EVROPSKA
KOMISIJA

Strasbourg, 5.7.2016
COM(2016) 452 final

2016/0209 (CNS)

Predlog

DIREKTIVA SVETA

o spremembi Direktive 2011/16/EU glede dostopa davčnih organov do informacij o preprečevanju pranja denarja

OBRAZLOŽITVENI MEMORANDUM

1. OZADJE PREDLOGA

• Razlogi za predlog in njegovi cilji

Evropska komisija sledi ambicioznemu programu proti davčnim utajam in izogibanjem davkom, da bi omogočila pravičnejše in učinkovitejše obdavčevanje v EU. Povečanje davčne preglednosti je osrednji del tega programa. V preteklih letih je prišlo do velikega napredka pri izboljšanju davčne preglednosti in okrepitvi sodelovanja med davčnimi organi v EU. Države članice se strinjajo glede nove zakonodaje o avtomatični izmenjavi informacij o davčnih stališčih[1] in poročilih multinacionalnih podjetij po posameznih državah v zvezi z obdavčitvijo.[2] Aprila 2016 je Komisija prav tako predlagala, da velika multinacionalna podjetja javno razkrijejo specifičen sklop podatkov v zvezi z obdavčitvijo po posameznih državah. Januarja 2016 je začela veljati nova zakonodaja EU o računih posameznikov, na podlagi katere bodo davčni organi držav članic avtomatično izmenjavali informacije o finančnih računih, odprtih v tujini. To bo pripomoglo k preprečevanju skrivanja offshore sredstev za namene izogibanja davkom.

Mediji so nedavno razkrili velika prikrivanja offshore sredstev, kar je potrdilo pomembnost programa EU o davčni preglednosti. Izpostavili so tudi področja, na katerih bi bilo treba izvesti nadaljnje ukrepe za okrepitev EU in mednarodnega okvira preglednosti. Postalo je predvsem jasno, da davčni organi potrebujejo več dostopa do podatkov o dejanskih lastnikih posredniških subjektov in drugih pomembnih informacij o skrbnem preverjanju strank, če je na njihovi podlagi možno učinkovito identificirati in obravnavati davčno utajo.

Skupina G20 je v svoji izjavi z dne 18. aprila pozvala Projektno skupino za finančno ukrepanje (FATF) in Svetovni forum za transparentnost in izmenjavo podatkov za davčne namene, da izdelata začetni predlog za izboljšanje izvajanja mednarodnih standardov preglednosti, vključno z razpoložljivostjo informacij o dejanskem lastništvu, in njihovo mednarodno izmenjavo.

Pet finančnih ministrov EU, ki so se udeležili vrha G20, se je v svoji izjavi z dne 14. aprila 2016 osredotočilo na boj proti davčni utaji, agresivnemu davčnemu načrtovanju in pranju denarja. Poudarili so zlasti veliko pomembnost učinkovitega in hitrega izvajanja svetovnega standarda za avtomatično izmenjavo podatkov o finančnih računih za namene obdavčenja (v nadaljevanju: svetovni standard). Poleg tega so navedli izzive, s katerimi se soočajo pri razpoložljivosti informacij o dejanskem lastništvu, in izpostavili običajne vzorce pranja denarja, davčne utaje in nedovoljenih finančnih storitev.

Direktiva Sveta 2014/107/EU (v nadaljevanju: Direktiva) o spremembi Direktive 2011/16/EU (v nadaljevanju: Direktiva o upravnem sodelovanju) je bila sprejeta leta 2014 in se uporablja od 1. januarja 2016 v 27 državah članicah in od 1. januarja 2017 v Avstriji. Ta Direktiva izvaja svetovni standard za avtomatično izmenjavo podatkov o finančnih računih za namene obdavčenja (v nadaljevanju: svetovni standard) znotraj EU. S tem zagotavlja, da se informacije o imetnikih finančnih računov sporočajo državi članici, v kateri je imetnik računa rezident.

Poleg tega Direktiva določa, da če je imetnik računa posredniška struktura (tj. pasivni NFS), finančne institucije ta subjekt pregledajo ter identificirajo njegove obvladujoče osebe in o njih

[1] UL L 332, 18.12.2015, str. 1–10.
[2] UL L 146, 3.6.2016, str. 8–21.

poročajo (dejanski lastniki v terminologiji o preprečevanju pranja denarja[3]). Ta pomemben element pri uporabi Direktive vključuje korak, ki za identifikacijo obvladujočih oseb v celoti temelji na informacijah o preprečevanju pranja denarja.

Če davčni organi ne bodo imeli dostopa do podatkov o preprečevanju pranja denarja, se bo učinkovitost spremljanja finančnih institucij o uporabi Direktive o upravnem sodelovanju bistveno zmanjšala. Če teh informacij ne bo na voljo, ti organi ne bodo mogli spremljati, presojati in potrditi, da finančne institucije pravilno uporabljajo Direktivo, ter ustrezno identificirati obvladujoče osebe iz posredniških struktur in o njih poročati.

Tako je cilj te pobude, da se davčnim organom omogoči konsistenten dostop do informacij o preprečevanju pranja denarja za izvajanje njihovih nalog pri spremljanju ustrezne uporabe Direktive o upravnem sodelovanju s strani finančnih institucij.

Dostop davčnih uprav do podatkov o preprečevanju pranja denarja se močno razlikuje po vsej EU. Tudi ko je ta dostop odobren, se organi pogosto srečujejo s številnimi preprekami, ki ovirajo učinkovitost njihovega dela v boju proti izogibanju davkom in davčni utaji. Spremembe četrte direktive o preprečevanju pranja denarja, predstavljene v naslednjem oddelku, so pomembne zaradi izboljšanja prepoznavanja pranja denarja, korupcije, financiranja terorizma in drugih kriminalnih dejavnosti. Davčni organi bi morali imeti dostop tudi do takšnih informacij, da bi čim bolj povečali svoje zmogljivosti pri preprečevanju davčnih utaj in izogibanj davkom. Komisija zato predlaga, da se ta dostop odobri prek Direktive o upravnem sodelovanju, ki predstavlja okvir za številne druge ukrepe EU za davčno preglednost.

Omogočanje tega dostopa je vprašanje notranje organizacijske ureditve v državah članicah in ne vključuje nobenih poročanj ali drugih upravnih obveznosti s strani zunanjih zainteresiranih strani. Kakršnakoli morebitna dodatna obremenitev finančnih institucij, ki morajo informacije o preprečevanju pranja denarja predstaviti davčnim organom med preverjanji, pregledi in revizijami, bo:

(i) strogo povezana z *nadzorom že obstoječih obveznosti*, katerih vpliv na upravno breme je že bil upoštevan, ko so bile te obveznosti prvič določene,

(ii) obravnavana za vsak primer posebej glede na ugotovitve, pridobljene med preverjanji, pregledi in revizijami, ter

(iii) vedno v okviru celovitih preverjanj, pregledov in revizij izpolnjevanja vseh obstoječih obveznosti za identifikacijo oseb, o katerih je treba poročati v skladu z Direktivo o upravnem sodelovanju, in ne samo obveznosti za identifikacijo obvladujočih oseb oz. dejanskih lastnikov.

- **Skladnost z veljavnimi predpisi s področja zadevne politike**

Spremembe Četrte direktive o preprečevanju pranja denarja (COM(2016)450)

V akcijskem načrtu za okrepitev boja proti financiranju terorizma, sprejetem 2. februarja 2016, se je Komisija zavezala, da bo predlagala spremembe Četrte direktive po preprečevanju pranja denarja[4] v prvi polovici leta 2016, da bi še bolj okrepila pravila za boj proti financiranju terorizma. Potreba po nadaljnji okrepitvi pravil o preprečevanju pranja

[3] Sklic: oddelek VIII, točka D.5 Priloge I Direktivi Sveta 2014/107/EU.

[4] 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).

denarja za izboljšanje preglednosti in razpoložljivosti informacij o dejanskem lastništvu je prav tako vodila Komisijo k predlogu sprememb četrte direktive o preprečevanju pranja denarja po opravljeni oceni možnosti politik v drugem delu ocene učinka teh sprememb četrte direktive o preprečevanju pranja denarja.

Spremembe četrte direktive o preprečevanju pranja denarja vsebujejo potrditev o obstoju povezav med preprečevanjem pranja denarja in davčno utajo ter izzivi, s katerimi se srečujejo po vsem svetu. Te spremembe se opirajo na jasne sinergije pri skrbnem preverjanju strank, izvedenem v skladu s četrto direktivo o preprečevanju pranja denarja, in skrbnem preverjanju strank, izvedenem v skladu z Direktivo o upravnem sodelovanju.

Ker so informacije o preprečevanju pranja denarja jasno prepoznavne in dostopne na podlagi posebnih določb četrte direktive o preprečevanju pranja denarja, to dejstvo predstavlja priložnost za neposredno sklicevanje na te določbe ne da bi finančne institucije morale ponovno zagotoviti te informacije za namene Direktive o upravnem sodelovanju.

Ta dva predloga sta predstavljena skupaj s sporočilom, izdanim istega dne (COM(2016)451).

2. PRAVNA PODLAGA, SUBSIDIARNOST IN SORAZMERNOST

• Pravna podlaga

Predlog spreminja Direktivo 2011/16/EU[5], kakor je bila spremenjena z Direktivo 2014/107/EU[6], Direktivo 2015/2376/EU[7] in Direktivo 2016/881/EU[8], z uvedbo določbe, ki omogoča davčnim organom dostop do posebnih podatkov o preprečevanju pranja denarja za namene obdavčevanja.

Spremembe so vsebovane v členu 1 tega predloga. Zlasti:

člen 22 Direktive 2011/16/EU se dopolni z odstavkom 1a, ki omogoča davčnim organom dostop do izvedbenih ukrepov, dokumentacije in informacij o dejanskem lastništvu ter skrbnem preverjanju strank v okviru četrte direktive o preprečevanju pranja denarja. Ta odstavek se doda k splošnemu členu 22 o posebnih obveznostih držav članic in ne k posebnemu členu 8(3a) o izvajanju avtomatične izmenjave. Razlog je v tem, da bo avtomatična izmenjava nedvomno povzročila izmenjave informacij na zahtevo ali spontane izmenjave v zvezi s kakovostjo in celovitostjo avtomatično izmenjanih informacij. Vodi lahko tudi do dodatnih preiskav na primer računov ali drugih sredstev, ki niso bila predmet avtomatične izmenjave. Pooblastila za dostop davčnim organom bi bila sicer potrebna tudi v okviru takšnih izmenjav.

• Subsidiarnost (za neizključno pristojnost)

Za predmet teh sprememb se uporablja ista pravna podlaga kot za Direktivo 2011/16/EU, to je člen 115 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU), katerega cilj je zagotoviti pravilno delovanje notranjega trga. Člen 115 PDEU določa približevanje tistih zakonov in drugih predpisov držav članic, ki neposredno vplivajo na vzpostavitev ali delovanje notranjega trga in zaradi katerih je potrebno približevanje zakonodaje.

---

[5] Direktiva Sveta 2011/16/EU z dne 15. februarja 2011 o upravnem sodelovanju na področju obdavčevanja in razveljavitvi Direktive 77/799/EGS (UL L 64, 11.3.2011, str. 1).

[6] Direktiva Sveta 2014/107/EU z dne 9. decembra 2014 o spremembi Direktive 2011/16/EU glede obvezne avtomatične izmenjave podatkov na področju obdavčenja (UL L 359, 16.12.2014, str. 1).

[7] Direktiva Sveta (EU) 2015/2376 z dne 8. decembra 2015 o spremembi Direktive 2011/16/EU glede obvezne avtomatične izmenjave podatkov na področju obdavčenja (UL L 332, 18.12.2015, str. 1).

[8] Direktiva Sveta (EU) 2016/881 z dne 25. maja 2016 o spremembi Direktive 2011/16/EU glede obvezne avtomatične izmenjave informacij na področju obdavčenja (UL L 146, 3.6.2016, str. 8).

Za zagotovitev pravilnega delovanja notranjega trga in enakih konkurenčnih pogojev v zvezi s sposobnostmi držav članic, da ustrezno spremljajo izvajanje Direktive o upravnem sodelovanju, bodo davčni organi vseh držav članic EU upravičeni do potrebnih pooblastil za dostop.

- **Sorazmernost**

Težave, ki so bile ugotovljene v nedavnih razkritjih, so izpostavile dejstvo, da si utajevalci davkov in tisti, ki jim to omogočajo, vedno izberejo manj transparentne režime in izkoriščajo slabosti pri njihovi uporabi. Da bi zmanjšali obseg takšnih priložnosti in zagotovili enake konkurenčne pogoje med državami članicami, potrebujemo skupen nabor pravil, ki bi davčnim organom omogočil, da izpolnijo svoje obveznosti spremljanja.

Predlog je zato najbolj sorazmerna rešitev za opredeljene težave. Predlagane spremembe posledično ne presegajo tistega, kar je potrebno za rešitev perečih vprašanj in s tem dosego cilja Pogodbe, tj. pravilnega in učinkovitega delovanja notranjega trga.

Ta predlog je v skladu z načelom sorazmernosti, kot je določen v členu 5(4) Pogodbe o Evropski uniji.

- **Izbira instrumenta**

Pooblastila za spremljanje so neposredno povezana z Direktivo o upravnem sodelovanju. Določbe, ki omogočajo ta pooblastila za spremljanje, bodo torej postale del navedene direktive.

3. REZULTATI NAKNADNIH OCEN, POSVETOVANJ Z ZAINTERESIRANIMI STRANMI IN OCEN UČINKA

- **Posvetovanja z zainteresiranimi stranmi**

Spremembe lahko vključujejo samo notranje organizacijske ureditve znotraj uprav držav članic in ne zadevajo zunanjih zainteresiranih strani.

- **Države članice**

Pet držav članic je v svoji izjavi z dne 14. aprila 2016 navedlo pomembnost učinkovite in hitre izvedbe svetovnega standarda, ki ga je uvedla direktiva, ter s tem povezanih izzivov preprečevanja pranja denarja. Tej izjavi so se zdaj pridružile vse ostale države članice.

- **Ocena učinka**

Ocena učinka sprememb četrte direktive o preprečevanju pranja denarja vsebuje obširno analizo v oddelku „5.4 Pomanjkanje informacij pri nekaterih javnih organih“ in prednostna možnost, predložena Odboru za regulativni nadzor, je „pojasnilo glede dostopa davčnih organov“.

Kot je pojasnjeno zgoraj – čeprav so spremembe četrte direktive o preprečevanju pranja denarja pomembne z vidika, da je delo davčnih organov ključnega pomena pri identifikaciji drugih domnevnih hudih kaznivih dejanjih, kot so korupcija, pranje denarja in financiranje terorizma, in poročanju o njih bi moral biti dostop davčnih organov do informacij za lastne namene, kot je določeno v pravu Unije in nacionalnem pravu, in zlasti za namene Direktive o upravnem sodelovanju ter njene ustrezne uporabe urejen v davčni direktivi.

- **Temeljne pravice**

Člen 6(1) Pogodbe o Evropski uniji določa, da Unija priznava pravice, svoboščine in načela iz Listine o temeljnih pravicah.

Vpliv povečanega dostopa do informacij o dejanskem lastništvu in postopki skrbnega preverjanja strank so bili analizirani z vidika zagotavljanja spoštovanja člena 7 (pravica do zasebnega in družinskega življenja) in člena 8 (varstvo osebnih podatkov) Listine. Glede na to, da novi ukrepi obravnavajo osebne podatke, je določba o dostopu edini način, da davčni organi lahko potrdijo informacije, ki so jim bile sporočene, in tudi, da je obdavčena oseba resnično dejanski lastnik, ter jim zagotovi strateška orodja za boj proti davčnim goljufijam in utajam.

Poleg tega za davčne uprave že veljajo zahteve o varovanju skrivnosti. Za podatke, pridobljene med izpolnjevanjem dolžnosti, bi veljale zahteve o varovanju skrivnosti in potrebni zaščitni ukrepi. Člen 25 Direktive o upravnem sodelovanju se sklicuje na veljavna pravila o varstvu podatkov v zvezi z upravnim sodelovanjem med davčnimi organi in zbiranjem ter uporabo podatkov, ki so jih zbrali pooblaščeni subjekti ali ki so pridobljeni od pooblaščenih subjektov.

Čeprav predlagani ukrepi lahko utegnejo ovirati temeljne pravice do zasebnega življenja, vključno z zaupnostjo sporočil in varstvom zasebnosti ter osebnih podatkov, so nujni in sorazmerni za zagotovitev ustreznega delovanja davčnih sistemov ter nadzora pravilnega izpolnjevanja dolžnosti vseh akterjev.

4. PRORAČUNSKE POSLEDICE

Predlog ne vpliva na proračun EU.

2016/0209 (CNS)

Predlog

DIREKTIVA SVETA

o spremembi Direktive 2011/16/EU glede dostopa davčnih organov do informacij o preprečevanju pranja denarja

SVET EVROPSKE UNIJE JE –

ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije ter zlasti členov 113 in 115 Pogodbe,

ob upoštevanju predloga Evropske komisije,

po posredovanju osnutka zakonodajnega akta nacionalnim parlamentom,

ob upoštevanju mnenja Evropskega parlamenta[9],

ob upoštevanju mnenja Evropskega ekonomsko-socialnega odbora[10],

po posebnem zakonodajnem postopku,

ob upoštevanju naslednjega:

(1) Direktiva Sveta 2011/16/EU[11], kakor je bila spremenjena z Direktivo 2014/107/EU[12], se uporablja od 1. januarja 2016 v 27 državah članicah in od 1. januarja 2017 v Avstriji. Ta Direktiva izvaja svetovni standard za avtomatično izmenjavo podatkov o finančnih računih za namene obdavčenja (v nadaljevanju: svetovni standard) znotraj Unije. S tem zagotavlja, da se informacije o imetnikih finančnih računov sporočajo državi članici, v kateri je imetnik računa rezident.

(2) Poleg tega Direktiva 2011/16/EU določa, da če je imetnik računa posredniška struktura, finančne institucije to strukturo pregledajo ter identificirajo njene dejanske lastnike in o njih poročajo. Ta pomemben element pri uporabi Direktive temelji na informacijah o preprečevanju pranja denarja, pridobljenih na podlagi Direktive 2015/849/EU Evropskega parlamenta in Sveta[13] za identifikacijo dejanskih lastnikov.

(3) Davčni organi potrebujejo dostop do informacij o preprečevanju pranja denarja za zagotovitev učinkovitega spremljanja uporabe postopkov skrbnega preverjanja s strani finančnih institucij, ki so bili določeni v Direktivi 2011/16/EU. Če tak dostop ne bo zagotovljen , ti organi ne bodo mogli spremljati, potrditi in presojati, da finančne institucije ustrezno uporabljajo Direktivo 2011/16/EU ter pravilno identificirajo dejanske lastnike iz posredniških struktur in o njih poročajo.

---

9 UL C , , str. .

10 UL C , , str. .

11 Direktiva Sveta 2011/16/EU z dne 15. februarja 2011 o upravnem sodelovanju na področju obdavčevanja in razveljavitvi Direktive 77/799/EGS (UL L 64, 11. 3. 2011, str. 1).

12 Direktiva Sveta 2014/107/EU z dne 9. decembra 2014 o spremembi Direktive 2011/16/EU glede obvezne avtomatične izmenjave podatkov na področju obdavčenja (UL L 359, 16.12.2014, str. 1).

13 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).

(4) Zato je pomembno, da se davčnim organom zagotovi dostop do informacij, postopkov, dokumentov in mehanizmov o preprečevanju pranja denarja za izvajanje njihovih nalog pri spremljanju ustrezne uporabe Direktive 2011/16/EU.

(5) Ta Direktiva spoštuje temeljne pravice in upošteva načela, ki so opredeljena zlasti v Listini Evropske unije o temeljnih pravicah. Če ta Direktiva zahteva, da je dostop davčnim organom do osebnih podatkov določen z zakonodajo, za to ni nujno potreben akt, ki ga sprejme parlament, brez poseganja v ustavni red zadevne države članice. Toda takšen zakonodajni predpis mora biti jasen in natančen in njegova uporaba mora biti jasna in predvidljiva za zadevne osebe v skladu s sodno prakso Sodišča Evropske unije in Evropskega sodišča za človekove pravice.

(6) Ker cilja te Direktive, tj. učinkovitega upravnega sodelovanja med državami članicami in njegovega učinkovitega spremljanja pod pogoji, ki so skladni s pravilnim delovanjem notranjega trga, države članice ne morejo zadovoljivo doseči in je ta cilj zaradi zahtevane enotnosti in učinkovitosti lažje doseči na ravni Unije, lahko Unija sprejme ukrepe v skladu z načelom subsidiarnosti iz člena 5 Pogodbe o Evropski uniji. V skladu z načelom sorazmernosti iz navedenega člena ta Direktiva ne presega tistega, kar je potrebno za dosego navedenega cilja.

(7) Finančne institucije so v okviru Direktive 2011/16/EU že začele izvajati skrbno preverjanje strank in prve izmenjave se bodo zaključile septembra 2017. Da torej ne bi zadrževali učinkovitega spremljanja uporabe, bi morala ta sprememba Direktive začeti veljati in biti prenesena do 1. januarja 2017.

(8) Direktivo 2011/16/EU bi bilo zato treba ustrezno spremeniti –

SPREJEL NASLEDNJO DIREKTIVO:

Člen 1

V členu 22 Direktive 2011/16/EU se vstavi odstavek 1a:

„(1a) Za namen izvedbe in izvršitve zakonodaj držav članic, ki uveljavljajo to direktivo, ter za zagotovitev delovanja upravnega sodelovanja, ki ga vzpostavlja, države članice z zakonodajo zagotovijo dostop davčnim organom do mehanizmov, postopkov, dokumentov in informacij iz členov 13, 30, 31, 32a in 40 Direktive (EU) 2015/849 Evropskega parlamenta in Sveta*.

---

* 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).".

Člen 2

1. Države članice sprejmejo in objavijo zakone in druge predpise, potrebne za uskladitev s to direktivo, najpozneje do 31. decembra 2016. Komisiji takoj sporočijo besedilo navedenih predpisov.

   Navedene predpise uporabljajo od 1. januarja 2017.

   Države članice se v sprejetih predpisih sklicujejo na to direktivo ali pa sklic nanjo navedejo ob njihovi uradni objavi. Način sklicevanja določijo države članice.

2. Države članice Komisiji sporočijo besedila temeljnih predpisov nacionalnega prava, ki jih sprejmejo na področju, ki ga ureja ta direktiva.

Člen 3

Ta direktiva začne veljati na dan sprejetja.

Člen 4

Ta direktiva je naslovljena na države članice.

V Strasbourgu,

Za Svet
Predsednik