

III

(Pripravljalni akti)

EVROPSKA CENTRALNA BANKA

MNENJE EVROPSKE CENTRALNE BANKE

z dne 7. decembra 2018

o spremenjenem predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Uredbe (EU) št. 1093/2010 o ustanovitvi Evropskega nadzornega organa (Evropski bančni organ) in povezanih pravnih aktov

(CON/2018/55)

(2019/C 37/01)

Uvod in pravna podlaga

Evropska centralna banka (ECB) je 11. oktobra in 14. novembra 2018 prejela zahtevi Evropskega parlamenta oziroma Sveta Evropske unije za mnenje o spremenjenem predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Uredbe (EU) št. 1093/2010 o ustanovitvi Evropskega nadzornega organa (Evropski bančni organ), Uredbe (EU) št. 1094/2010 o ustanovitvi Evropskega nadzornega organa (Evropski organ za zavarovanja in poklicne pokojnine), Uredbe (EU) št. 1095/2010 o ustanovitvi Evropskega nadzornega organa (Evropski organ za vrednostne papirje in trge), Uredbe (EU) št. 345/2013 o evropskih skladih tveganega kapitala, Uredbe (EU) št. 346/2013 o evropskih skladih za socialno podjetništvo, Uredbe (EU) št. 600/2014 o trgih finančnih instrumentov, Uredbe (EU) 2015/760 o evropskih dolgoročnih investicijskih skladih, Uredbe (EU) 2016/1011 o indeksih, ki se uporabljajo kot referenčne vrednosti v finančnih instrumentih in finančnih pogodbah ali za merjenje uspešnosti investicijskih skladov, Uredbe (EU) 2017/1129 o prospektu, ki se objavi ob ponudbi vrednostnih papirjev javnosti ali njihovi uvrstitvi v trgovanje na reguliranem trgu, in Direktive (EU) 2015/849 o preprečevanju uporabe finančnega sistema za pranje denarja ali financiranje terorizma⁽¹⁾ (v nadaljnjem besedilu: spremenjeni predlog).

Svet Evropske unije in Evropski parlament sta se 23. novembra 2017 posvetovala z ECB o prvotnem zakonodajnem predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Uredbe (EU) št. 1093/2010 o ustanovitvi Evropskega nadzornega organa (Evropski bančni organ) in povezanih pravnih aktov⁽²⁾ in sta prejela mnenje, ki ga je ECB sprejela 11. aprila 2018⁽³⁾. Spremenjeni predlog vsebuje nove elemente, o katerih se je Evropski parlament ponovno posvetoval z ECB.

Pristojnost ECB, da poda mnenje, izhaja iz členov 127(4) in 282(5) Pogodbe o delovanju Evropske unije, saj predlagana uredba vsebuje določbe, ki vplivajo na prispevek Evropskega sistema centralnih bank (ESCB) k nemotenemu vodenju politik glede bonitetnega nadzora kreditnih institucij in stabilnosti finančnega sistema, kakor je navedeno v členu 127(5) Pogodbe, ter na posebne naloge v zvezi z bonitetnim nadzorom kreditnih institucij, prenesene na ECB v skladu s členom 127(6) Pogodbe. V skladu s prvim stavkom člena 17.5 Poslovnika Evropske centralne banke je to mnenje sprejel Svet ECB.

1. Splošne pripombe

- 1.1 Cilj spremenjenega predloga je okrepiti pooblastila Evropskega bančnega organa (EBA) pri preprečevanju uporabe finančnega sistema za pranje denarja in financiranje terorizma, da bi se povečalo zaupanje v bančno unijo in unijo kapitalskih trgov. ECB ta cilj v celoti podpira. Spremenjeni predlog bo prispeval k boljшему prepoznavanju tveganj pranja denarja in financiranja terorizma na ravni Unije ter k izboljšanju in uskladitvi nadzornih praks v Uniji.

⁽¹⁾ COM(2018) 646 final.

⁽²⁾ COM(2017) 536 final.

⁽³⁾ Mnenje CON/2018/19 Evropske centralne banke z dne 11. aprila 2018 o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Uredbe (EU) št. 1093/2010 o ustanovitvi Evropskega nadzornega organa (Evropski bančni organ) in povezanih pravnih aktov (UL C 255, 20.7.2018, str. 2). Vsa mnenja ECB so objavljena na spletni strani ECB na naslovu www.ecb.europa.eu.

- 1.2 Naloga nadzora kreditnih institucij v zvezi s preprečevanjem uporabe finančnega sistema za pranje denarja ali financiranje terorizma (nadzor nad preprečevanjem pranja denarja in bojem proti financiranju terorizma – nadzor AML/CFT) ni bila prenesena na ECB. Vendar pa je pomembno, da se rezultati nadzora AML/CFT upoštevajo pri opravljanju nalog ECB v zvezi z bonitetnim nadzorom kreditnih institucij v skladu s členom 127(6) Pogodbe in Uredbo Sveta (EU) št. 1024/2013⁽⁴⁾. Tveganje uporabe finančnega sistema za pranje denarja ali financiranje terorizma je zlasti pomembno za odločitve bonitetnega nadzora ECB v zvezi s pridobitvijo kvalificiranih deležev v nadzorovanih subjektih (vključno glede postopka za izdajo dovoljenj kreditnim institucijam) in oceno sposobnosti in primernosti sedanjih in bodočih vodij nadzorovanih subjektov ter za redni nadzor v okviru procesa nadzorniškega pregledovanja in ovrednotenja. Resne kršitve zahtev AML/CFT lahko negativno vplivajo na ugled kreditne institucije in privedejo do znatnih upravnih ali kazenskih sankcij, ki se naložijo nadzorovanim subjektom ali njihovemu osebju, in lahko tako ogrozijo sposobnost delovanja nadzorovanih subjektov. V nekaterih primerih lahko resne kršitve zahtev AML/CFT neposredno sprožijo potrebo po odvzemu dovoljenja kreditni instituciji. Zato je zelo pomembno, da ECB in drugi bonitetni nadzorniki od nadzornikov AML/CFT prejmejo pravočasne in zanesljive informacije o tveganjih pranja denarja in financiranja terorizma in o kršitvah zahtev AML/CFT s strani nadzorovanih subjektov.
- 1.3 Pravni okvir Unije za preprečevanje uporabe finančnega sistema za pranje denarja ali financiranje terorizma je bil v zadnjih letih posodobljen z več zakonodajnimi akti⁽⁵⁾, o katerih je ECB izdala mnenje. ECB močno podpira ureditev Unije, ki zagotavlja, da imajo države članice in institucije, ki so rezidenti v Uniji, učinkovita orodja za boj proti pranju denarja in financiranju terorizma, zlasti proti vsakršni zlorabi finančnega sistema s strani oseb, ki perejo denar in financirajo terorizem, in njihovih pomagačev⁽⁶⁾.
- 1.4 Ker je ECB mnenje o prvotnem zakonodajnem predlogu že izrazila v Mnenju CON/2018/19, se usmerja le na nove elemente v spremenjenem predlogu.

2. Posebne pripombe

2.1 Informacije, ki jih mora zbirati EBA

- 2.1.1 V skladu s spremenjenim predlogom bi imel EBA nalogo od pristojnih organov zbirati informacije o pomanjkljivostih, ugotovljenih v procesih in postopkih, ureditvah upravljanja, ocenah sposobnosti in primernosti, poslovnih modelih in dejavnostih izvajalcev v finančnem sektorju, da se prepreči pranje denarja in financiranje terorizma, ter informacije o ukrepih, ki so jih sprejeli pristojni organi⁽⁷⁾. Ni jasno, katere informacije točno je treba poročati EBA. Na primer, ni jasno, kako bi bilo treba razumeti pomanjkljivost v poslovnem modelu, da se prepreči pranje denarja in financiranje terorizma. Poleg tega spremenjeni predlog ne vsebuje nikakršne opredelitve pomanjkljivosti, ki jih je treba poročati, kar pomeni, da bi bilo treba poročati tudi zelo majhne pomanjkljivosti. Predlaga se, da se v uredbi: (a) pojasni, da ta nova zahteva za poročanje zajema pomembne pomanjkljivosti, ki povečujejo tveganje, da bi se finančni sistem lahko uporabil za pranje denarja ali financiranje terorizma, in (b) zahteva, da EBA pripravi smernice za pristojne organe glede tega, kaj predstavlja tako pomembno pomanjkljivost. Poleg tega bi morali v uredbi določiti vse morebitne dodatne elemente ali procese, ki bi bili potrebni za učinkovito delovanje postopka izmenjave informacij. Tveganja pranja denarja in financiranja terorizma, ki so relevantna za novo vlogo EBA, je mogoče prepoznati tudi v nadzorniških postopkih, ki še niso naštet v spremenjenem predlogu, na primer pri izdajanju dovoljenj ali ocenjevanju pridobitve kvalificiranih deležev v izvajalcih na finančnem trgu. Predlaga se, da se informacije, ki jih zbira EBA, razširijo tudi na tovrstne informacije.

⁽⁴⁾ Uredba Sveta (EU) št. 1024/2013 z dne 15. oktobra 2013 o prenosu posebnih nalog, ki se nanašajo na politike bonitetnega nadzora kreditnih institucij, na Evropsko centralno banko (UL L 287, 29.10.2013, str. 63).

⁽⁵⁾ Glej Direktivo (EU) 2018/843 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 30. maja 2018 o spremembi Direktive (EU) 2015/849 o preprečevanju uporabe finančnega sistema za pranje denarja ali financiranje terorizma ter o spremembi direktiv 2009/138/ES in 2013/36/EU (UL L 156, 19.6.2018, str. 43); Direktivo (EU) 2015/849 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. maja 2015 o preprečevanju uporabe finančnega sistema za pranje denarja ali financiranje terorizma, spremembi Uredbe (EU) št. 648/2012 Evropskega parlamenta in Sveta ter razveljavitvi Direktive 2005/60/ES Evropskega parlamenta in Sveta in Direktive Komisije 2006/70/ES (UL L 141, 5.6.2015, str. 73); Uredbo (EU) 2015/847 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. maja 2015 o informacijah, ki spremljajo prenose sredstev, in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1781/2006 (UL L 141, 5.6.2015, str. 1).

⁽⁶⁾ Glej mnenje ECB CON/2013/32.

⁽⁷⁾ Predlagani novi člen 9a(1)(a) Uredbe (EU) št. 1093/2010.

- 2.1.2 V spremenjenem predlogu bi morali dodatno pojasniti, da poročanje EBA in naknadno razširjanje informacij s strani EBA ne nadomešča neposredne izmenjave informacij med pristojnimi organi. Če bi določili EBA za posrednika pri vseh izmenjavah informacij, bi močno obremenili vire EBA, ne bi pa nujno izboljšali učinkovitosti izmenjave informacij.
- 2.1.3 Kadar se informacije ali dokumenti o pomembnih pomanjkljivostih izmenjujejo med več pristojnimi organi, bi se morali izogniti temu, da bi vsi pristojni organi poročali o isti pomembni pomanjkljivosti. V spremenjenem predlogu bi morali tako določiti, da bi moral organu EBA poročati le pristojni organ, ki je prvotno zbral informacije ali izdelal dokument.
- 2.1.4 Da bi omejili dodatno breme, ki ga bo to novo poročanje EBA povzročilo pristojnim organom, bi morali od pristojnih organov zahtevati zgolj poročanje tistih informacij, ki jih z EBA niso izmenjali na drug način. Na primer, če EBA sodeluje v kolegijih nadzornikov in prejme informacije o zadevni pomembni pomanjkljivosti prek teh kolegijev, od pristojnih organov ne bi smeli zahtevati, da o tem ponovno poročajo EBA. EBA bi torej moral v največji možni meri uporabljati obstoječe načine pridobivanja informacij. V tej zvezi bo dogovor o praktičnih postopkih izmenjave informacij, ki ga morajo na podlagi člena 57a(2) Direktive (EU) 2015/849 Evropskega parlamenta in Sveta⁽⁸⁾ do 10. januarja 2019 skleniti ECB in nadzorniki AML/CFT vseh držav članic, pomemben način za izmenjavo informacij o zadevnih kršitvah zahtev AML/CFT in bonitetnih zahtev. Organu EBA bi morali odobriti neposreden dostop do informacij, ki se izmenjujejo na podlagi tega dogovora. Neposreden dostop bi bil najučinkovitejši način za zagotavljanje pravočasne izmenjave ustreznih informacij z EBA. Taka ureditev bi EBA omogočila, da bi informacije prejel brez dodatnih zamud, pristojnim organom, ki so stranke tega dogovora, pa ne bi bilo treba EBA poročati istih informacij.
- 2.1.5 Za primere, v katerih bodo potrebna posebna poročila EBA, se predlaga, da EBA pripravi tudi smernice, vključno s predlogami, da se olajša poročanje.
- 2.1.6 Ni jasno, v zvezi s čim naj bi EBA sodeloval s finančnimi obveščevalnimi enotami v skladu z zadnjim stavkom novo predlaganega člena 9a(1)(a) v povezavi z zagotavljanjem informacij EBA. Prav tako ni jasno, ali oziroma kako je to sodelovanje povezano z zbiranjem informacij, ki je urejeno v tej predlagani določbi. V ta namen bi morali spremenjeni predlog dodatno pojasniti. Če se sodelovanje s finančnimi obveščevalnimi enotami nanaša na zbiranje informacij od bonitetnih nadzornikov, vključno z ECB, bi moral spremenjeni predlog podrobneje določiti pravila v zvezi z dostopom finančnih obveščevalnih enot do informacij, ki jih pristojni organi zagotavljajo EBA. Če se sodelovanje s finančnimi obveščevalnimi enotami ne nanaša na zbiranje informacij s strani EBA, bi bilo treba zahtevo po sodelovanju med EBA in finančnimi obveščevalnimi enotami premakniti v drugo določbo.
- 2.1.7 Na podlagi praktičnih izkušenj z novo predlaganim postopkom zbiranja in razširjanja podatkov, opisanim zgoraj, se zdi primerno ta postopek pregledati v okviru rednega poročila, ki ga Komisija pripravi v skladu s členom 81 Uredbe (EU) št. 1093/2010. S takim pregledom bi preverili učinkovitost postopka in ocenili, ali ga je treba spremeniti.
- 2.2 *Spodbujanje konvergence postopkov nadzorniškega pregledovanja in ocene tveganja pri pristojnih organih*
- 2.2.1 V skladu s spremenjenim predlogom bi imel EBA vodilno vlogo pri spodbujanju konvergence postopkov nadzorniškega pregledovanja iz Direktive (EU) 2015/849, vključno z izvajanjem rednih pregledov⁽⁹⁾. ECB razume, da se ti postopki nadzorniškega pregledovanja nanašajo le na nadzornike AML/CFT in ne na bonitetne nadzornike. To bi morali v spremenjenem predlogu izrecno pojasniti.
- 2.2.2 V skladu s spremenjenim predlogom bi imel EBA nalogo izvajanja ocen tveganja pri pristojnih organih, pri čemer bi bil glavni poudarek, a ne edini, na nadzornikih AML/CFT⁽¹⁰⁾. Ni jasno, kako bi se te ocene tveganja razlikovale

⁽⁸⁾ Direktiva (EU) 2015/849 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. maja 2015 o preprečevanju uporabe finančnega sistema za pranje denarja ali financiranje terorizma, spremembi Uredbe (EU) št. 648/2012 Evropskega parlamenta in Sveta ter razveljavitvi Direktive 2005/60/ES Evropskega parlamenta in Sveta in Direktive Komisije 2006/70/ES (UL L 141, 5.6.2015, str. 73).

⁽⁹⁾ Predlagani novi člen 9a(3) Uredbe (EU) št. 1093/2010.

⁽¹⁰⁾ Predlagani novi člen 9a(4) Uredbe (EU) št. 1093/2010.

od zgoraj navedenih rednih pregledov. Zdi se, da redni pregledi in ocene tveganja zajemajo prepoznavanje in obravnavo tveganj pranja denarja in financiranja terorizma, vendar se predlagana določba v zvezi z rednimi pregledi nanaša na vsa tveganja pranja denarja in financiranja terorizma na splošno, predlagana določba v zvezi z ocenami tveganja pa se nanaša le na „najpomembnejša nastajajoča tveganja“. Zato se zdi, da so ocene tveganja že vključene v redne preglede. Spremenjeni predlog bi morali zato preoblikovati, da bi bolj jasno razlikovali med ocenami tveganja in rednimi pregledi. Hkrati bi bilo treba podrobneje pojasniti pojem „najpomembnejša nastajajoča tveganja“.

2.3 Olajševanje sodelovanja z zadevnimi organi v tretjih državah

V skladu s spremenjenim predlogom bi imel EBA v pomembnih primerih pranja denarja ali financiranja terorizma, ki imajo čezmejno razsežnost in vključujejo tretje države, vodilno vlogo pri olajševanju sodelovanja med pristojnimi organi v Uniji in zadevnimi organi v tretjih državah ⁽¹⁾. ECB pozdravlja vsakršno podporo s strani EBA, ki pristojnim organom pomaga, da učinkoviteje sodelujejo z zadevnimi organi v tretjih državah. Vendar ECB verjame, da usklajevanje s strani EBA ne bi smelo nadomestiti neposrednih stikov z zadevnimi organi v tretjih državah, ki jih morda potrebujejo pristojni organi. Če lahko neposredno sodelovanje teh organov dobro deluje, se ne zdi učinkovito dodajati dodatne usklajevalne vloge EBA. Določitev EBA kot dodatnega organa, kadar pristojni organ in zadevni organ v tretji državi neposredno sodelujeta, bi bila lahko sporna tudi s pravnega stališča, če pristojni organ in zadevni organ v tretji državi medsebojno sodelujeta na podlagi memoranduma o soglasju, pri katerem EBA ni stranka. Spremenjeni predlog bi moral zato EBA podeliti pooblastilo, da po potrebi pomaga pristojnim organom pri sodelovanju z zadevnimi organi v tretjih državah. Ni pa treba, da spremenjeni predlog zahteva, da EBA samodejno prevzame vodilno vlogo pri olajševanju takega sodelovanja. Dodatno bi morali podrobneje pojasniti pojem „pomembne kršitve“, da bi bilo jasno, v katerih primerih bi se sprožila zahteva za podporo EBA. V ta namen se zdi potrebno določiti merila, ki jih morajo EBA ali pristojni nacionalni organi upoštevati pri identifikaciji takih primerov. Poleg tega bi morali določiti postopke za sodelovanje EBA in pristojnih nacionalnih organov pri identifikaciji, poročanju in obravnavi teh primerov. Zato se predlaga, da EBA izda smernice, v katerih določi vse elemente in postopke, ki so potrebni za učinkovito delovanje tega postopka.

Kadar ECB priporoča, da se predlagana uredba spremeni, so konkretni predlogi sprememb besedila s pripadajočimi pojasnili navedeni v ločenem tehničnem delovnem dokumentu. Tehnični delovni dokument je dostopen v angleščini na spletni strani ECB.

V Frankfurtu na Majni, 7. decembra 2018

Predsednik ECB

Mario DRAGHI

⁽¹⁾ Predlagani novi člen 9a(5) Uredbe (EU) št. 1093/2010.