EUROPSKA
KOMISIJA

Strasbourg, 5.7.2016.
COM(2016) 452 final

2016/0209 (CNS)

Prijedlog

DIREKTIVE VIJEĆA

o izmjeni Direktive 2011/16/EU u pogledu pristupa poreznih tijela informacijama o sprečavanju pranja novca

OBRAZLOŽENJE

1. KONTEKST PRIJEDLOGA

• Razlozi i ciljevi prijedloga

Europska komisija provodi ambiciozan program protiv utaje i izbjegavanja plaćanja poreza, s ciljem donošenja pravednijeg i učinkovitijeg oporezivanja u EU-u. Povećanje porezne transparentnosti ključno je za ovaj program. Tijekom proteklih nekoliko godina postignut je značajan napredak u poboljšanju porezne transparentnosti i jačanju suradnje između poreznih tijela diljem EU-a. Države članice dogovorile su se o novom zakonodavstvu o automatskoj razmjeni informacija o poreznim mišljenjima[1] i o izvješćivanju o multinacionalnim društvima po zemljama[2]. U travnju 2016. Komisija je također predložila da bi velika multinacionalna poduzeća trebala javno objaviti određeni skup podataka koji se odnose na oporezivanje za svaku pojedinu državu. Kad je riječ o računima pojedinaca, u siječnju 2016. stupilo je na snagu novo zakonodavstvo EU-a na temelju kojeg će porezna tijela država članica automatski razmjenjivati informacije o financijskim računima u inozemstvu. To će pomoći u sprečavanju izvanteritorijalnog skrivanja sredstava radi izbjegavanja oporezivanja.

Nedavna curenja informacija putem medija koja su otkrila prikrivanje izvanteritorijalnih sredstava širokih razmjera potvrđuju važnost EU-ova programa za poreznu transparentnost. Također su istaknula područja na kojima je još potrebno poduzeti daljnje mjere za jačanje EU-ovog i međunarodnog okvira za transparentnost. Konkretno, postalo je očito da je poreznim tijelima potreban veći pristup informacijama o stvarnim vlasnicima posredničkih subjekata i drugim relevantnim informacijama o temeljitoj identifikaciji stranaka ako im je zadaća učinkovito prepoznavanje i sprečavanje utaja poreza.

Izjava G20 od 18. travnja poziva radnu skupinu za financijske aktivnosti („FATF”) i svjetski forum o transparentnosti i razmjeni informacija u porezne svrhe da iznesu početne prijedloge za poboljšanje provedbe međunarodnih standarda o transparentnosti, uključujući o dostupnosti informacija o stvarnom vlasništvu i njihovu međunarodnu razmjenu.

U svojoj izjavi od 14. travnja 2016., pet EU-ovih ministara financija koji prisustvuju G20 usredotočilo se na borbu protiv porezne utaje, agresivnog poreznog planiranja i pranja novca. U izjava je posebno naglašena ključna važnost učinkovite i brze provedbe globalnog standarda za automatsku razmjenu informacija o financijskim računima u poreznim stvarima („globalni standard”). Osim toga, istaknuti su izazovi s koji postoje u pogledu dostupnosti informacija o stvarnom vlasništvu i naglašeni su uobičajeni modeli pranja novca, porezne utaje i nezakonitog financiranja.

Direktiva 2014/107/EU („Direktiva”) o izmjeni Direktive 2011/16/EU („Direktiva o administrativnoj suradnji”) donesena je 2014. i primjenjuje se od 1. siječnja 2016. na 27 država članica i od 1. siječnja 2017. na Austriju. Tom se direktivom provodi globalni standard za automatsku razmjenu informacija o financijskim računima u poreznim stvarima („globalni standard”) unutar EU-a. Kao takva, osigurava da se državu članicu u kojoj je imatelj računa rezident izvješćuje o informacijama o imateljima financijskih računa.

Osim toga, Direktivom se predviđa da će financijske institucije, ako je imatelj računa posrednička struktura (npr. pasivni nefinancijski subjekt), pregledati taj subjekt i utvrditi koje osobe imaju kontrolu nad njime (stvarni vlasnici u terminologiji sprečavanja pranja novca[3]) te

[1] SL L 332, 18.12.2015., str. 1.– 10.
[2] SL L 146, 3.6.2016., str. 8.– 21.
[3] Upućivanje na: točku D.5 odjeljka VIII. Priloga I. Direktivi 2014/107/EU.

izvijestiti o tome. Taj važan element u primjeni Direktive uključuje korak koji se u potpunosti oslanja na informacije o sprečavanju pranja novca („AML”) radi identifikacije osoba koje imaju kontrolu.

Ako porezna tijela ne budu imala pristup informacijama o AML-u, učinkovitost praćenja financijskih institucija glede primjene Direktive o administrativnoj suradnji značajno će se smanjiti. Bez tih informacija, navedena tijela neće moći pratiti, revidirati i potvrditi da financijske institucije pravilno primjenjuju Direktivu, te ispravno identificirati i izvijestiti o osobama koje imaju kontrolu nad posredničkim strukturama.

Stoga je cilj ove inicijative omogućiti poreznim tijelima da dosljedno pristupaju informacijama o AML-u radi obavljanja svojih dužnosti praćenja pravilne primjene Direktive o administrativnoj suradnji od strane financijskih institucija.

Pristup poreznih uprava informacijama o AML-u znatno se razlikuje diljem EU-a. Čak i kada je taj pristup odobren, tijela i dalje često nailaze na značajne prepreke koje ometaju učinkovitost njihove borbe protiv izbjegavanja plaćanja i utaje poreza. Izmjene četvrte Direktive o sprečavanju pranja novca, navedene u sljedećem odjeljku, važne su kako bi se poboljšalo prepoznavanje pranja novca, korupcije te financiranja terorizma i drugih kriminalnih aktivnosti. Porezna tijela trebala bi također imati pristup takvim informacijama kako bi se povećala njihova sposobnost suzbijanja izbjegavanja i utaje poreza. Komisija stoga predlaže da se taj pristup omogući Direktivom o administrativnoj suradnji, koja je okvir za mnoge druge mjere transparentnosti oporezivanja EU-a.

Omogućavanje toga pristupa povezano je s unutarnjim organizacijskim pitanjima u državama članicama i ne uključuje nikakve obveze izvješćivanja ili druge administrativne obveze od strane vanjskih dionika. Svako moguće dodatno opterećenje zbog toga što financijske institucije moraju predati informacije o AML-u poreznim tijelima prilikom provjera, pregleda i revizija bilo bi:

i. strogo vezano uz *nadziranje već postojećih obveza*, čiji je učinak na administrativno opterećenje već uzet u obzir kada su te obveze bile prvi put utvrđene,

ii. različito od slučaja do slučaja, ovisno o nalazima tijekom provjera, pregleda i revizija, te

iii. uvijek u kontekstu sveobuhvatnih provjera, pregleda i revizija ispunjenja svih navedenih postojećih obveza za identifikaciju osoba o kojima se izvješćuje na temelju Direktive o administrativnoj suradnji, a ne samo onih za identifikaciju osoba koje imaju kontrolu/stvarnih vlasnika.

- **Dosljednost s postojećim odredbama politike u određenom području**

Izmjene četvrte Direktive o sprečavanju pranja novca (COM(2016) 450)

U akcijskom planu o jačanju borbe protiv financiranja terorizma donesenom 2. veljače 2016. Komisija se obvezala predložiti izmjene četvrte Direktive o sprečavanju pranja novca[4] („4. AMLD”) u prvoj polovici 2016. radi dodatnog postroživanja propisa o sprečavanju financiranja terorizma. Potreba da se dodatno osnaže pravila o AML-u kako bi se poboljšala transparentnost i dostupnost informacija o stvarnom vlasništvu, također je navela Komisiju da predloži izmjene 4. AMLD-a nakon procjene opcija politike u drugom dijelu procjene učinka navedenih izmjena 4. AMLD-a.

[4] Direktiva (EU) 2015/849 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. svibnja 2015. o sprečavanju korištenja financijskog sustava u svrhu pranja novca ili financiranja terorizma, o izmjeni Uredbe (EU) br. 648/2012 Europskog parlamenta i Vijeća te o stavljanju izvan snage Direktive 2005/60/EZ Europskog parlamenta i Vijeća i Direktive Komisije 2006/70/EZ (SL L 141, 5.6.2015., str. 73.)

Izmjenama 4. AMLD-a uzimaju se u obzir veze između AML-a i utaje poreza te izazovi koji postoje na globalnoj razini. Te se izmjene oslanjanju na jasne sinergije u dubinskoj analizi stranaka koja se obavlja na temelju 4. AMLD-a i dubinskoj analizi stranaka koja se obavlja na temelju Direktive o administrativnoj suradnji.

Isto tako, činjenica da su informacije o AML-u jasno prepoznatljive i dostupne na temelju posebnih odredaba u 4. AMLD-u pruža mogućnost za izravno upućivanje na navedene odredbe, bez potrebe da financijske institucije još jednom daju takve informacije za potrebe Direktive o administrativnoj suradnji.

Ta se dva prijedloga predstavljaju zajedno s Komunikacijom koja se objavljuje istog datuma (COM(2016) 451).

2. PRAVNA OSNOVA, SUPSIDIJARNOST I PROPORCIONALNOST

• Pravna osnova

Prijedlogom se mijenja Direktiva 2011/16/EU[5], kako je izmijenjena Direktivom 2014/107/EU[6], Direktivom 2015/2376/EU[7] i Direktivom 2016/881/EU[8], uvođenjem odredbe kojom se omogućuje da porezna tijela dobiju pristup određenim informacijama o AML-u u svrhu oporezivanja.

Izmjene su sadržane u članku 1. ovog prijedloga. Konkretno:

članak 22. Direktive 2011/16/ EU dopunjen je stavkom 1.a koji omogućuje pristup poreznih tijela provedbenim mjerama dubinske analize stvarnog vlasništva i stranaka, dokumentaciji i informacijama u 4. AMLD-u. Stavak se dodaje općem članku 22. o posebnim obvezama država članica, a ne konkretnom članku 8. stavku 3.a kojim se uvodi automatska razmjena. Razlog tome je da će automatska razmjena neizbježno stvoriti razmjenu informacija na zahtjev i spontane razmjene s obzirom na kvalitetu i potpunost informacija koje se automatski razmjenjuju. Može biti i povod za dodatne istražne radnje, primjerice provjere računa ili druge imovine koja nije podlijegala automatskoj razmjeni informacija. Ovlasti pristupa poreznih tijela bile bi inače potrebne i u kontekstu takve razmjene.

• Supsidijarnost (za neisključivu nadležnost)

Predmet ovih izmjena ima istu pravnu osnovu kao Direktiva 2011/16/EU, tj. članak 115. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU), koji ima za cilj osiguravanje pravilnog funkcioniranja unutarnjeg tržišta. Člankom 115. UFEU-a predviđa se usklađivanje zakona i propisa ili upravnih odredbi država članica koje neposredno utječu na uspostavu ili funkcioniranje unutarnjeg tržišta i gdje je takvo usklađivanje nužno.

Kako bi se osiguralo pravilno funkcioniranje unutarnjeg tržišta i ravnopravnost u smislu sposobnosti država članica da pravilno prate provedbu Direktive o administrativnoj suradnji, porezna tijela svih država članica EU-a imaju pravo na potrebne pristupne ovlasti.

---

5 Direktiva Vijeća 2011/16/EU od 15. veljače 2011. o administrativnoj suradnji u području oporezivanja i stavljanju izvan snage Direktive 77/799/EEZ (SL L 64, 11.3.2011., str. 1.)

6 Direktiva Vijeća 2014/107/EU od 9. prosinca 2014. o izmjeni Direktive 2011/16/EU u pogledu obvezne automatske razmjene informacija u području oporezivanja (SL L 359, 16.12.2014., str. 1.)

7 Direktiva Vijeća (EU) 2015/2376 od 8. prosinca 2015. o izmjeni Direktive 2011/16/EU u pogledu obvezne automatske razmjene informacija u području oporezivanja (SL L 332, 18.12.2015., str. 1.)

8 Direktiva Vijeća (EU) 2016/881 od 25. svibnja 2016. o izmjeni Direktive 2011/16/EU u pogledu obvezne automatske razmjene informacija u području oporezivanja (SL L 146, 3.6.2016., str. 8.)

- **Proporcionalnost**

Problemi koji su prepoznati u nedavnim otkrićima istaknuli su činjenicu da utajivači poreza i njihovi pomagači uvijek ciljaju slabije režime transparentnosti i iskorištavaju ranjivosti u njihovoj primjeni. Kako bi se osiguralo da se takve mogućnosti ograniče i kako bi se osigurala ravnopravnost između država članica, nužan je zajednički skup pravila koji poreznim tijelima omogućuje da ispune svoje obveze praćenja.

Ovaj prijedlog stoga predstavlja najrazmjerniji odgovor na utvrđeni problem. Prema tome, predložene izmjene ne nadilaze ono što je potrebno za rješavanje predmetnih pitanja, a time i ostvarivanje ciljeva Ugovora u pogledu pravilnog i učinkovitog funkcioniranja unutarnjeg tržišta.

Ovaj je prijedlog u skladu s načelom proporcionalnosti kako je utvrđeno člankom 5. stavkom 4. Ugovora o Europskoj uniji.

- **Odabir instrumenta**

Nadzorne ovlasti izravno se odnose na Direktivu o administrativnoj suradnji. Stoga odredbe koje omogućuju navedene nadzorne ovlasti moraju biti dio te iste Direktive.

3. REZULTATI EX POST EVALUACIJA, SAVJETOVANJA S DIONICIMA I PROCJENE UČINAKA

- **Savjetovanja s dionicima**

Izmjene mogu uključivati samo unutarnje organizacijske dogovore unutar upravnih tijela država članica te se ne odnose na vanjske dionike.

- **Države članice**

U svojoj izjavi od 14. travnja 2016. godine, pet država članica naglasilo je važnost učinkovite i brze provedbe globalnog standarda koji se provodi Direktivom, te povezane izazove u pogledu borbe protiv pranja novca. Toj se izjavi sada pridružuju sve druge države članice.

- **Procjena učinka**

Procjena učinka izmjena 4. AMLD-a sadržava opsežnu analizu u odjeljku „5.4 Određenim javnim tijelima nedostaju informacije”, a poželjna opcija kako je dostavljena Odboru za nadzor regulative je „Pojašnjenje u vezi s pristupom od strane poreznih tijela”.

Kako je prethodno objašnjeno, iako su izmjene četvrte Direktive o sprečavanju pranja novca važne iz perspektive činjenice da je rad poreznih tijela ključan u identificiranju i prijavljivanju ostalih sumnji na ozbiljne zločine poput korupcije, pranja novca i financiranja terorizma, pristup poreznih tijela informacijama za vlastite potrebe, kako je utvrđeno pravom Unije i nacionalnim pravom, a posebice za potrebe Direktive o administrativnoj suradnji i njezinu pravilnu primjenu, trebalo bi regulirati u poreznoj direktivi.

- **Temeljna prava**

U članku 6. stavku 1. Ugovora o Europskoj uniji stoji da Unija priznaje prava, slobode i načela koji su utvrđeni Poveljom Europske unije o temeljnim pravima.

Učinak povećanog pristupa informacijama o stvarnom vlasništvu i dubinska analiza stranaka povezana s njime analizirani su iz perspektive osiguravanja poštovanja članka 7. (pravo na privatni i obiteljski život) i članka 8. (zaštita osobnih podataka) Povelje. U kontekstu činjenice da se nove mjere odnose na osobne podatke, osiguravanje pristupa jedini je način da porezna tijela mogu potvrditi ne samo informacije o kojima ih se izvješćuje, nego i da je osoba koja se

oporezuje pravi stvarni vlasnik, te im se pružaju strateški alati za borbu protiv poreznih prijevara i utaja poreza.

Osim toga, porezne uprave već su obuhvaćene obvezama čuvanja tajnosti. Informacije dobivene tijekom ispunjavanja njihovih dužnosti pripadale bi u područje primjene tih obveza čuvanja tajnosti i podlijegale bi potrebnim mjerama zaštite. Članak 25. Direktive o administrativnoj suradnji odnosi se na važeća pravila o zaštiti podataka u pogledu administrativne suradnje između poreznih tijela i na prikupljanje i korištenje podataka prikupljenih od obveznika.

U tom smislu, iako predložene mjere predstavljaju potencijalno uplitanje u temeljna prava na privatni život, uključujući povjerljivost komunikacija, kao i zaštitu privatnosti i osobnih podataka, one su nužne i razmjerne kako bi se osiguralo pravilno funkcioniranje poreznih sustava i nadzor pravilnog ispunjenja obveza svih dionika.

4. UTJECAJ NA PRORAČUN

Nema nikakvog utjecaja na proračun EU-a.

2016/0209 (CNS)

Prijedlog

DIREKTIVE VIJEĆA

o izmjeni Direktive 2011/16/EU u pogledu pristupa poreznih tijela informacijama o sprečavanju pranja novca

VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije, a posebno njegove članke 113. i 115.,

uzimajući u obzir prijedlog Europske komisije,

nakon prosljeđivanja nacrta zakonodavnog akta nacionalnim parlamentima,

uzimajući u obzir mišljenje Europskog parlamenta[9],

uzimajući u obzir mišljenje Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora[10],

u skladu s posebnim zakonodavnim postupkom,

budući da:

(1) Direktiva Vijeća 2011/16/EU[11], kako je izmijenjena Direktivom 2014/107/EU[12] primjenjuje od 1. siječnja 2016. na 27 država članica i od 1. siječnja 2017. na Austriju. Tom se direktivom uvodi globalni standard za automatsku razmjenu informacija o financijskim računima u poreznim stvarima („globalni standard”) unutar Unije. Njome se osigurava da se državu članicu u kojoj je imatelj računa rezident izvješćuje o informacijama o imateljima financijskih računa.

(2) Osim toga, Direktivom 2011/16/EU propisuje se da financijske institucije, ako je imatelj računa posrednička struktura, moraju pregledati tu strukturu te utvrditi koji su njezini stvarni vlasnici i izvijestiti o tome. Taj važan element primjene Direktive oslanja se na informacije o sprečavanju pranja novca („AML”) dobivene na temelju Direktive 2015/849/EU Europskog parlamenta i Vijeća[13] u svrhu utvrđivanja stvarnih vlasnika.

(3) Kako bi se osiguralo učinkovito praćenje primjene postupaka temeljite identifikacije od strane financijskih institucija navedenih u Direktivi 2011/16/EU, poreznim je tijelima potreban pristup informacijama o AML-u. Bez takvog pristupa navedena tijela ne bi mogla pratiti, potvrditi i revidirati da financijske institucije pravilno primjenjuju

---

9 SL C , , str. .

10 SL C , , str. .

11 Direktiva Vijeća 2011/16/EU od 15. veljače 2011. o administrativnoj suradnji u području oporezivanja i stavljanju izvan snage Direktive 77/799/EEZ (SL L 64, 11.3.2011., str. 1.).

12 Direktiva Vijeća (EU) 2014/107/EU od 9. prosinca 2014. o izmjeni Direktive 2011/16/EU u pogledu obvezne automatske razmjene informacija u području oporezivanja (SL L 359, 16.12.2014., str. 1.).

13 Direktiva (EU) 2015/849 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. svibnja 2015. o sprečavanju korištenja financijskog sustava u svrhu pranja novca ili financiranja terorizma, o izmjeni Uredbe (EU) br. 648/2012 Europskog parlamenta i Vijeća te o stavljanju izvan snage Direktive 2005/60/EZ Europskog parlamenta i Vijeća i Direktive Komisije 2006/70/EZ (SL L 141, 5.6.2015., str. 73.).

Direktivu 2011/16/EU ispravnim utvrđivanjem i prijavljivanjem stvarnih vlasnika posredničkih struktura.

(4) Stoga je potrebno poreznim tijelima osigurati pristup informacijama, procedurama, dokumentima i mehanizmima o AML-u kako bi mogla izvršavati svoje dužnosti praćenja pravilne primjene Direktive 2011/16/EU.

(5) Ovom Direktivom poštuju se temeljna prava i slijede načela priznata posebno Poveljom Europske unije o temeljnim pravima. Ako se ovom Direktivom zahtijeva da se pristup osobnim podacima od strane poreznih tijela propiše zakonom, to nužno ne zahtijeva da parlament donese akt, ne dovodeći u pitanje ustavni poredak dotične države članice. Međutim, takav bi zakon trebao biti jasan i precizan i njegova bi primjena trebala biti jasna i predvidiva osobama koje mu podliježu, u skladu sa sudskom praksom Suda Europske unije i Europskog suda za ljudska prava.

(6) S obzirom na to da cilj ove Direktive, odnosno učinkovitu administrativnu suradnju među državama članicama i njezino učinkovito praćenje pod uvjetima koji su u skladu s pravilnim funkcioniranjem unutarnjeg tržišta, ne mogu dostatno ostvariti države članice, nego se zbog ujednačenosti i djelotvornosti koje su potrebne on na bolji način može ostvariti na razini Unije, Unija može donijeti mjere u skladu s načelom supsidijarnosti utvrđenim člankom 5. Ugovora o Europskoj uniji. U skladu s načelom proporcionalnosti utvrđenim u tom članku, ova Direktiva ne prelazi ono što je potrebno za ostvarivanje tog cilja.

(7) Dubinska analiza stranaka koju financijske institucije provode u skladu s Direktivom 2011/16/EU već je započela, a prva razmjena mora biti završena do rujna 2017. Kako bi se osiguralo da učinkovito praćenje primjene ne kasni, ova Direktiva o izmjeni trebala bi stoga stupiti na snagu i biti prenesena do 1. siječnja 2017.

(8) Direktivu 2011/16/EU trebalo bi stoga na odgovarajući način izmijeniti,

DONIJELO JE OVU DIREKTIVU:

Članak 1.

U članku 22. Direktive 2011/16/EU umeće se sljedeći stavak 1.a:

„(1.a) Za potrebe provedbe i izvršavanja zakona država članica kojima se provodi ova Direktiva, te kako bi se osiguralo funkcioniranje administrativne suradnje koju se njome uspostavlja, države članice zakonom propisuju da porezna tijela imaju pristup procedurama, dokumentima i informacijama navedenima u člancima 13., 30., 31., 32.a i 40. Direktive (EU) 2015/849 Europskog parlamenta i Vijeća*.

---

* Direktiva (EU) 2015/849 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. svibnja 2015. o sprečavanju korištenja financijskog sustava u svrhu pranja novca ili financiranja terorizma, o izmjeni Uredbe (EU) br. 648/2012 Europskog parlamenta i Vijeća te o stavljanju izvan snage Direktive 2005/60/EZ Europskog parlamenta i Vijeća i Direktive Komisije 2006/70/EZ (SL L 141, 5.6.2015., str. 73.).”.

Članak 2.

1. Države članice najkasnije do 31. prosinca 2016. donose i objavljuju zakone i druge propise potrebne za usklađivanje s ovom Direktivom. One Komisiji odmah dostavljaju tekst tih odredaba.

One primjenjuju te odredbe od 1. siječnja 2017.

Kada države članice donose te odredbe, one sadržavaju upućivanje na ovu Direktivu ili se na nju upućuje prilikom njihove službene objave. Načine tog upućivanja određuju države članice.

2. Države članice dostavljaju Komisiji tekst glavnih odredaba nacionalnog prava koje donesu u području na koje se odnosi ova Direktiva.

Članak 3.

Ova Direktiva stupa na snagu na dan donošenja.

Članak 4.

Ova je Direktiva upućena državama članicama.

Sastavljeno u Strasbourgu

Za Vijeće
Predsjednik