją wytyczne korporacyjne dotyczące kontroli transpozycji instrumentów prawnych UE do prawa krajowego. W związku z tym nie uznano za konieczne opracowania dodatkowych szczegółowych wytycznych.

85. Zdaniem Komisji po złożeniu formalnego wniosku do EUNB o przeprowadzenie dochodzenia w sprawie potencjalnego naruszenia prawa Unii w toku dochodzenia prowadzonego przez EUNB nie było możliwości prowadzenia formalnej regularnej wymiany informacji.

#### WNIOSKI I ZALECENIA

112. Przyszły pakiet w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy będzie zawierać przepisy dotyczące utworzenia unijnego organu nadzoru w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu, co już zapowiedziano w planie działania przyjętym w maju 2020 r.

113. Przyszły pakiet legislacyjny w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy zapewni większą harmonizację dzięki pierwszemu rozporządzeniu w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy.

**Zalecenie 1 - Komisja powinna poprawić swoje oceny ryzyka**

- a) Komisja przyjmuje to zalecenie.
- b) Komisja przyjmuje to zalecenie.
- c) Komisja przyjmuje to zalecenie.

116. Zob. odpowiedzi Komisji do pkt 56, 58, 60–62.

**Zalecenie 2 - Komisja powinna zapewnić spójne i natychmiastowe skutkowanie przepisów dotyczących przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu**

Komisja przyjmuje to zalecenie.

118. Formalne wnioski do EUNB o przeprowadzenie w określonym przypadku dochodzenia w sprawie domniemanego naruszenia prawa Unii zostały złożone po przeprowadzeniu przez Komisję oceny dostępnych informacji na poparcie wniosku.

**Zalecenie 3 - EUNB i Komisja powinny lepiej wykorzystywać swoje uprawnienia w zakresie naruszenia prawa Unii w odniesieniu do prania pieniędzy i finansowania terroryzmu**

- a) Komisja przyjmuje to zalecenie.
- b) Komisja przyjmuje to zalecenie.
- c) Komisja przyjmuje to zalecenie.

Komisja nie może na tym etapie przyjąć zobowiązań w kwestii treści przyszłych wniosków ustawodawczych. Komisja uważa ponadto, że na bardziej szczegółowym poziomie w odniesieniu do ochrony/przetwarzania danych zalecenie wymaga analizy obowiązujących przepisów unijnego prawa administracyjnego i prawa o ochronie danych i musi być powiązane z istniejącymi przepisami dyrektywy w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy dotyczącymi wymiany informacji. Ponadto przyszły rozwój ram prawnych i instytucjonalnych w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy, zapowiedziany w planie działania z maja 2020 r., zapewni rozwiązanie dzięki planowanemu utworzeniu unijnego organu ds. przeciwdziałania praniu pieniędzy.

123. W przyszłym pakiecie w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu zostaną uwzględnione obecne niedociągnięcia w zakresie polityki wobec państw trzecich (pkt 36) oraz konieczność zapewnienia lepszej identyfikacji ryzyka (pkt 49),

sprawniejszej kontroli transpozycji (pkt 66) i sprawniejszego przebiegu procesu dotyczącego naruszenia prawa Unii (pkt 86).

# Odpowiedzi EUNB na Raport specjalny Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w sprawie działań UE na rzecz przeciwdziałania praniu pieniędzy w sektorze bankowym

---

## Uwagi szczegółowe

### Streszczenie

#### III.

Mandat prawny i uprawnienia EUNB do przeciwdziałania praniu pieniędzy/finansowaniu terroryzmu zostały rozszerzone w 2020 r. o ryzyko prania pieniędzy/finansowania terroryzmu we wszystkich obszarach nadzoru finansowego i we wszystkich sektorach. Nasza praca koncentrowała się i nadal koncentruje się na wzmacnianiu nadzoru w obszarze przeciwdziałania praniu pieniędzy/finansowaniu terroryzmu w EU poprzez wyznaczanie odpowiednich standardów i konstruktywną współpracę z właściwymi organami w celu osiągnięcia zbieżności praktyk nadzorczych. Dochodzenia dotyczące naruszeń prawa unijnego są jednym z narzędzi wykorzystywanych przez EUNB, ale nie są głównym motorem pracy EUNB w obszarze przeciwdziałania praniu pieniędzy/finansowaniu terroryzmu.

#### V.

Reformy, które weszły w życie z dniem 1 stycznia 2020 r., zmniejszyły rozdrobnienie instytucjonalne poprzez przyznanie EUNB roli instytucji wiodącej, koordynującej i monitorującej w obszarze przeciwdziałania praniu pieniędzy/finansowaniu terroryzmu. Nadzór nad przeciwdziałaniem praniu pieniędzy/finansowaniu terroryzmu pozostaje jednak w gestii krajowych organów nadzorczych działających zgodnie z unijnymi ramami prawnymi, które są oparte na zasadzie minimalnej harmonizacji, dotyczą działań na wysokim szczeblu, przewidują tylko dwa uprawnienia w zakresie standardów technicznych, z których żadne nie dotyczy podstawowych praktyk nadzorczych, oraz są transponowane przez państwa członkowskie w różny sposób. Z tego względu to, co EUNB może osiągnąć w drodze harmonizacji i zbieżności praktyk na podstawie obecnych ram prawnych dotyczących przeciwdziałania praniu pieniędzy/finansowaniu terroryzmu podlega pewnym ograniczeniom.

## VII.

Z zadowoleniem przyjmujemy ustalenie dokonane przez pracowników EUNB poprzez dochodzenia dotyczące naruszeń prawa unijnego.

Ze względu na wprowadzenie na podstawie przeglądu Europejskich Urzędów Nadzoru nowego wymogu dotyczącego konfliktu interesów, od 1 stycznia 2020 r. członkowie Rady nie mogą uczestniczyć w głosowaniach w sprawach znajdujących się na porządku obrad Rady, jeżeli mają w ich przypadku konflikt interesów. Wdrażając te przepisy, EUNB rozszerzył wymagania dotyczące konfliktu interesów na członków Paneli ds. Naruszenia Przepisów Unijnych. EUNB dokona przeglądu zmienionych procedur w celu ustalenia, jakie dalsze zmiany można zaproponować, aby zapewnić dalsze eliminowanie konfliktów interesów z procesu podejmowania decyzji.

EUNB wydał dotychczas wskazówki dla organów nadzorczych w formie dwóch standardów technicznych, czterech wytycznych i ośmiu opinii na temat kwestii związanych z przeciwdziałaniem praniu pieniędzy/finansowaniu terroryzmu, działając samodzielnie lub wspólnie z Europejskim Urzędem Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych (ESMA) i Europejskim Urzędem Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych (EIOPA). Powyższe instrumenty prawne obejmują wytyczne dotyczące nadzoru w obszarze przeciwdziałania praniu pieniędzy/finansowaniu terroryzmu w oparciu o ryzyko, a także ocenę ryzyka prania pieniędzy/finansowania terroryzmu.

Skutkiem zasady minimalnej harmonizacji, na której oparte są odpowiednie przepisy dyrektywy w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy, są rozbieżności w podejściu do tych kwestii w państwach członkowskich; wytyczne EUNB nie są w stanie być nadrzędne w stosunku do przepisów krajowych, a rozbieżne przepisy krajowe ograniczają stopień zbieżności praktyk, jaki można osiągnąć dzięki naszym wytycznym.

## IX.

(1)

EUNB przyjmuje to zalecenie. W celu wzmocnienia niezależności członków paneli pracownicy EUNB dokonają przeglądu procedur wdrożonych od czasu przeglądu Europejskich Urzędów Nadzoru w styczniu 2020 r.

(2)

EUNB przyjmuje konieczność uzupełnienia wytycznych Europejskich Urzędów Nadzoru z 2019 r. dotyczących współpracy w obszarze przeciwdziałania praniu pieniędzy/finansowaniu terroryzmu, skierowanych do organów nadzorczych zajmujących się przeciwdziałaniem praniu pieniędzy/finansowaniu terroryzmu, o wytyczne dotyczące współpracy skierowane do organów nadzorczych sprawujących nadzór ostrożnościowy. Obecnie Urząd dysponuje podstawą prawną do zrobienia tego, zgodnie ze zmianami do dyrektywy 2013/36/UE (zmienionej dyrektywą (UE) 2019/878 (dyrektywa CRD V)).

## Wprowadzanie

### 10.

Praca EUNB obejmowała dotychczas wydanie dwóch technicznych standardów regulacyjnych, czterech wytycznych i ośmiu opinii, takich jak wytyczne dotyczące opartego na ryzyku nadzoru w obszarze przeciwdziałania praniu pieniędzy/finansowaniu terroryzmu, czynników ryzyka prania pieniędzy/finansowania terroryzmu oraz współpracy w zakresie nadzoru (kolegia ds. przeciwdziałania praniu pieniędzy/finansowaniu terroryzmu), a także trzy opinie dotyczące ryzyka prania pieniędzy/finansowania terroryzmu w sektorze finansowym UE. Dokumenty te opracowano dodatkowo do raportów dotyczących różnego rodzaju zagadnień, takich jak dokonywana przez EUNB ocena podejścia organu nadzorczego do nadzoru w obszarze przeciwdziałania praniu pieniędzy/finansowaniu terroryzmu, funkcjonowanie kolegiów ds. przeciwdziałania praniu pieniędzy/finansowaniu terroryzmu oraz przyszłe ramy prawne i regulacyjne dotyczące przeciwdziałania praniu pieniędzy/finansowaniu terroryzmu.

## Spostrzeżenia

### 74-75.

EUNB zamknął prace nad pierwszym wnioskiem otrzymanym od Komisji poprzez przyjęcie zalecenia dotyczącego naruszeń prawa unijnego. Po otrzymaniu dalszych wniosków EUNB informował Komisję o wyznaczonych przez siebie priorytetach i postępie prac.

Zamknięcie spraw wymagało czasu z powodu licznych wniosków o przeprowadzenie złożonych postępowań wyjaśniających obejmujących nadzór ostrożnościowy i nadzór w obszarze prania pieniędzy/finansowania terroryzmu sprawowany nad poszczególnymi bankami przez kilka organów nadzorczych przez szereg lat oraz w warunkach zmieniających się systemów prawnych, a także z powodu nadania im przez EUNB charakteru priorytetowego zgodnie z dostępnymi zasobami. Dodatkowy czas należało także poświęcić na rozważenie implikacji zamknięcia jednej z tych spraw na pozostałe sprawy, których nie uznano za priorytetowe. EUNB przyjmuje, że formalna komunikacja na wcześniejszym etapie mogłaby być pomocna.

Uprawnienie EUNB do prowadzenia dochodzeń w sprawie naruszeń przepisów unijnych nie ogranicza jednak uprawnień Komisji do podejmowania działań na podstawie art. 258 TFUE w przypadkach, gdy dojdzie ona do wniosku, że państwo członkowskie nie wypełniło któregoś ze swoich zobowiązań wynikających z traktatów.

### 76.

EUNB z zadowoleniem przyjmuje ustalenie, że EUNB przeprowadził wyczerpujące postępowania wyjaśniające w dwóch wskazanych sprawach.

79.

W dniu 1 stycznia 2020 r., na podstawie przeglądu Europejskich Urzędów Nadzoru, wprowadzono dodatkowe wymagania dotyczące konfliktu interesów. EUNB rozszerzył te wymagania na członków Panelu ds. Naruszeń Prawa Unijnego.

W czasie przedmiotowego procesu podejmowania decyzji zasady polityki i procedury EUNB dotyczące konfliktu interesów oraz dochodzeń w sprawie naruszeń prawa unijnego nie zawierały postanowień odnoszących się do kontaktu z członkami Panelu ds. Naruszeń Prawa Unijnego. Jednak w przypadkach, gdy było to niezbędne, członkom panelu odradzano podejmowanie prób wywierania wpływu w ramach pełnienia funkcji członka panelu.

80.

Przedstawiciel Komisji został poinformowany o decyzji Rady niezwłocznie po zamknięciu objętego ograniczeniem punktu porządku obrad. EUNB opublikował komunikat prasowy o zamknięciu postępowania wyjaśniającego i odrzuceniu propozycji zalecenia dotyczącego naruszeń prawa unijnego w dniu następującym po przeprowadzeniu głosowania.

82.

EUNB zauważa, że przyjął zalecenia dotyczące naruszeń prawa unijnego jeszcze przed ostatnimi korektami jego systemu zarządzania, w tym w odniesieniu do nadzoru w obszarze prania pieniędzy/finansowania terroryzmu.

System zarządzania EUNB jest sprawą dla współprawodawców. EUNB w pełnym zakresie wdrożył wynikające z przeglądu Europejskich Urzędów Nadzoru korekty systemu zarządzania EUNB, które wyłączają członków Rady Organów Nadzoru, w przypadku których ma miejsce konflikt, z udziału w dyskusji oraz z głosowania nad określonymi punktami porządku obrad. EUNB rozszerzył te postanowienia na organy przygotowujące decyzje dla Rady Organów Nadzoru, w tym nowy Stały Komitet ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy oraz panele ds. naruszeń prawa unijnego.

84.

EUNB woli mieć jak najpełniejszy wkład w dyskusje prowadzone przez swoją Radę. Urząd w każdym przypadku dokonuje oceny, czy wrażliwość i poufny charakter informacji oraz związane z nimi zasady tajemnicy zawodowej wymagają wyłączenia Komisji i innych niegłosujących członków.

EUNB przekazał projekt zalecenia po wymianie korespondencji z Komisją w celu ustalenia odpowiedniej podstawy prawnej.

85.

Od 1 stycznia 2020 r. rozporządzenie w sprawie EUNB formalnie wymaga od EUNB przedstawienia w ogólnych zarysach, w jaki sposób zamierza prowadzić sprawę. Przed tą datą EUNB przedstawiał jednak taki ogólny plan w ramach kontaktów nieformalnych, informując pracowników Komisji, w

jaki sposób ustalił, które ze skierowanych do niego spraw uznał za priorytetowe, oraz umożliwiając pracownikom Komisji wyrażenie oczekiwań.

86.

Rolą i obowiązkiem Rady Organów Nadzoru jest omówienie propozycji przedstawionych przez panel ds. naruszeń prawa unijnego oraz podjęcie decyzji w ich sprawie. Zalecenie EUNB z lipca 2018 r. dotyczące naruszeń prawa unijnego dowodzi, że mechanizm przeciwdziałania naruszeniom prawa unijnego może być skuteczny oraz leżeć w interesie UE w sytuacji, gdy mają miejsca oczywiste naruszenia prawa unijnego oraz można udzielić zaleceń służących naprawieniu tej sytuacji.

105.

EUNB zauważa, że aktualne ramy prawne oparte na zasadzie minimalnej harmonizacji oraz wynikające z nich rozbieżności w podejściach krajowych ograniczają stopień, w jakim jego wytyczne mogą doprowadzić do zbieżności praktyk.

EUNB zgadza się, opierając się na własnych ustaleniach, że sposoby, w jakie właściwe organy krajowe podchodzą do oceny ryzyka prania pieniędzy/finansowania terroryzmu związanego z instytucjami finansowymi podlegającymi ich nadzorowi, nie zawsze są skuteczne.

EUNB podjął działania mające na celu rozwiązanie tego problemu w aktualizacjach swoich wytycznych dotyczących opartego na ryzyku nadzoru w obszarze przeciwdziałania praniu pieniędzy/finansowaniu terroryzmu, które są obecnie trakcie procesu konsultacji.

106.

EUNB chciałby wskazać, że zgodnie ze wstępnymi wytycznymi dotyczącymi procesu przeglądu i oceny nadzorczej (SREP) organy nadzorcze sprawujące nadzór ostrożnościowy mogłyby włączyć do oceny ryzyko związane z przeciwdziałaniem praniu pieniędzy w zakresie, w jakim ryzyko to miało wpływ na którykolwiek z elementów SREP.

Zmiany do wytycznych SREP z 2018 r. poprzedzały zmiany w przepisach odnoszących się do ram prawnych dotyczących kwestii ostrożnościowych w celu wyraźnego włączenia ryzyka prania pieniędzy/finansowania terroryzmu. Po ustaleniu podstawy prawnej w dyrektywie CRD V EUNB tworzył coraz bardziej zharmonizowane praktyki nadzorcze, co pokazują kolejne opinie w tym obszarze.

108.

EUNB zauważa, że aktualne ramy prawne oparte na zasadzie minimalnej harmonizacji oraz wynikające z nich rozbieżności w podejściach krajowych ograniczają stopień, w jakim jego wytyczne mogą doprowadzić do zbieżności praktyk.

Jednak na podstawie planu działania Rady i dyrektywy CRD V EUNB wydał dwie opinie uszczegóławiające kwestię włączenia ryzyka prania pieniędzy/finansowania terroryzmu do SREP. Wkrótce EUNB przeprowadzi konsultacje na temat zmienionych wytycznych SREP obejmujących zharmonizowany zbiór postanowień, które umożliwią organom nadzorczym sprawującym nadzór ostrożnościowy uwzględnienie implikacji ostrożnościowych ryzyka prania pieniędzy/finansowania terroryzmu w ramach SREP w spójny sposób.

## Wnioski i zalecenia

**Zalecenie 2 – Komisja powinna zapewnić spójne i natychmiastowe obowiązywanie przepisów prawa dotyczących przeciwdziałania praniu pieniędzy/finansowaniu terroryzmu**

119.

Punkt 119 streszcza określone stwierdzenia zawarte w punktach poprzedzających. W związku z tym EUNB odsyła do swoich powyższych uwag przedstawionych w odpowiedzi na każde z tych stwierdzeń.

120.

Jak zauważono w punkcie 86, zalecenie EUNB z lipca 2018 r. dotyczące naruszeń prawa unijnego dowodzi, że mechanizm przeciwdziałania naruszeniom prawa unijnego może być skuteczny.

EUNB wykorzystuje także inne narzędzia w celu rozwiązywania problemów dotyczących zbieżności praktyk nadzorczych, takie jak przeglądy nadzoru w obszarze przeciwdziałania praniu pieniędzy/finansowaniu terroryzmu, a także od 2020 r. kierowane do właściwych organów wnioski o przeprowadzenie postępowań wyjaśniających w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy/finansowaniu terroryzmu.

EUNB podziela ogólną opinię, że jednolite stosowanie prawa UE w zakresie obowiązków przeciwdziałania praniu pieniędzy/finansowaniu terroryzmu uległoby poprawie dzięki dalszemu wykorzystaniu rozporządzeń dotyczących dyrektyw oraz udzielaniu mandatu w zakresie standardów technicznych w celu minimalizacji trudności wynikających z różnych transpozycji na poziomie krajowym.

**Zalecenie 3 – EUNB i Komisja powinny lepiej wykorzystywać swoje uprawnienia w zakresie przeciwdziałania naruszeniom prawa unijnego na potrzeby przeciwdziałania praniu pieniędzy/finansowaniu terroryzmu**

d)

EUNB przyjmuje to zalecenie. Uznajemy korzyści wynikające z formalizacji wyborów w zakresie ustalania priorytetów, o których Urząd poinformował Komisję, w tym w przypadkach, w których mogą powstać opóźnienia wynikające z faktu, że ograniczenia zasobów uniemożliwiają natychmiastowe zbadanie sprawy, a zamknięcie sprawy bez dochodzenia także nie byłoby wskazane.

e)

EUNB przyjmuje to zalecenie. W celu wzmocnienia niezależności członków paneli pracownicy EUNB dokonają przeglądu procedur wdrożonych od czasu przeglądu Europejskich Urzędów Nadzoru w styczniu 2020 r.

**Zalecenie 4 – EUNB i EBC powinny dołożyć starań w celu lepszego włączenia ryzyka prania pieniędzy/finansowania terroryzmu do nadzoru ostrożnościowego**

a)

EUNB przyjmuje zalecenie. EUNB przygotowuje obecnie zmienioną wersję wytycznych SREP, w których zawarte będą bardziej szczegółowe wskazówki. Celem EUNB jest opublikowanie zmienionych wytycznych do konsultacji do lipca 2021 r.

b)

EUNB przyjmuje zalecenie. Uaktualnione wytyczne są obecnie konsultowane, a prace nad nimi zostaną ukończone po zamknięciu konsultacji publicznych w dniu 17 czerwca 2021 r. Wytyczne zapewnią większą spójność w ocenach podmiotów objętych nadzorem dotyczących przeciwdziałania praniu pieniędzy/finansowaniu terroryzmu poprzez rozwiązanie problemów we wdrażaniu opartego na ryzyku podejścia do nadzoru w tym obszarze zidentyfikowanych w trakcie przeprowadzonych w 2019 r. przeglądów właściwych organów.

c)

EUNB przyjmuje zalecenie. EUNB wkrótce przeprowadzi konsultacje w sprawie wytycznych, w których wyszczególnione będą rodzaje informacji podlegających wymianie między organami, podkreślona będzie waga i terminowość udzielania informacji oraz ustanowione zostaną mechanizmy zapewniające realizację tych celów.

**ODPOWIEDZI EBC NA SPECJALNE SPRAWOZDANIE EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO „Działania UE na rzecz zwalczania prania pieniędzy w sektorze bankowym pozostają rozproszone i nie są wdrażane w wystarczającym stopniu”**

**Punkt 89**

Europejski Bank Centralny (EBC) pragnie wyjaśnić, że powód, dla którego nie może sprawować nadzoru w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu, wynika z Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), a nie z tekstu rozporządzenia w sprawie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego (rozporządzenie w sprawie SSM) z roku 2013.

Motyw 28 rozporządzenia w sprawie SSM jest po prostu odzwierciedleniem art. 127 ust. 6 TFUE, który brzmi następująco (pogrubienie dodane):

*Rada, stanowiąc w drodze rozporządzeń zgodnie ze specjalną procedurą prawodawczą, jednomyślnie i po konsultacji z Parlamentem Europejskim oraz Europejskim Bankiem Centralnym, może powierzyć Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególne zadania dotyczące polityk w dziedzinie **nadzoru ostrożnościowego** nad instytucjami kredytowymi i innymi instytucjami finansowymi, z wyjątkiem instytucji ubezpieczeniowych.*

**Punkt 90**

Warto zauważyć, że nadzór w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu obejmuje bardzo szeroką grupę podmiotów, nie tylko banki (np. obejmuje również instytucje płatnicze, zakłady ubezpieczeń, dostawców kredytów konsumenckich, dostawców usług związanych z wirtualnymi aktywami itp.), oraz że organy krajowe często wykonują zadania nadzorcze inne niż nadzór ostrożnościowy, również w odniesieniu do takich rodzajów podmiotów. Może to wpływać na wnioski państw członkowskich dotyczące synergii, jaką można uzyskać przez skupienie różnych zadań w obrębie tego samego organu publicznego, o czym mowa w punkcie 90.

Jeśli chodzi konkretnie o instytucje kredytowe, istnieją odrębne procedury uznawania ich za istotne do celów nadzoru ostrożnościowego i nadzoru w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu

terroryzmu. W efekcie powstają zwykle dwie grupy nadzorowanych podmiotów, pokrywające się jedynie częściowo.

#### **Punkt 95**

Patrz odpowiedź EBC na punkty 89 i 90.

#### **Punkt 98**

W 2019 roku EBC podpisał wielostronne porozumienie ustanawiające praktyczne zasady wymiany informacji z krajowymi organami sprawującymi nadzór w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu nad instytucjami kredytowymi i finansowymi w Europejskim Obszarze Gospodarczym (porozumienie AML); nakazywała to piąta dyrektywa w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy (dyrektywa AML). Następnie w ciągu 2019 roku porozumienie AML było uruchamiane i stopniowo wdrażane, w miarę jak przystępowały do niego kolejne organy odpowiedzialne za nadzór w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu i podejmowano z nimi doraźną i regularną wymianę informacji. W tym kontekście w okresie od stycznia do listopada 2019 roku EBC przekazał informacje dotyczące nadzorowanych podmiotów z dwóch trzecich nadzorowanych grup istotnych.

Na początku 2020 roku poszerzono zakres regularnej rocznej wymiany informacji, tak że obejmuje on, oprócz corocznego przekazywania przez EBC fragmentów pism SREP, możliwość zwrócenia się do organów odpowiedzialnych za nadzór w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu o informacje dotyczące m.in. oceny i punktacji ryzyka prania pieniędzy i finansowania terroryzmu. Od 2020 roku EBC prowadzi wymianę informacji o nadzorowanych podmiotach z wszystkich nadzorowanych grup istotnych (por. punkt 99 sprawozdania).

#### **Punkt 102**

Jak podano w odpowiedzi EBC na punkt 98, porozumienie AML zostało zawarte na początku roku 2019 i weszło w życie w ciągu tego roku.

EBC pragnie również zauważyć, że niektóre kategorie informacji, takie jak odpowiednie fragmenty decyzji SREP, są już przez niego udostępniane w ramach procesu prostszego niż proces zatwierdzania opisany w punkcie 102.

EBC zaczął już, opierając się na doświadczeniach zdobytych przez ostatnie dwa lata, ulepszać swoje wewnętrzne zasady i procesy, żeby uprościć wymianę informacji:

- Wewnętrzne procesy opracowane dla ułatwienia wymiany informacji z kolegami nadzorczymi ds. przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu (które powinny być ustanowione dla mniej więcej połowy instytucji i grup istotnych) obejmują uproszczoną procedurę decyzyjną, która ma poprawić terminowość i skuteczność wymiany informacji w ramach tych kolegów

między EBC a organami nadzoru w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu.

- Do końca roku 2021 EBC zamierza wdrożyć uproszczony proces wymiany informacji prowadzonej na podstawie porozumienia AML.

#### **Punkt 106**

EBC pragnie zauważyć, że działa proaktywnie i od 2019 roku już zaktualizował i wdrożył swoją instrukcję nadzoru i wewnętrzne metodyki, tak aby kwestie ostrożnościowe związane z ryzykiem prania pieniędzy i finansowania terroryzmu były uwzględniane w nadzorze prowadzonym na odległość i na miejscu oraz w procedurach udzielania zezwoleń.

Zaktualizowana instrukcja nadzoru została także zastosowana w cyklu SREP 2020, podczas którego wszystkie wspólne zespoły nadzorcze w ramach oceny SREP analizowały wpływ ostrożnościowy różnych sygnałów ostrzegawczych dotyczących prania pieniędzy i finansowania terroryzmu (por. punkt 110 sprawozdania).

#### **Punkt 108**

Patrz odpowiedź EBC na punkt 106.

#### **Punkt 109**

Patrz odpowiedź EBC na punkt 106.

#### **Punkt 121**

Patrz odpowiedź EBC na punkt 102.

#### **Punkt 122**

Patrz odpowiedź EBC na punkt 106.

#### **Zalecenie 4 – EBC**

EBC przyjmuje to zalecenie.

Jeśli chodzi o punkt a), dodatkowe informacje o trwającym i planowanym opracowaniu procesów wewnętrznych można znaleźć w odpowiedzi EBC na punkt 102.

Jeśli chodzi o punkt b), EBC zaktualizuje metodykę SREP po opublikowaniu zmienionych wytycznych EUNB w sprawie SREP.

# Zespół kontrolny

Sprawozdania specjalne Trybunału przedstawiają wyniki kontroli dotyczących obszarów polityki i programów UE bądź kwestii związanych z zarządzaniem w wybranych obszarach budżetowych. Trybunał wybiera i opracowuje zadania kontrolne tak, aby osiągnąć jak największe oddziaływanie, biorąc przy tym pod uwagę kryteria takie jak zagrożenia dla wykonania zadań lub zgodności, poziom dochodów lub wydatków w danym obszarze, nadchodzące zmiany oraz interes polityczny i społeczny.

Niniejsza kontrola wykonania zadań została przeprowadzona przez Izbę IV – której przewodniczy członek Trybunału Alex Brenninkmeijer – zajmującą się obszarami regulacji rynków i konkurencyjnej gospodarki. Kontrolą kierował Mihails Kozlovs, członek Trybunału, a w działania kontrolne zaangażowani byli: Edīte Dzalbe, szefowa gabinetu i Laura Graudina, attaché; Zacharias Kolias, kierownik; Shane Enright, koordynator zadania; kontrolerzy: Giorgos Tsikkos, Helmut Kern, Marc Hertgen, Marion Schiefele, Katja Mravlak Nadiya Sultan, a także Andreea-Maria Feipel-Cosciug, prawniczka. Wsparcie językowe zapewnił Michael Pyper.



Mihails Kozlovs



Edite Dzalbe



Laura Graudina



Zacharias Kolias



Shane Enright



Giorgos Tsikkos



Helmut Kern



Marion Schiefele



Katja Mravlak



Nadiya Sultan



Andreea-Maria  
Feipel-Cosciug



Michael Pyper

## Ramy czasowe

| Wydarzenie                                                                                    | Data      |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| Zatwierdzenie ramowego programu kontroli / rozpoczęcie kontroli                               | 3.3.2020  |
| Oficjalne przesłanie wstępnej wersji sprawozdania Komisji (lub innej jednostce kontrolowanej) | 26.3.2021 |
| Przyjęcie ostatecznej wersji sprawozdania po postępowaniu kontradiktoryjnym                   | 20.5.2021 |
| Otrzymanie odpowiedzi Komisji i ESDZ we wszystkich wersjach językowych                        | 24.6.2021 |
| Otrzymanie oficjalnych odpowiedzi EBC we wszystkich językach                                  | 12.5.2021 |
| Otrzymanie oficjalnych odpowiedzi EUNB we wszystkich językach                                 | 19.5.2021 |

## PRAWA AUTORSKIE

© Unia Europejska, 2021.

Polityka Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w zakresie ponownego wykorzystywania dokumentów jest realizowana na podstawie [decyzji Trybunału nr 6/2019](#) w sprawie polityki otwartych danych oraz ponownego wykorzystywania dokumentów.

O ile nie wskazano inaczej (np. nie zamieszczono szczegółowych adnotacji o prawach autorskich), treści Europejskiego Trybunału Obrachunkowego będące własnością UE objęte są licencją [Creative Commons Uznanie autorstwa 4.0 Międzynarodowe \(CC BY 4.0\)](#). Oznacza to, że ponowne wykorzystanie jest dozwolone, pod warunkiem że dokumenty zostaną odpowiednio oznaczone i zostaną wskazane dokonane w nich zmiany. W przypadku ponownego wykorzystania niedozwolone jest zmienianie oryginalnego znaczenia albo przesłania dokumentów. Trybunał nie ponosi odpowiedzialności za jakiegokolwiek konsekwencje ponownego ich wykorzystania.

Jeżeli konkretna treść wskazuje na możliwą do zidentyfikowania osobę fizyczną – tak jak w przypadku zdjęć, na których widoczni są pracownicy Trybunału – lub zawiera prace stron trzecich, wymagane jest zweryfikowanie dodatkowych praw autorskich. W takim przypadku uzyskanie zezwolenia na ponowne wykorzystanie określonej treści unieważnia i zastępuje wspomniane wcześniej zezwolenie ogólne. Powinny być w nim wyraźnie opisane wszelkie ograniczenia dotyczące wykorzystania treści.

W celu wykorzystania lub powielenia treści niebędącej własnością UE może być konieczne wystąpienie o zgodę bezpośrednio do właścicieli praw autorskich.

Oprogramowanie lub dokumenty objęte prawem własności przemysłowej, takie jak patenty, znaki towarowe, wzory użytkowe, znaki graficzne i nazwy, nie są objęte polityką Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w zakresie ponownego wykorzystania i nie jest udostępniana licencja na nie.

Na stronach internetowych instytucji Unii Europejskiej dostępnych w domenie europa.eu zamieszczane są odsyłacze do stron zewnętrznych. Trybunał nie kontroluje ich zawartości i w związku z tym zachęca użytkowników, aby we własnym zakresie zapoznali się z polityką ochrony prywatności i polityką w zakresie praw autorskich obowiązującymi na tych stronach.

### Znak graficzny Europejskiego Trybunału Obrachunkowego

Znak graficzny Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nie może być wykorzystywany bez uprzedniej zgody Trybunału.

|      |                        |                |                    |                   |
|------|------------------------|----------------|--------------------|-------------------|
| PDF  | ISBN 978-92-847-6235-4 | ISSN 1977-5768 | doi:10.2865/066    | QJ-AB-21-013-PL-N |
| HTML | ISBN 978-92-847-6216-3 | ISSN 1977-5768 | doi:10.2865/052063 | QJ-AB-21-013-PL-Q |

Pranie pieniędzy oznacza praktykę „legalizowania” dochodów z przestępstw przez wprowadzanie tych środków do normalnego obiegu gospodarczego, tak aby ukryć ich nielegalne pochodzenie. Ze względu na duże znaczenie unijnej polityki w zakresie zwalczania prania pieniędzy i rolę sektora bankowego Trybunał ocenił, czy działania UE dotyczące tego zjawiska są prawidłowo realizowane.

Jeśli chodzi o działania mające na celu zapobieganie praniu pieniędzy oraz podejmowanie kroków w przypadku wykrycia ryzyka, Trybunał stwierdził instytucjonalną fragmentację i niedostateczną koordynację działań na szczeblu UE. Organy UE dysponują ograniczonymi narzędziami, aby zagwarantować odpowiednie stosowanie ram przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu na szczeblu krajowym. Nie ma jednego unijnego organu sprawującego nadzór w zakresie prania pieniędzy i finansowania terroryzmu – uprawnienia UE są podzielone między kilka organów, a działania na szczeblu krajowym są koordynowane oddzielnie z każdym państwem członkowskim.

Trybunał sformułował zalecenia mające zaradzić tym problemom.

Sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego przedstawiono na mocy art. 287 ust. 4 akapit drugi TFUE.



EUROPEJSKI  
TRYBUNAŁ  
OBRACHUNKOWY



Urząd Publikacji  
Unii Europejskiej

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY  
12 rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

Formularz kontaktowy: [eca.europa.eu/pl/Pages/ContactForm.aspx](https://eca.europa.eu/pl/Pages/ContactForm.aspx)

Strona internetowa: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)

Twitter: @EUAuditors