

OPINIA EUROPEJSKIEGO BANKU CENTRALNEGO

z dnia 16 lutego 2022 r.

dotycząca projektu dyrektywy i rozporządzenia w sprawie przeciwdziałania korzystaniu z systemu finansowego w celu prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu

(CON/2022/5)

(2022/C 210/06)

Wprowadzenie i podstawa prawna

W dniach 8, 14 i 20 października 2021 r. Europejski Bank Centralny (EBC) otrzymał, odpowiednio, od Parlamentu Europejskiego i Rady wnioski o wydanie opinii na temat wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie przeciwdziałania korzystaniu z systemu finansowego w celu prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu ⁽¹⁾ (zwanego dalej „AMLR1”) oraz wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie mechanizmów, które państwa członkowskie powinny wprowadzić, mających na celu zapobieganie wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu oraz uchylająca dyrektywę (UE) 2015/849 ⁽²⁾ (zwanej dalej „AMLD6”).

Kompetencje EBC do wydawania opinii opierają się na art. 127 ust. 4 i art. 282 ust. 5 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, ponieważ proponowane rozporządzenie i dyrektywa zawierają przepisy mające wpływ na podstawowe zadanie Europejskiego Systemu Banków Centralnych (ESBC) polegające na realizacji polityki pieniężnej Unii zgodnie z art. 127 ust. 2 tiret pierwsze Traktatu, podstawowe zadanie ESBC, jakim jest wspieranie sprawnego funkcjonowania systemów płatniczych zgodnie z art. 127 ust. 2 tiret czwarte Traktatu, zadania EBC dotyczące nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi na mocy art. 127 ust. 6 Traktatu, statusu banknotów euro jako prawnego środka płatniczego zgodnie z art. 128 ust. 1 Traktatu oraz wkładu ESBC w stabilność systemu finansowego zgodnie z art. 127 ust. 5 Traktatu. Rada Prezesów wydała niniejszą opinię zgodnie ze zdaniem pierwszym art. 17 ust. 5 Regulaminu Europejskiego Banku Centralnego.

Uwagi ogólne**1. Zagadnienia ogólne i uwagi wstępne**

- 1.1. Niniejsza opinia dotyczy AMLR1 i AMLD6, które stanowią część pakietu czterech wniosków ustawodawczych opublikowanych przez Komisję Europejską w dniu 20 lipca 2021 r. w celu wzmocnienia unijnych przepisów dotyczących zapobieganiu praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu. Odrębne opinie EBC dotyczą pozostałych dwóch wniosków ustawodawczych: wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego Urząd ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy i Finansowaniu Terroryzmu oraz zmieniającego rozporządzenia (UE) nr 1093/2010, (UE) 1094/2010, (UE) nr 1095/2010 ⁽³⁾ (zwanego dalej „AMLAR”) oraz b) wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie informacji towarzyszących transferom środków pieniężnych i niektórych kryptoaktywów (wersja przekształcona) ⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ COM(2021) 420 final.

⁽²⁾ COM(2021) 423 final.

⁽³⁾ COM(2021) 421 final.

⁽⁴⁾ COM(2021) 422 final.

- 1.2. EBC z zadowoleniem przyjmuje tę inicjatywę. Jak zauważono wcześniej w opiniach EBC dotyczących przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu ⁽⁵⁾, EBC zdecydowanie popiera wprowadzenie systemu unijnego, który zapewni państwom członkowskim, organom i instytucjom Unii, a także podmiotom zobowiązanym w UE, skuteczne narzędzia do przeciwdziałania wykorzystywaniu unijnego systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu.
- 1.3. Unijne ramy przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu mają wpływ na zadania wykonywane przez EBC w obszarze nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi na mocy art. 127 ust. 6 Traktatu i rozporządzenia Rady (UE) nr 1024/2013 ⁽⁶⁾, a także na zadania określone w art. 127 ust. 2 Traktatu, które wchodzą w zakres jego mandatu w zakresie bankowości centralnej. Dotyczą one również EBC z instytucjonalnego punktu widzenia.
- 1.4. Po pierwsze, zadanie sprawowania nadzoru nad instytucjami kredytowymi w odniesieniu do zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy i finansowania terroryzmu nie zostało powierzone EBC. Jest to wykluczone na mocy art. 127 ust. 6 Traktatu, który wyraźnie ogranicza zadania, które mogą zostać powierzone EBC, do zadań nadzoru ostrożnościowego. Ważne jest jednak, aby uwzględnić wyniki nadzoru w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu w odniesieniu do wykonywania przez EBC zadań nadzoru ostrożnościowego. W szczególności ryzyko wykorzystywania systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu ma znaczenie dla podejmowanych przez EBC decyzji nadzoru ostrożnościowego dotyczących nabywania znacznych pakietów akcji w nadzorowanych podmiotach, udzielania i cofania zezwoleń na prowadzenie działalności przez instytucje kredytowe oraz ocen kompetencji i reputacji aktualnej lub potencjalnej kadry kierowniczej nadzorowanych podmiotów, jak również dla prowadzenia bieżącego nadzoru w kontekście procesu przeglądu i oceny nadzorczej. Poważne naruszenia wymogów w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu mogą negatywnie wpłynąć na reputację instytucji kredytowej, a tym samym stanowić zagrożenie dla jej rentowności. Takie naruszenia mogą również prowadzić do nałożenia istotnych sankcji administracyjnych lub karnych na nadzorowane podmioty i ich pracowników. W niektórych przypadkach poważne naruszenia wymogów w zakresie zapobiegania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu mogą stanowić bezpośrednią przyczynę cofnięcia zezwolenia instytucji kredytowej. W związku z tym zasadnicze znaczenie ma skuteczny nadzór w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu oraz wymiana informacji między organami nadzoru ostrożnościowego i organami nadzoru ds. przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu ⁽⁷⁾. Zmiany w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/849 ⁽⁸⁾ oraz w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/36/UE ⁽⁹⁾ wprowadzone w ostatnich latach, a także prace Europejskich Urzędów Nadzoru, doprowadziły do ustanowienia procedur ułatwiających tę wymianę informacji, która stała się integralną częścią prac EBC związanych z nadzorem ostrożnościowym nad instytucjami kredytowymi.
- 1.5. Ponadto EBC może działać jako kontrahent szeregu podmiotów zobowiązanych, prowadząc operacje rynkowe w ramach swojego mandatu w zakresie bankowości centralnej. EBC podlega zatem procedurom należytej staranności wobec klienta, które podmioty zobowiązane mają obowiązek stosować w odniesieniu do swoich klientów zgodnie z mającymi zastosowanie ramami przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu.

⁽⁵⁾ Zob. opinię Europejskiego Banku Centralnego z dnia 4 lutego 2005 r. wydaną na wniosek Rady Unii Europejskiej dotyczącą projektu dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie uniemożliwienia korzystania z systemu finansowego w celu prania pieniędzy łącznie z finansowaniem działalności terrorystycznej (COM(2004) 448 final) (Dz.U. C 40 z 17.2.2005, s. 9), opinię Europejskiego Banku Centralnego CON/2013/32 z dnia 17 maja 2013 r. dotyczącą projektu dyrektywy w sprawie przeciwdziałania korzystaniu z systemu finansowego w celu prania pieniędzy oraz finansowania terroryzmu oraz projektu rozporządzenia w sprawie informacji towarzyszących transferom środków pieniężnych (Dz.U. C 166 z 12.6.2013, s. 2), opinię Europejskiego Banku Centralnego CON/2016/49 z dnia 12 października 2016 r. w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę (UE) 2015/849 w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu i zmieniającą dyrektywę 2009/101/WE (Dz.U. C 459 z 9.12.2016, s. 3) oraz opinię Europejskiego Banku Centralnego CON/2018/55 z dnia 7 grudnia 2018 r. w sprawie zmienionego wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 1093/2010 w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego) i powiązane akty prawne (Dz.U. C 37 z 30.1.2019, s. 1). Opinie EBC są dostępne na stronie internetowej EUR-Lex.

⁽⁶⁾ Rozporządzenie Rady (UE) nr 1024/2013 z dnia 15 października 2013 r. powierzające Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególne zadania w odniesieniu do polityki związanej z nadzorem ostrożnościowym nad instytucjami kredytowymi (Dz.U. L 287 z 29.10.2013, s. 63).

⁽⁷⁾ Zob. pkt 1.2 opinii CON/2018/55.

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

⁽⁹⁾ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/36/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie warunków dopuszczenia instytucji kredytowych do działalności oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i firmami inwestycyjnymi, zmieniająca dyrektywę 2002/87/WE i uchylająca dyrektywy 2006/48/WE oraz 2006/49/WE (Dz.U. L 176 z 27.6.2013, s. 338).

Uwagi szczegółowe

2. Definicja podmiotów zobowiązanych

- 2.1. AMLR1⁽¹⁰⁾ zawiera wykaz podmiotów zobowiązanych do celów AMLR1, AMLD6 i AMLAR. Zgodnie z poprzednimi dyrektywami w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy⁽¹¹⁾ wykaz podmiotów zobowiązanych nie obejmuje banków centralnych. EBC zauważa, że banki centralne nie należą do żadnej z kategorii podmiotów zobowiązanych w ramach AMLR1, takich jak instytucje kredytowe lub finansowe, ponieważ terminy te są używane jako oddzielna kategoria od banków centralnych w Traktacie i Statucie Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego (zwanym dalej „Statutem ESBC”). Ponadto unijne akty ustawodawcze regulujące działalność instytucji kredytowych i innych operatorów rynków finansowych, na przykład rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013⁽¹²⁾, dyrektywa 2013/36/UE, dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/65/UE⁽¹³⁾ oraz dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/2366⁽¹⁴⁾ zawierają wyraźne przepisy wyjaśniające, że banki centralne nie wchodzą w ich zakres. Ponieważ unijne ramy w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu – za pomocą AMLR1 – zmierzają w kierunku rozporządzenia, które będzie bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich, wskazane byłoby potwierdzenie tego rozumienia statusu banków centralnych ESBC przez ustawodawcę, w szczególności w odniesieniu do zadań wykonywanych przez banki centralne ESBC na mocy Traktatów. W odniesieniu do dalszych działań, które mogą być prowadzone przez niektóre krajowe banki centralne (KBC) należące do ESBC, EBC rozumie, że w przypadku gdy państwa członkowskie uznają, że określone działania prowadzone przez niektóre KBC, na przykład udostępnianie rachunków bieżących swoim pracownikom, powinny podlegać tym samym wymogom, które określono w AMLR1, lub ich części, zachowują one możliwość osiągnięcia tego za pomocą przepisów krajowych.

3. Aspekty nadzoru ostrożnościowego

3.1. Definicje

- 3.1.1. AMLR1 definiuje termin „organ nadzoru” jako organ, któremu powierzono obowiązki mające na celu zapewnienie przestrzegania przez podmioty zobowiązane wymogów AMLR1⁽¹⁵⁾. Zdefiniowano w nim również termin „właściwy organ”, który obejmuje między innymi organ publiczny o wyznaczonym zakresie odpowiedzialności za zwalczanie prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu⁽¹⁶⁾. Niektóre zadania w zakresie nadzoru ostrożnościowego obejmują elementy związane z przeciwdziałaniem praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu, gdzie jednak organy nadzoru ostrożnościowego, w tym EBC, muszą opierać się na ocenach ryzyka prania pieniędzy i finansowania terroryzmu, identyfikowaniu naruszeń wymogów w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu lub innych danych przekazywanych przez organy nadzorcze ds. przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu. W związku z tym AMLAR⁽¹⁷⁾ klasyfikuje zarówno organy odpowiedzialne za nadzór ostrożnościowy na mocy dyrektywy 2013/36/UE, jak i EBC w zakresie w jakim wykonuje on swoje zadania na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1024/2013, jako „organy spoza obszaru przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu”. EBC rozumie zatem, że ani termin „organ nadzoru”, ani termin „właściwy organ” w AMLR1 nie mają obejmować EBC ani innych organów nadzoru ostrożnościowego.

⁽¹⁰⁾ Zob. art. 3 AMLR1.

⁽¹¹⁾ Dyrektywa Rady 91/308/EWG z dnia 10 czerwca 1991 r. w sprawie uniemożliwienia korzystania z systemu finansowego w celu prania pieniędzy (Dz.U. L 166 z 28.6.1991, s. 77), dyrektywa 2001/97/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 4 grudnia 2001 r. zmieniająca dyrektywę Rady 91/308/EWG w sprawie uniemożliwienia korzystania z systemu finansowego w celu prania pieniędzy (Dz.U. L 344 z 28.12.2001, s. 76), dyrektywa 2005/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 października 2005 r. w sprawie przeciwdziałania korzystaniu z systemu finansowego w celu prania pieniędzy oraz finansowania terroryzmu (Dz.U. L 309 z 25.11.2005, s. 15), dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/849 z dnia 20 maja 2015 r. w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu, zmieniająca rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 648/2012 i uchylająca dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2005/60/WE oraz dyrektywę Komisji 2006/70/WE (Dz.U. L 156 z 19.6.2018, s. 43).

⁽¹²⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych, zmieniające rozporządzenie (UE) nr 648/2012 (Dz.U. L 176 z 27.6.2013, s. 1).

⁽¹³⁾ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/65/UE z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie rynków instrumentów finansowych oraz zmieniająca dyrektywę 2002/92/WE i dyrektywę 2011/61/UE (Dz.U. L 173 z 12.6.2014, s. 349).

⁽¹⁴⁾ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/2366 z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie usług płatniczych w ramach rynku wewnętrznego, zmieniająca dyrektywy 2002/65/WE, 2009/110/WE, 2013/36/UE i rozporządzenie (UE) nr 1093/2010 oraz uchylająca dyrektywę 2007/64/WE (Dz.U. L 337 z 23.12.2015, s. 35).

⁽¹⁵⁾ Zob. art. 2 pkt 32) AMLR1.

⁽¹⁶⁾ Zob. art. 2 pkt 31) AMLR1.

⁽¹⁷⁾ Zob. art. 2 ust. 1 pkt 5) AMLAR.

3.2. Funkcja ds. zgodności z przepisami w ramach podmiotów zobowiązanych

3.2.1. AMLR1 ⁽¹⁸⁾ definiuje dwie kategorie kadry kierowniczej wyższego szczebla jako osoby odpowiedzialne za przestrzeganie przepisów w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu przez podmioty zobowiązane: „kierownik ds. zgodności z przepisami” i „pracownik ds. zgodności z prawem”. Kierownik ds. zgodności z przepisami musi być członkiem zarządu (lub równoważnego organu zarządzającego) podmiotu zobowiązanego i jest odpowiedzialny za wdrażanie strategii, środków kontroli i procedur podmiotu zobowiązanego w celu zapewnienia zgodności z AMLR1 oraz za otrzymywanie informacji na temat znaczących lub istotnych niedociągnięć w takich politykach, środkach kontroli i procedurach. Przepis ten zawiera rozwinięcie przepisu zawartego obecnie w dyrektywie (UE) 2015/849 ⁽¹⁹⁾, który zawiera termin „zarząd”. Nowy przepis został zaproponowany w ramach AMLR1, który, jako rozporządzenie, nie zostanie transponowany do prawa krajowego przy użyciu odpowiednich terminów obowiązujących w tych przepisach krajowych. W związku z tym sugeruje się użycie bardziej ogólnego terminu „organ zarządzający” zamiast sformułowania „zarząd lub, jeżeli nie ma zarządu, równoważny organ zarządzający”. Termin „organ zarządzający” jest stosowany w szeregu aktów unijnych regulujących działalność instytucji kredytowych i finansowych, takich jak dyrektywa 2013/36/UE, dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/138/WE ⁽²⁰⁾ (zawierająca termin „organ administrujący, zarządzający lub nadzorczy”), dyrektywa 2014/65/UE i rozporządzenie (UE) nr 600/2014 ⁽²¹⁾, a także dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1132 ⁽²²⁾ (która najczęściej posługuje się terminem „organ administrujący lub zarządzający”). AMLR1 mógłby zatem zostać tak zmieniony, aby stanowił, że kierownik ds. zgodności z przepisami powinien być członkiem „organu zarządzającego”.

3.2.2. AMLR1 stanowi, że kierownik ds. zgodności z przepisami musi regularnie składać regularne sprawozdania radzie dyrektorów lub równoważnemu organowi zarządzającemu. W przypadku jednostek dominujących osoba ta jest również odpowiedzialna za nadzór nad strategiami, środkami kontroli i procedurami obejmującymi całą grupę. W odniesieniu do instytucji kredytowych organ zarządzający przyjmuje decyzje kolektywnie i jest odpowiedzialny między innymi za zatwierdzanie i przegląd strategii i polityk dotyczących podejmowania ryzyka, na które instytucja jest lub może być narażona, zarządzania nim, monitorowania go i ograniczania go ⁽²³⁾. AMLR1 powinien zatem wyjaśniać, że wyznaczenie kierownika ds. zgodności z przepisami nie wpływa na kolektywną odpowiedzialność organu zarządzającego na mocy innych aktów Unii.

3.2.3. AMLR1 ⁽²⁴⁾ wprowadza wymóg, aby pracownik ds. zgodności z prawem był powoływany przez zarząd lub organ zarządzający nadzorowanego podmiotu i był odpowiedzialny za bieżące funkcjonowanie polityki podmiotu zobowiązanego w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu, a także za zgłaszanie podejrzanych transakcji jednostce analityki finansowej. Pracownik ds. zgodności z prawem będzie członkiem kadry kierowniczej wyższego szczebla podmiotu zobowiązanego ⁽²⁵⁾. EBC rozumie, że w instytucjach kredytowych pracownik ds. zgodności z prawem i kierownik ds. zgodności z przepisami będą stanowić część funkcji kontroli wewnętrznej, które będą musiały być wykonywane zgodnie z dyrektywą 2013/36/UE interpretowaną w świetle mających zastosowanie wytycznych Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego (EUNB) ⁽²⁶⁾. Oznacza to między innymi niezależność pracownika ds. zgodności z prawem i kierownika ds. zgodności z przepisami, ograniczenie łączenia ich funkcji z innymi funkcjami w ramach instytucji kredytowej, wystarczające zasoby do wykonywania ich funkcji oraz dostęp do organu zarządzającego.

3.2.4. AMLR1 stanowi ponadto, że w odniesieniu do podmiotów zobowiązanych podlegających kontrolom kadry kierowniczej wyższego szczebla na mocy innych aktów Unii pracownicy ds. zgodności z prawem podlegają weryfikacji, czy spełniają te wymogi. EBC rozumie, że przepis ten odnosi się wyłącznie do wymogów określonych w innych aktach Unii i nie ustanawia żadnych dodatkowych wymogów dotyczących weryfikacji odpowiedniości pracownika ds. zgodności z prawem lub kierownika ds. zgodności z przepisami. Oznacza to, że jedynie w przypadku gdy inne akty Unii wymagają, aby pracownik ds. zgodności z prawem lub kierownik ds. zgodności z przepisami podlegali weryfikacji odpowiedniości, taka weryfikacja zostanie przeprowadzona zgodnie z tymi innymi aktami Unii. Wskazane byłoby wyjaśnienie kilku praktycz-

⁽¹⁸⁾ Zob. art. 9 AMLR1.

⁽¹⁹⁾ Zob. art. 46 ust. 4 dyrektywy (UE) 2015/849.

⁽²⁰⁾ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/138/WE z dnia 25 listopada 2009 r. w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej (Wyłącznie II) (Dz.U. L 335 z 17.12.2009, s. 1).

⁽²¹⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 600/2014 z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie rynków instrumentów finansowych oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 648/2012 (Dz.U. L 173 z 12.6.2014, s. 84).

⁽²²⁾ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1132 z dnia 14 czerwca 2017 r. w sprawie niektórych aspektów prawa spółek (Dz.U. L 169 z 30.6.2017, s. 46).

⁽²³⁾ Zob. art. 76 ust. 1 dyrektywy 2013/36/WE.

⁽²⁴⁾ Zob. art. 9 ust. 3 AMLR1.

⁽²⁵⁾ W rozumieniu art. 2 pkt 28) AMLR1.

⁽²⁶⁾ Zob. w szczególności wytyczne EUNB w sprawie zarządzania wewnętrznego na podstawie dyrektywy 2013/36/UE (EBA/GL/2021/05). Dostępne na stronie internetowej EUNB.

nych zasad dotyczących sytuacji, w których weryfikacja odpowiedności pracownika ds. zgodności z prawem lub kierownika ds. zgodności z przepisami jest przeprowadzana przez organ inny niż organ sprawujący nadzór w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu. Po pierwsze, należy zapewnić, aby w takiej sytuacji odpowiednie organy nadzoru ds. przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu przekazywały temu organowi wszelkie niezbędne informacje w ramach swoich kompetencji nadzorczych i w razie potrzeby współpracowały z innymi organami ds. przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu. Na przykład, jeżeli organom nadzoru ostrożnościowego powierza się zadanie przeprowadzenia oceny odpowiedności pracownika ds. zgodności z prawem lub kierownika ds. zgodności z przepisami, zazwyczaj będą one w stanie ocenić niektóre kryteria odpowiedności, takie jak reputacja, uczciwość i etyka danej osoby. Jeżeli chodzi jednak o inne kryteria, takie jak to, czy dana osoba posiada odpowiednią wiedzę, umiejętności i doświadczenie do pełnienia funkcji pracownika ds. zgodności z prawem lub kierownika ds. zgodności z przepisami, wiedzą fachową i niezbędnymi informacjami dysponują organy nadzoru ds. przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu. Po drugie, biorąc pod uwagę znaczenie wkładu organów sprawujących nadzór w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu w weryfikacji odpowiedności oraz znaczenie pracowników ds. zgodności z prawem i kierowników ds. zgodności z przepisami dla mandatu organów nadzoru ds. przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu określonego w AMLR1⁽²⁷⁾, organy te powinny mieć uprawnienie wykluczania osób, które ich zdaniem nie posiadają niezbędnej wiedzy, umiejętności i doświadczenia, z pełnienia funkcji pracowników ds. zgodności z prawem i kierowników ds. zgodności z przepisami, nawet jeżeli ogólną weryfikację odpowiedności przeprowadza inny organ. Ponieważ jednak dana osoba może zostać wyznaczona do pełnienia wielu funkcji w ramach podmiotu zobowiązanego, należy zapewnić, aby negatywne stanowisko organu sprawującego nadzór w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu w odniesieniu do funkcji pracownika ds. zgodności z prawem lub kierownika ds. zgodności z przepisami nie wpływało na możliwość wydania przez organ odpowiedzialny za ogólną weryfikację odpowiedności pozytywnej decyzji w odniesieniu do wszelkich innych funkcji takiej wyznaczonej osoby. W tym celu należy również wyjaśnić, że zadania kierownika ds. zgodności z przepisami, o których mowa w AMLR1⁽²⁸⁾, dotyczą wyłącznie zapewnienia zgodności z AMLR1. Po trzecie, ponieważ oceny odpowiedności podlegają rygorystycznym terminom, należy wyjaśnić, że wkład organu sprawującego nadzór w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu w ogólnej weryfikacji odpowiedności musi zostać przekazany w odpowiednim terminie. W związku z tym proponuje się również uwzględnienie sytuacji, w których organ sprawujący nadzór w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu nie przedstawi oceny w wyznaczonym terminie. Po czwarte, ponieważ organ odpowiedzialny za ogólną weryfikację odpowiedności będzie w pełni opierał się na wkładzie organu sprawującego nadzór w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu w odniesieniu do wiedzy, umiejętności i doświadczenia wyznaczonej osoby, sugeruje się, aby ocena organów sprawujących nadzór w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu stała się częścią decyzji organu dokonującego ogólnej weryfikacji odpowiedności. Po piąte, zaleca się ponadto, aby wytyczne dotyczące współpracy w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu przewidziane w AMLD6⁽²⁹⁾ zawierały również praktyczne zasady współpracy organów nadzoru w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu z EBC i właściwymi organami krajowymi określonymi w rozporządzeniu (UE) nr 1024/2013 w procesie weryfikacji odpowiedności pracowników ds. zgodności z prawem i kierowników ds. zgodności z przepisami, a także określały konkretne terminy, w których organy nadzoru ds. przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu mają wnieść wkład do weryfikacji odpowiedności.

3.3. *Upewnienia organów nadzoru w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu do nakładania sankcji i środków administracyjnych*

3.3.1. AMLD6 określa szeroki zakres sankcji i środków administracyjnych dostępnych organom nadzoru w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu⁽³⁰⁾, które w niektórych sytuacjach mogą zbiegać się z sankcjami i środkami nakładanymi przez inne organy nadzoru, w tym EBC podczas wykonywania jego zadań na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1024/2013, lub kolidować z tymi sankcjami i środkami. Z tego względu proponuje się utworzenie odpowiedniego mechanizmu koordynacji między organami nadzoru w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu a innymi zainteresowanymi organami, w tym organami nadzoru ostrożnościowego. Takie rozwiązania mogłyby wspierać organy w planowaniu i realizacji sankcji i środków oraz zapobiegać wszelkim niezamierzonym konfliktom ich skutków. W dłuższej perspektywie ważne będzie dalsze wyjaśnienie praktycznych aspektów procesów koordynacji za pomocą wytycznych (lub innego dokumentu regulacyjnego) w celu zapewnienia, aby zainteresowane organy były w stanie podejmować wymagane działania w krótkich terminach, jasno określonych w prawodawstwie. Ma to również znaczenie dla współpracy w zakresie oceny odpowiedności (zob. pkt 3.2.4). Ponadto w przypadku gdy organom nadzoru w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu i organom nadzoru ostrożnościowego powierza się takie same lub podobne uprawnienia nadzorcze, wytyczne powinny zapewniać, aby w każdym przypadku uprawnienia te były wykonywane przez organ, który jest najbardziej kompetentny do ich stosowania w tym konkretnym przypadku. Ponieważ opracowanie takich wytycznych może wymagać współpracy między Urzędem ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy i Finansowaniem Terroryzmu a EUNB (oraz ewentualnie również Europejskim Urzędem Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych oraz Europejskim Urzędem Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych), w swojej oddzielnej opinii w sprawie AMLAR EBC zaproponował szczegółowe przepisy ułatwiające współpracę tych organów w zakresie opracowywania produktów regulacyjnych.

⁽²⁷⁾ Zob. art. 2 pkt 32) AMLR1.

⁽²⁸⁾ Zob. art. 9 ust. 1 i 2 AMLR1.

⁽²⁹⁾ Zob. art. 52 lit. a) AMLD6.

⁽³⁰⁾ Zob. art. 39 do 41 AMLD6.

- 3.3.2. Uprawnienia zaproponowane w AMLD6 dla organów sprawujących nadzór w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu obejmują również uprawnienie do cofania lub zawieszenia zezwoleń dla podmiotów zobowiązanych oraz do nałożenia tymczasowego zakazu wykonywania funkcji kierowniczych w podmiotach zobowiązanych przez osobę, która wykonuje obowiązki zarządcze w podmiocie zobowiązanym⁽³¹⁾. W wielu przypadkach organ właściwy do udzielania i cofania zezwoleń różnym rodzajom podmiotów zobowiązanych lub do podejmowania decyzji w sprawie odpowiedzialności członków ich organów zarządzających lub osób pełniących kluczowe funkcje nie jest jednak tym samym organem, który sprawujące nadzór w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu. Ponadto uprawnienia do udzielania i cofania zezwoleń lub podejmowania decyzji w sprawie odpowiedzialności mogą być regulowane aktami ustawodawczymi innymi niż przepisy dotyczące przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu. Na przykład udzielanie zezwoleń instytucjom kredytowym w Unii jest regulowane przede wszystkim dyrektywą 2013/36/UE, a w przypadku instytucji kredytowych mających siedzibę w państwach członkowskich uczestniczących w Jednolitym Mechanizmie Nadzorczym wyłączną kompetencję do udzielania i cofania zezwoleń powierzono EBC. Ponadto takie akty ustawodawcze mogą nie przewidywać możliwości zawieszenia zezwolenia - tak jest na przykład w przypadku dyrektywy 2013/36/UE. EBC zauważa, że przepisy te są obecnie zawarte w dyrektywie (UE) 2015/849 oraz że w odniesieniu do niektórych podmiotów zobowiązanych organy nadzoru ds. przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu mogą być uprawnione do udzielania i cofania zezwoleń. Aby jednak odzwierciedlić fakt, że w niektórych sytuacjach wyłączne uprawnienie do cofnięcia zezwoleń podmiotom zobowiązanym jest wykonywane przez organy inne niż organy sprawujące nadzór w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu, oraz aby uniknąć powielania uprawnień nadzorczych w innych sytuacjach, należy wyjaśnić, że w przypadku gdy uprawnienie do cofnięcia zezwolenia lub do podjęcia innego działania w odniesieniu do zezwolenia udzielonego podmiotowi zobowiązanemu należy do innego organu, organy nadzoru ds. przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu mają możliwość zaproponowania cofnięcia zezwolenia lub podjęcia innego działania w odniesieniu do zezwolenia organowi właściwemu do podjęcia takiego działania. Podobnie w przypadku gdy decyzje dotyczące odpowiedzialności członków organu zarządzającego lub osób pełniących kluczowe funkcje należą do kompetencji innego organu, dyrektywa AMLD6 powinna określać, że organy sprawujące nadzór w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu są uprawnione do proponowania przyjęcia decyzji organowi właściwemu do podjęcia takiego działania. Sformułowanie to byłoby również bardziej dostosowane do brzmienia zaproponowanego przez Komisję w rozporządzeniu AMLAR⁽³²⁾.
- 3.3.3. W dyrektywie AMLD6 określono, że w przypadku stwierdzenia naruszeń, które nie zostały uznane za wystarczająco poważne, aby podlegały karze administracyjnej, organy nadzoru mogą podjąć decyzję o nałożeniu środków administracyjnych⁽³³⁾. Niektóre środki administracyjne wymienione w AMLD6 mogą jednak mieć poważniejszy wpływ na podmiot zobowiązany, niż sankcje administracyjne. Ograniczenie środków administracyjnych innych niż sankcje do mniej poważnych naruszeń mogłoby ograniczyć wybór najwłaściwszej reakcji nadzorczej na naruszenia wymogów AMLR1 przez organ ds. przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu. Proponuje się zatem usunięcie tego sformułowania z AMLD6. Można również rozważyć ujednoclenie sformułowań zawartych w art. 41 ust. 1 dyrektywy AMLD6 i art. 20 ust. 1 rozporządzenia AMLAR. Ten pierwszy przepis wymaga, aby organy nadzoru w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu posiadały wymienione w nim uprawnienia w przypadku stwierdzenia naruszeń AMLR1, natomiast drugi przepis jest szerszy i przewiduje, że AMLA będzie miał uprawnienia nadzorcze również w przypadkach prawdopodobnych naruszeń AMLR1 oraz w sytuacjach, w których mechanizmy wdrożone przez wybrany podmiot zobowiązany nie zapewniają prawidłowego zarządzania ryzykiem. Po ujednoczeniu tych przepisów, w celu zminimalizowania potencjalnych konfliktów z przepisami ostrożnościowymi należy ponadto określić, że - w przypadku gdy przepisy AMLD6 i AMLAR wiążą korzystanie z uprawnień nadzorczych z niedociągnięciami w zarządzaniu ryzykiem przez podmioty zobowiązane - dotyczy to wyłącznie ryzyka prania pieniędzy i finansowania terroryzmu, a nie innych rodzajów ryzyka.
- 3.4. *Współpraca i wymiana informacji między organami*
- 3.4.1. Dyrektywa AMLD6 określa obowiązki zachowania tajemnicy zawodowej przez organy nadzoru ds. przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu w odniesieniu do instytucji kredytowych i finansowych (zwane dalej „organami nadzoru finansowego ds. przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu”) i przewiduje wyłączenia, w ramach których organy nadzoru finansowego ds. przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu będą upoważnione do przekazywania informacji poufnych innym organom⁽³⁴⁾. Wydaje się, że przepisy te nie zezwalają na wymianę informacji poufnych z niektórymi rodzajami organów, mimo że taka wymiana może być konieczna w praktyce. Na przykład AMLD6 zobowiązuje organy nadzoru ds. przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu do współpracy z właściwymi organami⁽³⁵⁾ i organami podatkowymi⁽³⁶⁾, wydaje się jednak, że upoważnienie do przekazy-

⁽³¹⁾ Zob. art. 41 ust. 1 lit. e) oraz f) dyrektywy AMLD6.

⁽³²⁾ Zob. art. 20 ust. 2 lit. i) AMLAR, który stanowi, że Urząd ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy i Finansowaniu Terroryzmu jest uprawniony do „kierowania wniosków o cofnięcie zezwolenia wybranemu podmiotowi zobowiązanemu do organu, który udzielił takiego zezwolenia”.

⁽³³⁾ Zob. art. 41 ust. 1 AMLD6.

⁽³⁴⁾ Zob. w szczególności art. 50 i 51 AMLD6.

⁽³⁵⁾ Termin „właściwy organ” jest zdefiniowany w art. 2 pkt 31) AMLR1 i obejmuje: a) jednostki analityki finansowej; b) organy nadzoru ds. przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu będące podmiotami publicznymi lub organami publicznymi nadzorującymi organy samorządu zawodowego; c) właściwe organy, których zadaniem jest prowadzenie dochodzeń w sprawie prania pieniędzy, przestępstw źródłowych lub finansowania terroryzmu bądź pełni funkcję wykrywania, zajmowania lub zabezpieczania i konfiskaty mienia pochodzącego z przestępstwa; d) organy publiczne o wyznaczonym zakresie odpowiedzialności za zwalczanie prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu.

⁽³⁶⁾ Zob. art. 45 AMLD6.

wania tym organom informacji poufnych zależy od tego, czy państwa członkowskie zdecydują się zezwolić na taką wymianę⁽³⁷⁾. Aby zwiększyć kompletność wykazu wyłączeń od ogólnego wymogu zachowania tajemnicy zawodowej na mocy dyrektywy AMLD6⁽³⁸⁾, można przeprowadzić badanie wśród organów sprawujących nadzór w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu w celu określenia rodzajów podmiotów, którym organy te w praktyce przekazują informacje poufne. Dodatkowo można rozważyć ewentualne interakcje z innymi organami na mocy projektu rozporządzenia w sprawie rynków kryptoaktywów⁽³⁹⁾. Ponadto wydaje się, że dyrektywa AMLD6 nie ustanawia wymogu zachowania tajemnicy zawodowej przez organy sprawujące nadzór w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu w odniesieniu do podmiotów zobowiązanych innych niż instytucje kredytowe lub finansowe (zwanymi dalej łącznie „organami nadzoru niefinansowego ds. przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu”). Nie jest jasne, czy w takiej sytuacji organy nadzoru finansowego i niefinansowego ds. przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu mogą skutecznie współpracować ze sobą oraz z innymi organami.

3.4.2. Dyrektywa AMLD6 wymaga, aby wymiana informacji między organami nadzoru ostrożnościowego i organami nadzoru finansowego ds. przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu podlegała wymogom dotyczącym tajemnicy zawodowej określonym w dyrektywie AMLD6⁽⁴⁰⁾. Ponieważ system tajemnicy zawodowej, któremu podlegają organy nadzoru ostrożnościowego, jest uregulowany w innych aktach Unii, takich jak dyrektywa 2013/36/UE w odniesieniu do organów nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi, sugeruje się zmianę odpowiednich przepisów dyrektywy AMLD6, tak aby obejmowały one również równoważne wymogi dotyczące tajemnicy zawodowej. Ponadto proponuje się, aby wymóg ten miał również zastosowanie do wymiany informacji z innymi organami wymienionymi w dyrektywie AMLD6⁽⁴¹⁾, tak aby zapewnić spójne traktowanie przekazywanych informacji, niezależnie od tego, które organy są zaangażowane w ich wymianę. Takie zmiany byłyby zgodne z rozwiązaniem zaproponowanym w innych przepisach dyrektywy AMLD6⁽⁴²⁾ i przyjętym przez ustawodawców w dyrektywie 2013/36/UE⁽⁴³⁾.

3.4.3. Wydaje się, że dyrektywa AMLD6 nie upoważnia organów nadzoru ds. przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu do wymiany informacji z bankami centralnymi⁽⁴⁴⁾. Ważnymi informacjami dla banku centralnego mogą być informacje, że organ sprawujący nadzór w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu zamierza nałożyć na instytucję kredytową istotną sankcję administracyjną⁽⁴⁵⁾ lub zaproponować cofnięcie zezwolenia zgodnie z przepisami dyrektywy AMLD6⁽⁴⁶⁾. Proponuje się dodanie odpowiedniego upoważnienia do wymiany informacji do dyrektywy AMLD6, przynajmniej w odniesieniu do organów nadzoru finansowego ds. przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu. Należy również doprecyzować, że banki centralne mogą wykorzystywać otrzymane informacje do wykonywania swoich zadań.

3.4.4. Wydaje się, że dyrektywa AMLD6 nie zezwala organom nadzoru niefinansowego ds. przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu na wymianę informacji poufnych z organami nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i finansowymi. Taka wymiana może być uzasadniona, jeżeli podmioty zobowiązane inne niż instytucje kredytowe lub finansowe, takie jak dostawcy kredytów hipotecznych lub kredytów konsumenci-
kich⁽⁴⁷⁾, wchodzi w skład grupy, która obejmuje również instytucje kredytowe lub finansowe. Proponuje się zatem dodanie takiego zezwolenia.

3.5. *Przeprowadzanie analizy due diligence klienta w sytuacjach, w których stwierdzono, że instytucja jest na progu upadłości lub jest zagrożona upadłością*

3.5.1. AMLR1 wymaga, aby w odniesieniu do instytucji kredytowych przeprowadzanie analizy *due diligence* klienta odbywało się również pod nadzorem organów nadzoru ds. przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu w momencie, gdy instytucja została uznana za będącą na progu upadłości lub zagrożoną upadłością zgodnie z dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/59/UE⁽⁴⁸⁾ lub gdy depozyty są niedostępne zgodnie z dyrek-

⁽³⁷⁾ Zob. art. 51 ust. 2 AMLD6.

⁽³⁸⁾ Zob. rozdział V dyrektywy AMLD6.

⁽³⁹⁾ Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie rynków kryptoaktywów i zmieniającego dyrektywę (UE) 2019/1937 (COM(2020) 593 final).

⁽⁴⁰⁾ Zob. ostatni akapit art. 50 ust. 2 dyrektywy AMLD6.

⁽⁴¹⁾ Zob. art. 50 ust. 2 AMLD6.

⁽⁴²⁾ Zob. art. 51 ust. 1 i 2 AMLD6.

⁽⁴³⁾ Zob. na przykład art. 56 dyrektywy 2013/36/UE.

⁽⁴⁴⁾ Zob. art. 50 i art. 51 dyrektywy AMLD6.

⁽⁴⁵⁾ Zob. art. 40 dyrektywy AMLD6.

⁽⁴⁶⁾ Zob. art. 41 ust. 1 lit. e) dyrektywy AMLD6.

⁽⁴⁷⁾ Zob. art. 3 ust. 3 lit. k) AMLR1.

⁽⁴⁸⁾ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/59/UE z dnia 15 maja 2014 r. ustanawiająca ramy na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych oraz zmieniająca dyrektywę Rady 82/891/EWG i dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/24/WE, 2002/47/WE, 2004/25/WE, 2005/56/WE, 2007/36/WE, 2011/35/UE, 2012/30/UE i 2013/36/EU oraz rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1093/2010 i (UE) nr 648/2012 (Dz.U. L 173 z 12.6.2014, s. 190).

tywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/49/UE⁽⁴⁹⁾. W takich przypadkach organy nadzoru decydują o intensywności i zakresie takiej analizy *due diligence* klienta, uwzględniając szczególne okoliczności danej instytucji kredytowej⁽⁵⁰⁾. Przeprowadzenie takiej analizy w odniesieniu do wszystkich lub znacznej części klientów instytucji może być stosunkowo uciążliwe i wymaga znacznej ilości czasu, w szczególności jeżeli instytucja kredytowa nie zgromadziła odpowiednich informacji od swoich klientów. Proponuje się zatem doprecyzowanie, że przeprowadzanie analizy *due diligence* klienta powinno być stosowane tylko wtedy, gdy jest to konieczne.

4. Limit płatności gotówkowych

- 4.1. AMLR1 wprowadza zakaz przyjmowania lub wykonywania przez podmioty prowadzące handel towarami i świadczące usługi płatności gotówkowych przekraczających 10 000 EUR lub równoważną kwotę w innych walutach. AMLR1 umożliwia również państwom członkowskim zachowanie niższych limitów lub, po konsultacji z EBC, przyjęcie niższych limitów⁽⁵¹⁾. Przyjęcie tego przepisu wyklucza używanie banknotów euro w transakcjach konsumentów z przedsiębiorcami i między przedsiębiorcami powyżej wskazanego progu.
- 4.2. Zgodnie z Traktatem EBC ma wyłączne prawo do upoważniania do emisji banknotów euro w Unii⁽⁵²⁾. Banknoty euro emitowane przez EBC i KBC strefy euro są jedynymi banknotami o statusie prawnego środka płatniczego w strefie euro⁽⁵³⁾. Wprowadzenie takiego zakazu oznaczałoby zatem, że używanie jedynego środka płatniczego o statusie legalnego środka płatniczego zgodnie z prawem pierwotnym powyżej wskazanego progu jest niezgodne z prawem. Do prawodawcy Unii należy zapewnienie, aby zakaz ten nie naruszał w sposób nieuzasadniony podstawowego prawa własności, o którym mowa w art. 17 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej⁽⁵⁴⁾. W tym kontekście EBC zauważa, że prawo własności nie jest prawem nieograniczonym, lecz może podlegać ograniczeniom w interesie publicznym oraz w przypadkach i na warunkach przewidzianych w przepisach prawa. We wcześniejszych opiniach EBC uznał zwalczanie prania pieniędzy za leżące w interesie publicznym⁽⁵⁵⁾. Ważne jest, aby takie ograniczenia były oparte na odpowiednich dowodach i zgodne z zasadą proporcjonalności, tj. aby były odpowiednie do osiągnięcia uzasadnionego celu i nie wykaczały poza to, co jest konieczne⁽⁵⁶⁾.
- 4.3. Pojęcie „prawnego środka płatniczego” było przedmiotem analizy Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. W szczególności Trybunał wyjaśnił, że pojęcie „prawnego środka płatniczego” w odniesieniu do środka płatniczego denominowanego w jednostce monetarnej oznacza, że przyjęcia tego środka płatniczego nie można co do zasady odmówić w ramach zaspokojenia długu wyrażonego w tej samej jednostce monetarnej, przy czym zaspokojenie następuje według jego wartości nominalnej i ze skutkiem zwalniającym⁽⁵⁷⁾. Wyjaśniając pojęcie „prawnego środka płatniczego” w prawie Unii, Trybunał wziął pod uwagę zalecenie Komisji 2010/191/EU⁽⁵⁸⁾, które dostarcza użytecznych wskazówek do interpretacji odpowiednich przepisów prawa Unii. Pkt 1 zalecenia 2010/191/EU stanowi, że w sytuacji gdy istnieje zobowiązanie pieniężne, status banknotów i monet euro jako prawnego środka płatniczego powinien obejmować: a) obowiązkową akceptację takich banknotów i monet b) akceptację ich pełnej wartości nominalnej, c) ich umarzania zobowiązań pieniężnych. Zdaniem Trybunału zapis ten świadczy o tym, że koncepcja „prawnego środka płatniczego” obejmuje między innymi obowiązek przyjmowania co do zasady, do celów zapłaty, banknotów i monet denominowanych w euro⁽⁵⁹⁾.

⁽⁴⁹⁾ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/49/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie systemów gwarancji depozytów (Dz.U. L 173 z 12.6.2014, s. 149).

⁽⁵⁰⁾ Zob. art. 15 ust. 4 AMLR1.

⁽⁵¹⁾ Zob. art. 59 AMLR1.

⁽⁵²⁾ Pierwsze zdanie art. 128 ust. 1 Traktatu oraz pierwsze zdanie art. 16 Statutu ESBC.

⁽⁵³⁾ Trzecie zdanie art. 128 ust. 1 Traktatu oraz trzecie zdanie art. 16 Statutu ESBC.

⁽⁵⁴⁾ Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz.U. C 326 z 26.10.2012, s. 391).

⁽⁵⁵⁾ Zob. opinię CON/2014/37, opinię CON/2017/18 oraz opinię CON/2019/4.

⁽⁵⁶⁾ Zob. wyrok z dnia 26 stycznia 2021 r., *Hessischer Rundfunk*, C-422/19 i C-423/19, ECLI:EU:C:2021:63, pkt 69 do 70.

⁽⁵⁷⁾ Zob. wyrok z dnia 26 stycznia 2021 r., *Hessischer Rundfunk*, C-422/19 i C-423/19, ECLI:EU:C:2021:63, pkt 46.

⁽⁵⁸⁾ Zalecenie Komisji 2010/191/EU z dnia 22 marca 2010 r. dotyczące zakresu i skutków statusu banknotów i monet euro jako prawnego środka płatniczego (Dz.U. L 83 z 30.3.2010, s. 70).

⁽⁵⁹⁾ Zob. wyrok z dnia 26 stycznia 2021 r., *Hessischer Rundfunk*, C-422/19 i C-423/19, ECLI:EU:C:2021:63, pkt 46 do 49.

- 4.4. Trybunał wyjaśnił jednak dalej, że ów status prawnego środka płatniczego nie implikuje bezwzględnego obowiązku przyjmowania, lecz jedynie przyjmowania banknotów denominowanych w euro jako środka płatniczego co do zasady. W szczególności status banknotów euro jako prawnego środka płatniczego nie uniemożliwia państwu członkowskiemu, w ramach wykonywania jego własnych uprawnień, wprowadzania z uzasadnionych względów interesu publicznego odstępstw od ogólnej zasady przyjmowania banknotów euro do celów wykonywania zobowiązań pieniężnych, pod warunkiem spełnienia określonych warunków ⁽⁶⁰⁾. Chociaż orzeczenie Trybunału w przedmiotowej sprawie dotyczyło środka wprowadzonego przez państwo członkowskie, EBC uważa, że takie samo rozumowanie ma zastosowanie do środków, które Unia wprowadza w ramach wykonywania swoich uprawnień.
- 4.5. Warunki ustanowione przez Trybunał w odniesieniu do ograniczeń statusu banknotów euro jako środka płatniczego w szczególności wymagają, aby: a) uregulowania takie nie miały na celu przesądzenia o posiadaniu przez te banknoty statusu prawnego środka płatniczego ani owym przesądzeniem nie skutkowały, b) uregulowania takie nie prowadziły do zanegowania – de iure lub de facto – statusu tych banknotów jako prawnego środka płatniczego, w szczególności poprzez zakwestionowanie możliwości wykonania co do zasady zobowiązania pieniężnego za pomocą takiej gotówki, c) uregulowania takie zostały przyjęte z uwagi na względy interesu publicznego, d) wynikające z tego uregulowania ograniczenie możliwości dokonywania zapłaty w gotówce było zdatne do realizacji zamierzonych celów interesu publicznego, e) uregulowania takie nie wykraczały poza to, co jest konieczne do ich realizacji ⁽⁶¹⁾.
- 4.6. EBC zauważa, że celem ani skutkiem art. 59 AMLR1 nie jest przesądzenia o posiadaniu przez te banknoty statusu prawnego środka płatniczego. Ponadto EBC z zadowoleniem przyjmuje fakt, że pomimo braku analizy lub oceny skutków, próg zamierzonego zakazu transakcji między konsumentami a przedsiębiorcami oraz między przedsiębiorcami ma zostać ustalony na wystarczająco wysokim poziomie, aby uniknąć faktycznych skutków w postaci do zanegowania statusu banknotów euro jako prawnego środka płatniczego. Faktyczne zanegowanie statusu banknotów euro jako prawnego środka płatniczego może nastąpić m.in. w przypadku ustalenia tak niskich progów, że zagraża to opłacalności stosowania gotówki jako ogólnie i powszechnie akceptowanego środka płatniczego oraz zagraża funkcjonowaniu cyklu gotówkowego, co ostatecznie wpływa również na transakcje poniżej progu. EBC zauważa w tym kontekście, że gotówka nadal odgrywa ważną rolę w społeczeństwie oraz że EBC i krajowe banki centralne strefy euro są nadal zaangażowane w ochronę jej istnienia, powszechnej dostępności i użyteczności jako środka płatniczego i przechowywania wartości. W związku z tym wszelkie takie ograniczenia płatności gotówkowych i cele przez nie realizowane powinny być szczegółowo wyjaśniane ogółowi społeczeństwa przez unijne i właściwe organy krajowe za pomocą odpowiednich środków komunikacji w celu utrzymania zaufania publicznego do gotówki euro jako ważnego, zgodnego z prawem i zaufanego środka płatniczego. Zaleca się, aby te środki komunikacji obejmowały również kwestie dotyczące mniej restrykcyjnych środków, takich jak obowiązek zgłaszania transakcji przekraczających określony próg, oraz powody, dla których takie mniej restrykcyjne środki uznano za mniej skuteczne.
- 4.7. Możliwość zapłaty gotówką pozostaje szczególnie ważna dla tych, którzy z różnych uzasadnionych powodów wolą używać gotówki zamiast innych instrumentów płatniczych lub nie mają dostępu do systemu bankowego i elektronicznych środków płatniczych. Gotówka jest również ogólnie przydatna i doceniana jako instrument płatniczy, ponieważ umożliwia przeprowadzanie płatności w sposób niezależny oraz zapewnia ochronę danych i prywatność. Ponadto jest ona powszechnie akceptowana, szybka i ułatwia kontrolę nad wydatkami płatnika. Jest to obecnie również jedyny instrument płatniczy umożliwiający obywatelom rozrachunek transakcji w pieniądzu banku centralnego, który jest przy tym natychmiastowy ⁽⁶²⁾, bez pośrednictwa i bez dodatkowych opłat. Rozrachunek transakcji płatniczej w gotówce nie wymaga ani korzystania z usług świadczonych przez osobę lub osoby trzecie, ani dostępności sprzętu technicznego w celu dokonania transferu wartości od płatnika do odbiorcy płatności. Gotówka ma zatem również funkcję zapasową w przypadku, gdy opcje płatności elektronicznych są tymczasowo niedostępne, na przykład z powodu awarii elektronicznych systemów autoryzacji i przetwarzania płatności. Obecnie wszystkie płatności bezgotówkowe opierają się na usługach świadczonych przez podmioty komercyjne, które pobierają opłaty za poszczególne transakcje płatnicze. W tym kontekście EBC zauważa, że w 2020 r. został przyjęty nowy unijny pakiet dotyczący finansów cyfrowych. Pakiet ten obejmuje strategię płatności detalicznych, której celem jest zapewnienie obywatelom i przedsiębiorstwom w UE bezpiecznych, szybkich i niezawodnych ogólnoeuropejskich rozwiązań płatniczych, a także strategię finansów cyfrowych, której celem jest zwiększenie przyjazności cyfrowej europejskich usług finansowych przy jednoczesnym utrzymaniu bardzo wysokich standardów ochrony prywatności i ochrony danych zgodnie ze strategią Komisji w zakresie danych. Do prawodawcy Unii należy zsynchronizowanie ograniczeń płatności gotówkowych z przyszłą dostępnością ogólnoeuropejskich rozwiązań płatniczych gwarantujących wysoki poziom ochrony prywatności i danych w celu spełnienia warunku dostępności innych w pełni równoważnych legalnych środków wykonywania zobowiązań pieniężnych.

⁽⁶⁰⁾ Zob. wyrok z dnia 26 stycznia 2021 r., *Hessischer Rundfunk*, C-422/19 i C-423/19, ECLI:EU:C:2021:63, pkt 67.

⁽⁶¹⁾ Zob. wyrok z dnia 26 stycznia 2021 r., *Hessischer Rundfunk*, C-422/19 i C-423/19, ECLI:EU:C:2021:63, pkt 78.

⁽⁶²⁾ Zob. pkt 2.4 opinii CON/2017/8, pkt 2.1 opinii CON/2019/41, pkt 9.2.1 opinii CON/2020/13, pkt 2.3 opinii CON/2020/21 i pkt 7.2.1 opinii CON/2021/9.

- 4.8. Jeżeli chodzi o proporcjonalność ograniczenia statusu banknotów euro jako legalnego środka płatniczego, Trybunał wymaga nie tylko, aby ograniczenie to było odpowiednie do osiągnięcia zamierzonego celu leżącego w interesie publicznym, ale także aby nie wykraczało poza to, co jest konieczne do jego osiągnięcia. We wcześniejszych opiniach EBC przedstawił dodatkowe wytyczne dotyczące tego, czy krajowe ograniczenia statusu banknotów euro jako prawnego środka płatniczego są proporcjonalne. W szczególności EBC zauważył, że im dane ograniczenie jest szersze i bardziej ogólne, tym bardziej rygorystyczna powinna być interpretacja wymogu proporcjonalności ograniczenia do zamierzonego celu. Rozważając, czy ograniczenie jest proporcjonalne, należy zawsze brać pod uwagę jego negatywny wpływ oraz możliwość przyjęcia alternatywnych środków, które pozwoliłyby osiągnąć odpowiedni cel, a jednocześnie wywołać mniej niekorzystne skutki ⁽⁶³⁾.
- 4.9. W tym kontekście EBC zauważa, że zakaz, który ma zostać wprowadzony przez AMLR1, miałby charakter bezwzględny. Nie jest on zgodny z podejściem opartym na analizie ryzyka stosowanym dotychczas w przepisach dotyczących przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu, lecz ma wpływ na wszystkich obywateli Unii i osoby do Unii przyjeżdżające. Trybunał Sprawiedliwości podkreślił jednak, że ewentualne alternatywne sposoby płatności muszą być łatwo dostępne dla każdego zobowiązanego do zapłaty ⁽⁶⁴⁾, i w związku z tym wskazała na konieczność zastosowania wyłączeń, gdyby tak nie było. Na tym etapie prawodawca nie zaproponował włączenia do postanowień AMLR1 wyjątków obejmujących przypadki, w których alternatywne sposoby płatności nie byłyby dostępne, na przykład z powodu przerw w zasilaniu lub innych awarii systemów płatności elektronicznych. EBC pragnie zachęcić do wprowadzania takich zmian w celu zwiększenia proporcjonalności planowanego środka oraz wprowadzenia wyłączeń niezbędnych w sytuacjach, w których nie są dostępne żadne inne środki płatnicze umożliwiające dokonanie bezpośredniej płatności osobistej. Takie wyłączenia mogłyby zostać uzupełnione wymogiem, aby identyfikowalność transakcji płatniczej przeprowadzanej w banknotach euro była sprawdzana w sposób porównywalny z alternatywnymi środkami płatniczymi, na przykład poprzez spełnienie jasno zdefiniowanego obowiązku rejestracji lub zgłoszenia płatności.
- 4.10. Rozporządzenie AMLR1 zobowiązuje Komisję do przedstawienia Parlamentowi Europejskiemu i Radzie trzy lata od daty rozpoczęcia jego stosowania sprawozdania oceniającego potrzebę i proporcjonalność dalszego obniżania limitu płatności gotówkowych ⁽⁶⁵⁾. Po pierwsze, przydatne wydaje się ujednoczenie terminów określonych w art. 62 i 63 AMLR1 i wprowadzenie pierwszego przeglądu dopiero pięć lat od daty rozpoczęcia stosowania tego rozporządzenia, tak aby zapewnić wystarczająco długi okres, gdy dostępne jest również sprawozdanie ze stosowania rozporządzenia. W tym kontekście EBC podkreśla, że w każdym planowanym przeglądzie Komisja powinna przedstawić solidne badania i dowody empiryczne na temat konsekwencji limitów płatności gotówkowych i ich skuteczności w osiągnięciu wyznaczonych celów. Ponadto takie dowody empiryczne nie doprowadziłyby automatycznie do konieczności dalszego obniżania limitów płatności gotówkowych. W związku z tym należy zmienić zakres przeglądu wymaganego od Komisji, tak aby obejmował on zarówno potrzebę, jak i proporcjonalność dostosowania limitów płatności gotówkowych, i aby nie był on przeprowadzany wyłącznie z myślą o dalszym obniżaniu tych limitów.

5. Czynniki ryzyka w odniesieniu do analizy *due diligence* klienta

- 5.1. AMLR1 zawiera niewyczerpujący wykaz czynników i rodzajów dowodów wskazujących na potencjalnie niższe ryzyko do celów procedur analizy *due diligence* klienta stosowanych przez podmioty zobowiązane w odniesieniu do ich klientów ⁽⁶⁶⁾. Wykaz ten obejmuje również „jednostki administracji publicznej lub przedsiębiorstwa publiczne”. Proponuje się doprecyzowanie, że termin „jednostki administracji publicznej” obejmuje również organy i podmioty publiczne, w tym banki centralne. W dyrektywie 2005/60/WE ⁽⁶⁷⁾ (trzeciej dyrektywie w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy) użyto terminu „organy władzy publicznej”. W dyrektywie Komisji 2006/70/WE ⁽⁶⁸⁾, która wdrożyła trzecią dyrektywę w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy, użyto terminu „organy i podmioty publiczne”. W dyrektywie (UE) 2015/849 (czwartej dyrektywie w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy), użyto terminu „jednostki administracji publicznej lub przedsiębiorstwa publiczne” ⁽⁶⁹⁾. Z doświadczenia EBC wynika, że większość kontrahentów EBC rozumie te terminy jako obejmujące banki centralne. Niemniej jednak, aby uniknąć wątpliwości, sugeruje się doprecyzowanie tego sformułowania.

⁽⁶³⁾ Zob. pkt 2.7 opinii CON/2017/8.

⁽⁶⁴⁾ Zob. wyrok z dnia 26 stycznia 2021 r., *Hessischer Rundfunk*, C-422/19 i C-423/19, ECLI:EU:C:2021:63, pkt 77.

⁽⁶⁵⁾ Zob. art. 63 lit. b) AMLR1.

⁽⁶⁶⁾ Zob. załącznik II do AMLR1.

⁽⁶⁷⁾ Zob. art. 11 ust. 2 lit. c) dyrektywy 2005/60/WE.

⁽⁶⁸⁾ Zob. art. 3 dyrektywy Komisji 2006/70/WE z dnia 1 sierpnia 2006 r. ustanawiającej środki wykonawcze do dyrektywy 2005/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w odniesieniu do definicji osoby zajmującej eksponowane stanowisko polityczne, jak również w odniesieniu do technicznych kryteriów stosowania uproszczonych zasad należytej staranności wobec klienta oraz wyłączenia z uwagi na działalność finansową prowadzoną w sposób sporadyczny lub w bardzo ograniczonym zakresie (Dz.U. L 214 z 4.8.2006, s. 29).

⁽⁶⁹⁾ Zob. pkt 1 lit. b) załącznika II do dyrektywy (UE) 2015/849.

6. Definicja kryptoaktywów

- 6.1. AMLR1 zastępuje termin „waluty wirtualne”, który został wprowadzony do dyrektywy (UE) 2015/849 dyrektywą (UE) 2018/843 ⁽⁷⁰⁾, terminem „kryptoaktywa”. EBC z zadowoleniem przyjmuje tę zmianę, ponieważ termin „waluty wirtualne” może prowadzić do błędnego postrzegania charakteru tych rodzajów aktywów, które nie są walutami.
- 6.2. EBC rozumie również, że włączenie kategorii dostawców usług w zakresie kryptoaktywów do zakresu proponowanego rozporządzenia ma na celu dostosowanie unijnych ram przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu do zmienionych zaleceń Grupy Specjalnej ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy (FATF). W tym względzie nie jest jednak jasne, czy wszystkie rodzaje aktywów wirtualnych, zgodnie z definicją zawartą w zaleceniach FATF, są objęte definicją kryptoaktywów stosowaną w AMLR1. W zaleceniach FATF zdefiniowano aktywa wirtualne jako „cyfrowy wyznacznik wartości, który może być przedmiotem obrotu cyfrowego lub przenoszenia i może być wykorzystywany do celów płatniczych lub inwestycyjnych. Aktywa wirtualne nie obejmują cyfrowych reprezentacji walut fiducjarnych, papierów wartościowych i innych aktywów finansowych, które są już uwzględnione w innych częściach zaleceń FATF” ⁽⁷¹⁾. AMLR1 przejmuje definicję kryptoaktywów ⁽⁷²⁾ wprowadzoną w projekcie rozporządzenia w sprawie rynków kryptoaktywów, która stanowi, że „kryptoaktywa oznaczają cyfrowe odzwierciedlenie wartości lub praw, które można przenosić i przechowywać w formie elektronicznej z wykorzystaniem technologii rozproszonego rejestru lub podobnej technologii” ⁽⁷³⁾. Definicja FATF jest zatem neutralna pod względem technologicznym, natomiast definicja AMLR1 ogranicza się do aktywów wirtualnych opartych na technologii rozproszonego rejestru lub podobnej technologii. Wydaje się przynajmniej teoretycznie możliwe, że wirtualne aktywa mogłyby być również oparte na innej technologii, w którym to przypadku nie byłyby objęte zakresem AMLR1.
- 6.3. Gdyby współprawodawcy rozważyli szerszą, neutralną pod względem technologicznym definicję w celu zapewnienia zgodności ram unijnych z zaleceniami FATF, decyzje strategiczne musiałyby zostać podjęte również w odniesieniu do cyfrowych wyznaczników wartości, które mogą wymagać wyłączenia z zakresu AMLR1.

Propozycje zmian w projekcie dyrektywy lub rozporządzenia wraz z ich uzasadnieniem zostały zawarte w odrębnym roboczym dokumencie o charakterze technicznym. Dokument roboczy o charakterze technicznym jest dostępny w języku angielskim na stronie EUR-Lex.

Sporządzono we Frankfurcie nad Menem dnia 16 lutego 2022 r.

Prezes EBC
Christine LAGARDE

⁽⁷⁰⁾ Zob. art. 1 ust. 2 lit. d) dyrektywy (UE) 2018/843.

⁽⁷¹⁾ Zob. str. 130 zaleceń FATF. Dostępne na stronie internetowej FATF pod adresem <https://www.fatf-gafi.org/>

⁽⁷²⁾ Zob. art. 2 ust. 13 AMLR1.

⁽⁷³⁾ Zob. art. 2 ust. 3 projektu rozporządzenia w sprawie rynków kryptoaktywów.