

III

(Přípravné akty)

EVROPSKÁ CENTRÁLNÍ BANKA

STANOVISKO EVROPSKÉ CENTRÁLNÍ BANKY

ze dne 17. května 2013

k návrhu směrnice o předcházení zneužití finančního systému k praní peněz a financování terorismu a k návrhu nařízení o informacích doprovázejících převody peněžních prostředků

(CON/2013/32)

(2013/C 166/02)

Úvod a právní základ

Evropská centrální banka (ECB) obdržela dne 27. února 2013 žádost Rady Evropské unie o stanovisko k návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady o předcházení zneužití finančního systému k praní peněz a financování terorismu (dále jen „navrhovaná směrnice“) ⁽¹⁾. Dne 28. února 2013 obdržela ECB od Rady další žádost, tentokrát o stanovisko k návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady o informacích doprovázejících převody peněžních prostředků (dále jen „navrhované nařízení“) ⁽²⁾ (dále společně jen „navrhované předpisy Unie“). Žádost o stanovisko k navrhovaným předpisům Unie obdržela ECB též od Evropského parlamentu, a sice dne 2. dubna 2013 ve vztahu k navrhované směrnici a dne 3. dubna 2013 ve vztahu k navrhovanému nařízení.

Pravomoc ECB zaujmout stanovisko je založena na čl. 127 odst. 4 a na čl. 282 odst. 5 Smlouvy o fungování Evropské unie, neboť navrhované předpisy Unie obsahují ustanovení, která spadají do oblasti působnosti ECB. Pravomoc ECB zaujmout stanovisko je dále založena na čl. 127 odst. 2 a 5 a čl. 128 odst. 1 Smlouvy a na člincích 16 až 18 a 21 až 23 statutu Evropského systému centrálních bank a Evropské centrální banky, jelikož navrhované předpisy Unie obsahují ustanovení, která mají vliv na některé úkoly Evropského systému centrálních bank. V souladu s čl. 17.5 první větou jednacího řádu Evropské centrální banky přijala toto stanovisko Rada guvernérů.

1. Účel a obsah navrhovaných předpisů Unie**1.1 Navrhovaná směrnice**

Cílem navrhované směrnice je aktualizovat a změnit unijní rámec pro boj proti praní peněz a financování terorismu tak, aby byly zohledněny nedávné revize příslušných mezinárodních standardů, konkrétně doporučení Finančního akčního výboru (FATF), která byla přijata v únoru 2012 ⁽³⁾, jakož i několik zpráv a hodnocení Evropské komise, které se týkají uplatňování směrnice Evropského parlamentu a Rady

⁽¹⁾ COM(2013) 45 final.

⁽²⁾ COM(2013) 44 final.

⁽³⁾ International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation — the FATF Recommendations, Paříž, 16. února 2012, k dispozici na internetových stránkách FATF <http://www.fatf-gafi.org>

2005/60/ES ze dne 26. října 2005 o předcházení zneužití finančního systému k praní peněz a financování terorismu⁽¹⁾. Navrhovaná směrnice po svém přijetí zruší a nahradí směrnici 2005/60/ES a směrnici Komise 2006/70/ES ze dne 1. srpna 2006, kterou se stanoví prováděcí opatření ke směrnici 2005/60/ES⁽²⁾.

Navrhovaná směrnice ve vztahu k opatřením na boj proti praní peněz a financování terorismu více uplatňuje přístup založený na posouzení rizik⁽³⁾. Zpřísňují se požadavky na „identifikaci a kontrolu klienta“⁽⁴⁾, a to tak, že některé kategorie klientů a transakcí⁽⁵⁾ již nebudou osvobozeny od požadavků na zjednodušenou identifikaci klienta, přičemž povinné osoby⁽⁶⁾ budou napříště muset posuzovat míru rizika před tím, než rozhodnou, zda mají provést identifikaci a kontrolu klienta. Kromě toho se od evropských orgánů dohledu⁽⁷⁾ bude vyžadovat, aby do dvou let od data vstupu navrhované směrnice v platnost předložily společné stanovisko ohledně rizik praní peněz a financování terorismu ovlivňujících vnitřní trh, přičemž členské státy budou povinny provádět vnitrostátní posouzení rizik s cílem určit ty oblasti, v nichž se vyžaduje zesílená kontrola klienta⁽⁸⁾, a tato posouzení aktualizovat. Navrhovaná směrnice též rozšiřuje oblast působnosti unijního rámce pro boj proti praní peněz, a to zejména snížením prahové hodnoty pro uplatnění tohoto rámce na obchodníky se zbožím vysoké hodnoty, kteří provádějí hotovostní platby, z 15 000 EUR na 7 500 EUR.

Navrhovaná směrnice zvýší požadovanou úroveň identifikace a kontroly klienta v případě politicky exponovaných osob⁽⁹⁾, zejména tím, že ve vztahu k těmto osobám, jakož i jejich rodinným příslušníkům a osobám blízkým, bude požadovat provedení zesílené kontroly klienta⁽¹⁰⁾. Mezi politicky exponované osoby budou patřit nejen „zahraniční“ fyzické osoby, ale též „domácí“ fyzické osoby, které jsou pověřeny významnými veřejnými funkcemi⁽¹¹⁾.

Navrhovaná směrnice obsahuje přísnější a podrobněji stanovená pravidla a postupy pro identifikaci skutečných majitelů⁽¹²⁾ společností nebo jiných právnických osob a svěřenských fondů, i když definice skutečného vlastnictví se nemění. Kromě toho budou společnosti nebo jiné právnické osoby a svěřenské fondy povinny uchovávat záznamy o totožnosti svých skutečných majitelů. Navrhovaná směrnice dále zavádí určité změny, pokud jde o požadavky na uchování záznamů v souvislosti s identifikací a kontrolou klienta a transakcemi, jakož i pokud jde o vnitřní zásady a postupy povinných osob, přičemž usiluje o dosažení rovnováhy mezi umožněním důkladných kontrol praní peněz a financování terorismu a respektováním zásad právní úpravy ochrany údajů a práv osob, o nichž jsou údaje vedeny.

Navrhovaná směrnice též posiluje spolupráci mezi finančními zpravodajskými jednotkami členských států, jejichž úkolem je plnit funkci vnitrostátních kontaktních míst pro příjem a analýzu zpráv o podezření na praní peněz nebo financování terorismu a jejich předávání příslušným orgánům.

(1) Úř. věst. L 309, 25.11.2005, s. 15.

(2) Směrnice Komise 2006/70/ES ze dne 1. srpna 2006, kterou se stanoví prováděcí opatření ke směrnici Evropského parlamentu a Rady 2005/60/ES, pokud se jedná o definici „politicky exponovaných osob“ a technická kritéria pro zjednodušené postupy hloubkové kontroly klienta a pro výjimku na základě finanční činnosti vykonávané příležitostně nebo ve velmi omezené míře (Úř. věst. L 214, 4.8.2006, s. 29).

(3) Navrhovaná směrnice požaduje, aby povinné osoby mimo jiné prováděly identifikaci a kontrolu klienta, uchovávaly záznamy, měly zavedené vnitřní kontroly a předávaly oznámení o podezřelých transakcích v souvislosti s praním peněz a financováním terorismu.

(4) Viz kapitola II oddíl 1 a 2 články 9 až 15 navrhované směrnice.

(5) Např. klienti, kteří jsou regulovanými podniky, jako jsou úvěrové a finanční instituce usazené v Unii a společnosti kotované na regulovaných veřejných trzích s cennými papíry.

(6) Viz čl. 2 odst. 1 navrhované směrnice, který vymezuje okruh „povinných osob“, na něž se navrhovaná směrnice vztahuje, včetně zejména úvěrových a finančních institucí, tak jak jsou v navrhované směrnici dále definovány.

(7) Evropskými orgány dohledu jsou Evropský orgán pro bankovníctví (EBA), Evropský orgán pro pojišťovnictví a zaměstnanecké penzijní pojištění (EIOPA) a Evropský orgán pro cenné papíry a trhy (ESMA).

(8) Viz články 16 až 23 navrhované směrnice.

(9) Viz definice v čl. 3 odst. 7 a povinnosti uložené těmto osobám v článku 11 a člácích 18 až 22 navrhované směrnice.

(10) Viz články 16 až 23 navrhované směrnice.

(11) Viz čl. 3 odst. 7 písm. b) navrhované směrnice. V této souvislosti se „domácí“ politicky exponovanou osobou rozumí osoba, kterou pověřil významnými veřejnými funkcemi určitý členský stát Unie, a „zahraniční“ politicky exponovanou osobou se rozumí osoba, kterou takovými funkcemi pověřila třetí země.

(12) Viz čl. 3 odst. 5 a články 29 a 30 navrhované směrnice.

V neposlední řadě se v navrhované směrnici klade větší důraz na vymáhání a sankce než v předchozích směrnících. Členské státy musí zajistit, aby podnikatelské subjekty nesly odpovědnost za porušení pravidel týkajících se praní peněz a financování terorismu a aby příslušné orgány mohly v případě porušení těchto pravidel přijímat náležitá opatření a ukládat správní sankce. Druhy správních sankcí, které lze uplatnit, jsou uvedeny v navrhované směrnici.

1.2 Navrhované nařízení

Navrhované nařízení úzce souvisí s dosažením cílů navrhované směrnice. Pro účinný boj proti praní peněz a financování terorismu ze strany příslušných orgánů je zásadní, aby finanční instituce podávaly náležitě, přesné a aktuální informace o převodech peněžních prostředků, které uskutečňují pro své klienty.

Cílem navrhovaného nařízení ⁽¹⁾ je s ohledem na vývoj mezinárodních standardů ⁽²⁾ zpřísnit právní povinnosti, které se v souvislosti s praním peněz a financováním terorismu v současné době vztahují na převody peněžních prostředků a na subjekty poskytující platební služby. Jeho cílem je zejména zlepšit dohledatelnost plateb tím, že se poskytovatelům platebních služeb ukládá povinnost zajistit, aby převod peněžních prostředků doprovázely pro účely příslušných orgánů též informace o příjemci. Za tímto účelem budou poskytovatelé platebních služeb povinni ověřovat totožnost příjemce v případě plateb, které se převádějí z území mimo Unii a kde částky přesahují 1 000 EUR ⁽³⁾. Navrhované nařízení bude vyžadovat, aby poskytovatelé platebních služeb zavedli postupy založené na posouzení rizik pro účely posouzení, kdy provést, zamítnout či pozastavit převod peněžních prostředků, a aby uchovávali záznamy po dobu pěti let. Navrhované nařízení rovněž upřesňuje, že požadavky se vztahují na kreditní či debetní karty, mobilní telefony či jiná elektronická zařízení, jsou-li použity k převodu peněžních prostředků.

2. Obecné připomínky

ECB navrhované předpisy Unie vítá. ECB zásadně podporuje unijní režim, který zajišťuje, aby členské státy a instituce usazené v Unii měly k dispozici účinné nástroje pro boj proti praní peněz a financování terorismu, a zejména proti jakémukoli zneužívání finančního systému ze strany těch, kteří perou peníze a financují terorismus. ECB je toho názoru, že navrhované předpisy Unie správně a účinně reagují na zjištěné nedostatky stávajícího unijního režimu a aktualizují jej s cílem zohlednit zjištěné hrozby, které pro Unii a její finanční systém z praní peněz a financování terorismu plynou, jakož i vyvíjející se mezinárodní standardy týkající se způsobu řešení těchto hrozeb. ECB se též domnívá, že navrhované předpisy Unie zlepší přehlednost a soulad příslušných pravidel, které se uplatňují v členských státech, například v klíčových oblastech, jakými jsou identifikace a kontrola klienta a skutečné vlastnictví.

3. Konkrétní připomínky

3.1 ECB si všímá, že právním základem navrhované směrnice je článek 114 Smlouvy a že jejím cílem je tudíž sblížit příslušné vnitrostátní předpisy a minimalizovat nesoulad mezi nimi v rámci Unie. Členské státy se proto mohou rozhodnout, že dále sníží prahové hodnoty, které navrhovaná směrnice stanoví pro uplatnění příslušných povinností, nebo že přijmou ještě přísnější opatření ⁽⁴⁾. Například v případě transakcí mezi obchodníky se zbožím vysoké hodnoty a klienty, kteří nevystupují v roli podnikatele, ve výši 7 500 EUR ⁽⁵⁾ nebo více se zdá, že by článek 5 navrhované směrnice umožňoval členským státům, aby uplatnily opatření, která jdou nad rámec požadavku na splnění povinností týkajících se identifikace a kontroly klienta, oznamování a jiných příslušných povinností obchodníka podle navrhované směrnice. Veškerá taková opatření by bylo třeba důkladně uvážit z hlediska očekávaného veřejného prospěchu.

⁽¹⁾ Navrhovaným nařízením bude zrušeno nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1781/2006 ze dne 15. listopadu 2006 o informacích o plátcích doprovázejících převody peněžních prostředků (Úř. věst. L 345, 8.12.2006, s. 1).

⁽²⁾ Zejména doporučení FATF č. 16 o zvýšení průhlednosti přeshraničních bezhotovostních převodů.

⁽³⁾ Viz článek 7 navrhovaného nařízení.

⁽⁴⁾ Viz článek 5 navrhované směrnice, který stanoví, že členské státy mohou v oblasti, na kterou se vztahuje navrhovaná směrnice, přijmout nebo ponechat v platnosti přísnější opatření za účelem předcházení praní peněz a financování terorismu.

⁽⁵⁾ Viz čl. 10 písm. c) navrhované směrnice.

- 3.2 ECB bere na vědomí definici „poskytovatele platebních služeb“ uvedenou v čl. 2 odst. 5 navrhovaného nařízení, přičemž si též všímá, že podle 8. bodu odůvodnění navrhovaného nařízení a 35. bodu odůvodnění navrhované směrnice není úmyslem zákonodárců Unie zahrnout do oblasti působnosti nařízení osoby, které poskytují „úvěrovým nebo finančním institucím výhradně informační nebo jiné podpůrné systémy pro převody finančních prostředků nebo systémy pro clearing a vypořádání“, jako je např. systém TARGET2, který provozuje ECB. ECB tento přístup podporuje a zdůrazňuje, že zachování této výjimky je důležité pro pokračující plynulé fungování platebních systémů v Evropě. Pokud by se požadavky navrhovaného nařízení vztahovaly na poskytovatele systémů pro clearing a vypořádání, mohlo by to mít za následek značné potíže a zpoždění při zpracování plateb mezi bankami a ostatními subjekty, které poskytují platební služby. To by následně mohlo mít vážný dopad na plánování bank v oblasti likvidity a v konečném důsledku na hladké fungování finančních trhů. Z tohoto důvodu a v zájmu právní jistoty a transparentnosti ECB doporučuje, aby byla tato výjimka namísto bodů odůvodnění upravena v normativních ustanoveních navrhovaných předpisů Unie. Kromě toho by se mělo pečlivě zvážit, zda by se tímto doporučením neměly řídit i ostatní související právní akty Unie, v nichž se pro tento druh výjimky uplatňuje stejný přístup a způsob úpravy ⁽¹⁾.
- 3.3 ECB si dále všímá, že řada z pojmů vymezených v článku 2 navrhovaného nařízení je definována též v jiných právních aktech Unie, které s navrhovaným nařízením úzce souvisí, např. ve směrnici Evropského parlamentu a Rady 2007/64/ES ze dne 13. listopadu 2007 o platebních službách na vnitřním trhu, kterou se mění směrnice 97/7/ES, 2002/65/ES, 2005/60/ES a 2006/48/ES a zrušuje směrnice 97/5/ES ⁽²⁾ (dále jen „směrnice o platebních službách“), nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 924/2009 ze dne 16. září 2009 o přeshraničních platbách ve Společenství a zrušení nařízení (ES) č. 2560/2001 ⁽³⁾ a nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 260/2012 ze dne 14. března 2012, kterým se stanoví technické a obchodní požadavky pro úhrady a inkasa v eurech a kterým se mění nařízení (ES) č. 924/2009 ⁽⁴⁾. Jelikož by se použitím zavedených definic zvýšil soulad právních aktů Unie jako celku a usnadnilo by se jejich pochopení, navrhuje ECB, aby byl článek 2 navrhovaného nařízení podle potřeby změněn. Konkrétně:
- a) definice „plátce“ a „příjemce“ by měly být uvedeny do souladu s definicemi těchto pojmů ve směrnici o platebních službách;
 - b) „poskytovatel platebních služeb“ je pojem, který zavedla směrnice o platebních službách a který je omezen na šest různých kategorií poskytovatelů těchto služeb uvedených ve směrnici o platebních službách; v souladu s tím by měla definice tohoto pojmu v navrhovaném nařízení odkazovat na směrnici o platebních službách;
 - c) pojem „převodu peněžních prostředků mezi osobami“ by měl být jasněji vymezen jako transakce mezi dvěma fyzickými osobami, které jednájí za svou osobu mimo rámec své podnikatelské, obchodní nebo profesní činnosti.

Toto stanovisko bude zveřejněno na internetových stránkách ECB.

Ve Frankfurtu nad Mohanem dne 17. května 2013.

Prezident ECB
Mario DRAGHI

⁽¹⁾ Viz nařízení Rady (EU) č. 267/2012 ze dne 23. března 2012 o omezujících opatřeních vůči Íránu a o zrušení nařízení (EU) č. 961/2010 (Úř. věst. L 88, 24.3.2012, s. 1).

⁽²⁾ Úř. věst. L 319, 5.12.2007, s. 1.

⁽³⁾ Úř. věst. L 266, 9.10.2009, s. 11.

⁽⁴⁾ Úř. věst. L 94, 30.3.2012, s. 22.