

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Zmieniony wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 1093/2010 w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego), rozporządzenie (UE) nr 1094/2010 w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych); rozporządzenie (UE) nr 1095/2010 w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych); rozporządzenie (UE) nr 345/2013 w sprawie europejskich funduszy venture capital; rozporządzenie (UE) nr 346/2013 w sprawie europejskich funduszy na rzecz przedsiębiorczości społecznej; rozporządzenie (UE) nr 600/2014 w sprawie rynków instrumentów finansowych; rozporządzenie (UE) 2015/760 w sprawie europejskich długoterminowych funduszy inwestycyjnych; rozporządzenie (UE) 2016/1011 w sprawie indeksów stosowanych jako wskaźniki referencyjne w instrumentach finansowych i umowach finansowych lub do pomiaru wyników funduszy inwestycyjnych; rozporządzenie (UE) 2017/1129 w sprawie prospektu, który ma być publikowany w związku z ofertą publiczną papierów wartościowych lub dopuszczeniem ich do obrotu na rynku regulowanym oraz dyrektywę (UE) 2015/849 w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu”

[COM(2018) 646 final – 2017/0230 (COD)]

(2019/C 110/11)

Sprawozdawca generalny: **Petr ZAHRADNÍK**

Wniosek o konsultację	Parlament Europejski, 4.10.2018 Rada Unii Europejskiej, 12.11.2018
Podstawa prawna	Art. 114 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej
Data przyjęcia na sesji plenarnej	12.12.2018
Sesja plenarna nr	539
Wynik głosowania	121/0/4
(za/przeciw/wstrzymało się)	

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES docenia elastyczność, z jaką Komisja Europejska reaguje na problemy, które wystąpiły w bankach i instytucjach finansowych, i przyjmuje dodatkowe środki w celu zwalczania praktyk prania pieniędzy i finansowania terroryzmu.

1.2. Jednocześnie EKES uważa, że wzmocnieniu koordynacji między organami nadzoru oraz usprawnieniu ich interakcji powinna towarzyszyć koordynacja działań z innymi właściwymi podmiotami, aby skutecznie rozwiązać ten bardzo niebezpieczny problem.

1.3. EKES ostrzega, że możliwości techniczne i komunikacyjne nie tylko umożliwiają tworzenie innowacyjnych produktów finansowych z korzyścią dla deponentów i inwestorów, ale stanowią również dużą pokusę dla sprawców działań przestępczych w dziedzinie prania pieniędzy i finansowania terroryzmu. W związku z tym wzywa, aby przyjęte rozwiązania w jak największym stopniu zmierzały do wyeliminowania ryzyka w przyszłości.

1.4. EKES podkreśla znaczenie tego problemu w stosunkach z państwami trzecimi w kontekście narastających zagrożeń geopolitycznych, politycznych i związanych z bezpieczeństwem oraz podkreśla potrzebę jak najlepszego przygotowania UE do eliminacji praktyk prania pieniędzy i finansowania terroryzmu oraz do eliminacji nadużywania rynku finansowego i instytucji finansowych UE.

1.5. EKES uznaje i respektuje to, że środki zaproponowane we wniosku ustawodawczym stanowią co prawda ważne, ale jedynie częściowe etapy w zakresie koordynacji, organizacji i kompetencji, po których należy zastosować kolejny zestaw środków w celu skutecznego rozwiązania problemu. Jednocześnie zgadza się z Komisją Europejską, że w trosce o skuteczność i trwałość wybranej drogi lepiej jest postępować bardziej stopniowo, aby nie doszło do poważnych zakłóceń stabilności i funkcjonowania obecnego systemu.

1.6. EKES jest przekonany, że w ramach nowej równowagi kompetencji organów nadzoru pożądana jest zrównoważona relacja między Europejskim Urzędem Nadzoru Bankowego (EUNB) wyposażonym w nowe kompetencje a krajowymi organami nadzoru, tak by wszystkie odnośne podmioty mogły w optymalny sposób wykorzystać swój potencjał do pożądanego rozwiązywania problemu.

1.7. EKES podkreśla znaczenie komunikacji wewnętrznej i zewnętrznej na temat prania pieniędzy i finansowania terroryzmu, by środki osiągnęły zamierzony cel. Kluczowym elementem komunikacji wewnętrznej jest ochrona przepływów informacji pomiędzy odpowiednimi organami nadzorczymi. W przypadku informacji zewnętrznych przedmiotowy krąg odbiorców powinien otrzymać informacje i wiedzę na temat różnych sposobów prezentowania tego rodzaju przestępstwa jako środka zapobiegania i przygotowania go.

1.8. Komitet zastanawia się, na jakich podstawach sektor bankowy został uznany za najbardziej podatny na niewłaściwe wykorzystanie do celów działalności przestępczej związanej z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu, w wyniku czego wzmocniono pozycję i uprawnienia EUNB, a nie dwóch pozostałych organów nadzoru UE.

1.9. EKES z zadowoleniem przyjąłby doprecyzowanie kształtu nowych stosunków w zakresie koordynacji i wspólnego działania na rzecz zwalczania prania pieniędzy i finansowania terroryzmu między EUNB a innymi organami nadzoru UE, krajowymi organami nadzoru, a zwłaszcza organami nadzoru państw trzecich.

2. Ogólny kontekst wniosku i najważniejsze fakty

2.1. Od 2011 r. w UE obowiązuje nowy system nadzoru finansowego, który w znacznym stopniu przyczynił się do stabilizacji rynku finansowego i ograniczenia ryzyka. Doprowadził do harmonizacji przepisów dotyczących rynków finansowych w UE i do konwergencji działań w zakresie nadzoru nad nimi. Jednakże rozkwit innowacji technologicznych i finansowych, który nastąpił od tego czasu, jeszcze bardziej rozszerzył zakres przestępstw, w których nadużywa się sektora finansowego do wspierania czynów przestępczych i do legalizacji płynących z nich zysków. Oba rodzaje działań są oczywiście nie tylko niepożądane i niedopuszczalne z punktu widzenia społeczeństwa, lecz jednocześnie także deformują funkcjonalność i skuteczność rynków finansowych, gdyż ich podstawowym celem nie jest maksymalizacja zysku pochodzącego z obiektywnych możliwości wykorzystania poszczególnych aktywów i ich wartości, ale zatajanie, ukrywanie i nieujawnianie; takie praktyki wiążą się następnie z faktem, że środki finansowe mogą nie być alokowane w sposób optymalny.

2.2. Celem proponowanych środków jest zatem nie tylko powstrzymanie lub ograniczenie możliwości przyczyniających się do popełniania przestępstw lub legalizacji płynących z nich zysków, ale również zachowanie dobrej kondycji instytucji finansowych wykorzystywanych podczas takich czynów przestępczych oraz zapewnienie stabilności i bezpieczeństwa konsumentom i inwestorom. Prowadzi to również do ograniczenia ryzyka politycznego i ryzyka utraty reputacji ponoszonego zarówno przez poszczególne państwa członkowskie, jak i całą UE.

2.3. Ponieważ rynki finansowe mają obecnie charakter międzynarodowy i są wzajemnie powiązane jak nigdy dotąd, niezwykle istotne dla celów omawianego wniosku jest utworzenie systemu, który pełniłby swoje funkcje w kontekście transgranicznym, ponieważ analizy empiryczne wskazują, że takie przestępstwa coraz częściej popełniane są na poziomie transgranicznym, m.in. przez angażowanie podmiotów z państw trzecich. Nawet najlepiej zorganizowane ściganie takich przestępstw na poziomie pojedynczego państwa członkowskiego nie wystarczy do ostatecznego powodzenia takich wysiłków. W związku z tym bardzo ważne są skuteczne wspólne działania krajowych organów nadzoru w dziedzinie zwalczania prania pieniędzy, a także krajowych organów nadzoru finansowego z organami UE odpowiedzialnymi za tę dziedzinę oraz z organami nadzoru państw trzecich.

2.4. Proponowany środek, który jest przedmiotem niniejszej opinii, stanowi jedynie częściowy środek ku wskazanemu celowi. Aby uznać te działania za skuteczne, bezwzględnie konieczna jest koordynacja z innymi elementami, które łącznie tworzą systematyczne i spójne podejście, tak by maksymalnie utrudnić przestępcom prowadzenie takiej przestępczej działalności.

2.5. Zasadniczo celem omawianego wniosku jest:

— optymalizacja wykorzystania dostępnej wiedzy fachowej i zasobów dzięki centralizacji w Europejskim Urzędzie Nadzoru Bankowego (EUNB) zadań związanych z zapobieganiem praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu oraz zwalczaniem tych zjawisk na całym rynku finansowym,

- wyjaśnienie zakresu i treści powierzonych EUNB zadań dotyczących zwalczania procederu prania pieniędzy,
- wzmocnienie narzędzi służących realizacji zadań w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy,
- wzmocnienie koordynującej roli EUNB w międzynarodowych sprawach dotyczących przeciwdziałania praniu pieniędzy.

3. Uwagi ogólne

3.1. EKES uważa, że zwalczanie procederu prania pieniędzy i finansowania terroryzmu zyskuje na znaczeniu nie tylko ze względu na dynamikę zmian technologicznych i innowacji finansowych, ale również w związku z ujawnionymi w ostatnim czasie licznymi przypadkami nadużyć systemu bankowego i finansowego w niektórych państwach UE do popełniania czynów przestępczych. W tym kontekście za istotne należy także uznać zwiększone ryzyko geopolityczne, w tym również związane z działalnością terrorystyczną.

3.2. EKES jest zaniepokojony, że wskazany problem pogarsza to, iż takie działania przestępcze i próby legalizacji osiągniętych z tego tytułu zysków za pośrednictwem sektora finansowego prowadzone są nie tylko w wymiarze transgranicznym w obrębie UE, ale także w kontekście czynów przestępczych, które rozciągają się na państwa trzecie. EKES docenia to, że wniosek Komisji Europejskiej aktywnie dąży do rozwiązania tego problemu.

3.3. W tym kontekście EKES zauważa, że chociaż przeglądem Europejskiego Systemu Nadzoru Finansowego zajmowano się około rok temu ⁽¹⁾, a Komitet wydał na ten temat opinię ⁽²⁾ przyjętą na sesji plenarnej w dniu 15 lutego 2018 r., nowe informacje i okoliczności doprowadziły do konieczności aktualizacji owego wniosku i zawarcia w nim dodatkowych elementów w celu zwiększenia jego skuteczności. Treść wspomnianej opinii EKES-u w pełni zachowuje jednak aktualność i znaczenie. Jednocześnie EKES docenia elastyczną odpowiedź Komisji Europejskiej na szereg skandali związanych z bankowością w wielu państwach UE, które to skandale potwierdzają, że sprawcy czynów przestępczych są w stanie nadużywać zarówno narzędzi komunikacyjnych i technologicznych, jak i obowiązujących przepisów. Ujawniają przy tym słabości unijnego systemu przeciwdziałania praniu pieniędzy.

3.4. EKES odnotowuje, że nowe elementy zawarte we wniosku mają zasadniczo charakter techniczny i organizacyjny, podczas gdy rozwiązanie prowadzące do naprawy obecnej sytuacji musi być szersze i bardziej kompleksowe. EKES dodaje, że wniosek dotyczy wąskiego zakresu zagadnień związanych ze zwiększeniem uprawnień EUNB i zwiększeniem jego koordynacji z krajowymi organami nadzoru w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy, a w niektórych przypadkach i w pewnym stopniu – również kontroli nad tymi organami. Z drugiej strony we wniosku nie odniesiono się na przykład do działania służb i jednostek analityki finansowej. Wniosek dotyczy ogólnie koordynacji działań i procesów, a nie konkretnych treści związanych ze zwalczaniem prania pieniędzy.

3.5. EKES ostrzega i podkreśla ponadto, że pranie pieniędzy umożliwia legalizację zysków z działalności, która została uznana za niezgodną z prawem i karalną, ale prowadzi równocześnie do nieracjonalnego przydziału zasobów, ponieważ głównym celem tych operacji jest „pozostanie w ukryciu”, a zarazem „legalizowanie” zainwestowanych w nie środków lub przesyłanie ich tam, gdzie zostaną popełnione kolejne czyny przestępcze, ale niekoniecznie przynoszenie zysków. EKES zauważa przy tym i podkreśla, że w przedstawionej aktualizacji nie uwzględniono również analizy nowych tendencji i okoliczności, w jakich dochodzi do prania pieniędzy w obecnych warunkach. W ramach eliminacji tych nieuczciwych praktyk wniosek koncentruje się ściśle i wyraźnie na wybranych obszarach, wśród których dominuje wzmocnienie roli EUNB wśród europejskich organów nadzoru w rozwiązywaniu problemów związanych ze zwalczaniem prania pieniędzy i finansowania terroryzmu oraz wzmocnienie koordynacji i komunikacji EUNB z krajowymi organami nadzoru w dziedzinie przeciwdziałania praniu pieniędzy, które to organy stanowią zasadniczo część organów nadzoru rynku bankowego lub finansowego.

3.6. EKES uważa, że zasadnicze znaczenie w tym kontekście ma odpowiednie rozdzielenie kompetencji EUNB i organów krajowych z poszanowaniem zasady pomocniczości. Wzmocnienie uprawnień EUNB do zajmowania się operacjami transgranicznymi jest absolutnie niezbędne, słuszne i uzasadnione. Z drugiej strony Komitet dodaje, że w celu rozwiązywania spraw wyłącznie krajowych, których EUNB nie jest w stanie w pełni zidentyfikować, konieczne jest pozostawienie uprawnień w rękach władz krajowych.

⁽¹⁾ Zob. początkowy wniosek ustawodawczy COM(2017) 536 final z dnia 20 września 2017 r. Jego celem było zwiększenie zdolności europejskich organów nadzoru do zapewnienia konwergencji i skutecznego nadzoru nad rynkiem finansowym, ale nie odniesiono się w nim w szczególności do wzmocnienia uprawnień organów w zakresie zwalczania prania pieniędzy i finansowania terroryzmu.

⁽²⁾ Dz.U. C 227 z 28.6.2018, s. 63.

3.7. Z uwagi na to, że kwestia prania pieniędzy i finansowania terroryzmu ma zasadnicze znaczenie dla zapewnienia zdrowego otoczenia gospodarczego i finansowego w całej UE, EKES zastanawia się, czy nie należałoby stworzyć konkretnie w tym celu organizacji w ramach władzy wykonawczej UE, np. nowej dyrekcji generalnej odpowiedzialnej za tę dziedzinę. Kwestia ta zyskuje na znaczeniu w kontekście powoływania nowej Komisji Europejskiej na jesień 2019 roku.

3.8. EKES zastanawia się również, na jakich podstawach proponuje się, by EUNB odgrywał główną rolę koordynatora w rozwiązywaniu tego problemu. Czy oznacza to, że Komisja Europejska uważa, że największe pole manewru do prania pieniędzy i finansowania terroryzmu istnieje w UE w sektorze bankowym?

3.9. EKES popiera to, by w kontekście omawianego wniosku doszło do skutecznej komunikacji na temat rozwiązania problemu. Taka komunikacja powinna skupiać się nie tylko na skutecznym przekazywaniu informacji między wszystkimi zainteresowanymi organami nadzoru (komunikacja wewnętrzna), ale również na zapewnieniu odpowiedniego poziomu informacji w przestrzeni publicznej (klienci sektora finansowego i ogół społeczeństwa).

4. Uwagi szczegółowe

4.1. EKES apeluje, by we wniosku bardzo dokładnie określono obszary i relacje, w których EUNB odgrywa rolę dominującą w stosunku do pozostałych organów nadzoru UE w dziedzinie przeciwdziałania praniu pieniędzy i zwalczania finansowania terroryzmu, w formie bardziej kompleksowych uprawnień na cały ten rynek finansowy.

4.2. W tym samym duchu EKES wzywa do bardziej szczegółowego wyjaśnienia warunków, na jakich EUNB może sprawować kontrolę nad postępowaniami krajowych organów nadzoru lub bezpośrednio wydawać decyzje w odniesieniu do poszczególnych podmiotów gospodarczych sektora finansowego.

4.3. Jednocześnie EKES jest bardzo zainteresowany sposobami współpracy z organami nadzoru z państw trzecich.

4.4. EKES apeluje również o wyjaśnienie, w jaki sposób należy dokonać centralizacji wszystkich dostarczanych przez władze krajowe istotnych informacji dotyczących prania pieniędzy i finansowania terroryzmu w przypadku, gdy źródła są sklasyfikowane jako „tajne” lub „ściśle tajne”, oraz w jaki sposób będą one chronione.

Bruksela, dnia 12 grudnia 2018 r.

Luca JAHIER
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
