



Ve Štrasburku dne 5.2.2013
SWD(2013) 22 final

PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE

SOUHRN POSOUZENÍ DOPADŮ

Průvodní dokument k

návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady o předcházení zneužití finančního systému k praní peněz a financování terorismu

a

návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady o informacích o plátcích doprovázejících převody peněžních prostředků

{COM(2013) 44 final}

{COM(2013) 45 final}

{SWD(2013) 21 final}

ÚVOD – POTŘEBA ZMODERNIZOVAT STÁVAJÍCÍ RÁMEC PROTI PRANÍ PENĚZ A FINANCOVÁNÍ TERORISMU

V EU existuje rozvinutý rámec pro boj proti praní peněz a financování terorismu. V průběhu let se pravidla měnila a oblast působnosti se rozšiřovala s každou změnou, jejímž cílem je uzavření dalších možných cest, jichž by zločinci a teroristé mohli využít.

I s tímto systémem jsme však neustále upozorňováni na to, že žádný regulační rámec, jakkoli pevný, není vůči praní peněz imunní. Nedávné přiznání praní peněz bankou HSBC je pouze nejnovějším příkladem toho, k čemu může dojít, když obezřetnost poleví a kontroly nejsou dostatečné. Čím dál vyšší pokuty, které v těchto případech ukládají regulační orgány, jsou potvrzením mezinárodního odhodlání zajistit prosazování pravidel i varováním dalším zúčastněným stranám ohledně potenciálních důsledků jakýchkoli nedostatků v jejich systémech.

Regulační orgány a tvůrci politik nesmí brát rizika na lehkou váhu. Zločinci neustále vyhledávají nová zranitelná místa, která mohou využít. Výše výnosů z trestné činnosti, které se snaží vstoupit do finančního systému a zastříit svůj nedovolený původ, je skutečně ohromující. Nedávná studie OSN odhaduje, že výše prostředků, které jsou ročně k dispozici pro praní peněz, se pohybuje okolo 1,6 bilionu USD, což odpovídá 2,7 % celosvětového HDP. Odhadla však také, že donucovacími orgány bylo odhaleno méně než 1 % prostředků, u nichž probíhalo praní, a reálně bylo zabaveno méně než 0,2 %.

Z těchto důvodů probíhají práce na aktualizaci a posílení stávajících mezinárodních standardů. Finanční akční výbor (FATF) v únoru 2012 zveřejnil nový soubor přepracovaných standardů a na konci roku 2013 zahájí postup hodnocení souladu národních jurisdikcí. Nové standardy vnitrostátním orgánům umožní podniknout účinnější opatření kroky proti praní peněz a financování terorismu na všech úrovních – od identifikace bankovních klientů, kteří si otevírají účet, až po vyšetřování, stíhání a propadnutí majetku. Budou také lépe řešit praní výnosů z korupce a daňové trestné činnosti, zpřísní požadavky na situace s vyšším rizikem a umožní jednotlivým zemím přijímat cílenější přístup vycházející z rizik.

Souběžně s tímto procesem Evropská komise rovněž provádí svůj vlastní přezkum rámce EU a v dubnu zveřejnila zprávu o uplatňování třetí směrnice¹.

Z této práce vyplývá, že se rámec EU bude muset vyvíjet a přizpůsobovat se změnám, což by mělo vést k většímu zaměření na účinnost režimů boje proti praní peněz a financování terorismu, větší jasnosti a jednotnosti pravidel ve všech členských státech a rozšířené oblasti působnosti, která bude řešit nové hrozby a zranitelná místa.

1. VYMEZENÍ PROBLÉMU

Problematika praní peněz a financování terorismu – koho se týká a jak.

V celosvětovém měřítku a napříč politickým spektrem existuje všeobecná shoda, že pokud nejsou finanční systémy dostatečně chráněny před zneužitím s kriminálními nebo

¹ Směrnice 2005/60/ES o předcházení zneužití finančního systému k praní peněz a financování terorismu.

teroristickými záměry, může dojít k obrovským škodám. Systémy, které nedokáží předcházet praní peněz a financování terorismu, se konkrétně vystavují:

- společenskému riziku pramenícímu z opětovného použití prostředků zločinců a teroristů pro trestnou činnost a terorismus;
- negativním ekonomickým dopadům způsobeným narušením mezinárodních kapitálových toků, snížením investic a nižšího hospodářského růstu;
- nestabilitě finančního trhu vzniklé neochotou ostatních finančních zprostředkovatelů k provádění obchodů, ztrátě pověsti, poklesu důvěry a obezřetnostním rizikům.

Praní peněz a financování terorismu různými způsoby ovlivňuje široké spektrum subjektů:

- **povinné osoby**, od nichž se očekává, že budou uplatňováním kontrol a ověřováním udržovat systém bezpečný, a které čelí důsledkům, pokud jsou jejich systémy shledány jako nedostatečné;
- **veřejné orgány**, které musí prosazovat předpisy a chránit systém před zneužitím zločinci nebo teroristy;
- **klienty** povinných osob, kteří musí nést zátěž zvýšených kontrol a případně i omezeného přístupu k určitým službám;
- **podnikatele**, kteří nesou zátěž kontrol a omezení, ale mají také prospěch z řádného a bezpečného finančního systému;
- **pachatele** praní peněz a financování terorismu, kteří se neustále snaží využít jakéhokoli slabého místa v systému, a jimž se v tom musí zabránit;
- **občany a společnost** v EU, jež je nutné chránit před teroristickými činy či škodami způsobenými zvýšenou kriminalitou využívající výnosů z trestné činnosti nebo snížením životní úrovně v důsledku daňových úniků, poškození integrity trhu nebo důvěry v trh;
- **společnost a vlády** třetích zemí, pokud je systém EU použit k odvedení nezákonných výnosů z trestné činnosti a korupce v těchto zemích.

Preventivní systém EU

V EU existuje rámec navržený s cílem chránit finanční systém před praním peněz a financováním terorismu. Tento rámec je ve značné míře založen na mezinárodních standardech přijatých výborem FATF, jehož je Evropská komise zakládajícím členem. Rámec EU obsahuje předpisy, které finančním institucím a dalším povinným osobám ukládají, aby přijaly opatření zamezující tomu, aby byly zneužity pro účely praní peněz a financování terorismu.

Příčiny problému

Jelikož se rizika, která pro finanční systém představují ti, kdo se podílejí na praní peněz nebo financování terorismu, stále vyvíjejí, rámec pro jejich prevenci musí být spolehlivý, flexibilní a aktuální. Útvary Komise identifikovaly tři hlavní oblasti, v nichž je stávající rámec třeba změnit:

1. **Stávající pravidla nejsou v souladu s nedávno revidovanými mezinárodními standardy v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu.** – Vzájemná

hodnocení členských států (provedená výbory FATF nebo MONEYVAL) odhalila určité rozpory mezi třetí směrnicí o praní peněz a doporučeními FATF. Kromě toho FATF stávající doporučení několikrát rozšířil, v důsledku čehož by části stávajícího rámce zastaraly. Například požadavky třetí směrnice o praní peněz ohledně zjednodušené identifikace klienta byly ve vzájemných hodnotících zprávách kritizovány, protože neodpovídají doporučením FATF. FATF rovněž rozšířil oblast působnosti svých doporučení, aby zahrnovala širší kategorii politicky exponovaných osob. Pokud nedodrží mezínárodní standardy, poškozují to pověst členských států i Evropské unie jako celku.

2. **Stávající pravidla EU jsou v členských státech odlišně vykládána.** – Přezkum Komise odhalil několik oblastí, v nichž jsou stávající pravidla odlišně vykládána. Mezi příklady patří požadavek na identifikaci skutečného majitele právnické osoby a jednotnost statistických údajů. To představuje riziko pro vnitřní trh a přeshraničně působícím podnikům vytváří obtíže s dodržováním předpisů.
3. **Ve stávajících pravidlech EU existují nedostatky a mezery.** – Vzhledem k vývoji rizik spojených s praním peněz a financováním terorismu je důležité, aby byl rámec EU schopen reagovat pevně, ale pružně. Přezkum Komise odhalil obavy, pokud jde o oblast působnosti současné směrnice ve vztahu ke službám hazardních her a obchodníkům se zbožím vysoké hodnoty, kde nejsou pravidla považována za dostatečně silná. Posílení pravidel bude krokem směrem k řešení těchto rizik a právní předpisy EU díky tomu získají náskok před mezinárodními standardy.

Výchozí scénář

Stále se měnící povaha hrozeb, které představují praní peněz a financování terorismu, si vyžaduje odpověď přiměřenou vzniklým hrozbám. Pokud by nebyla přijata žádná opatření, mělo by to tyto důsledky:

1. Rámec EU by nebyl v souladu s mezinárodními standardy. Vzhledem k riziku, že by členské státy byly špatně hodnoceny ve zprávách vzájemného hodnocení, mohly by být v pokušení přizpůsobit si své vlastní rámce, což by vedlo k roztržitosti a nedostatku sbližování předpisů.
2. Nejistota v důsledku různého uplatňování pravidel na vnitrostátní úrovni by přetrvávala a oslabovala by vnitřní trh.
3. Pokud by nedošlo k lepšímu zaměření zdrojů na rizika praní peněz a financování terorismu, byla by EU zranitelná vůči vznikajícím hrozbám.

2. ANALÝZA SUBSIDIARITY

Toky špinavých peněz a financí pro terorismus mohou poškodit stabilitu a pověst finančního sektoru a ohrozit vnitřní trh. Jakákoli opatření přijatá pouze na úrovni členských států by však mohla mít nepříznivé účinky na jednotný trh EU a vedla by k roztržitěné reakci. Opatření na úrovni EU je odůvodněné v zájmu řešení celkové hrozby praní peněz a financování terorismu a zachování rovných podmínek v celé EU.

3. CÍLE INICIATIVY EU

Celkovým cílem revize rámce směrnice o praní špinavých peněz je chránit finanční systém a jednotný trh před zneužitím ze strany pachatelů trestné činnosti usilujících o legalizaci nezákonných výnosů nebo teroristů, kteří se snaží financovat teroristické činnosti nebo skupiny. Komise identifikovala čtyři obecné cíle: posílení vnitřního trhu snížením složitosti napříč hranicemi, ochrana zájmů společnosti před kriminalitou a teroristickými činy, ochrana ekonomické prosperity Evropské unie zajištěním efektivního podnikatelského prostředí a příspěvek k finanční stabilitě ochranou finančního zdraví, řádného fungování a integrity finančního systému. Tyto cíle jsou podpořeny specifickými cíli politiky spojenými se zvyšováním účinnosti režimů boje proti praní peněz a financování terorismu a zachováním dobré pověsti finančního systému EU. Rámec, v němž byly zváženy různé možnosti změny právních předpisů, doplňují operační cíle související s příčinami problému.

4. MOŽNOSTI POLITIKY

Pokud jde o možnosti politiky, posouzení dopadů hodnotí řadu opatření/dimenzí, jejichž cílem je splnění tří operačních cílů politik:

1. V souvislosti se **zajištěním soudržnosti s mezinárodními standardy** jsou zvažovány různé možnosti ve vztahu k:
 - zahrnutí daňových trestných činů do rámce EU;
 - zavedení přístupu vycházejícího z rizik;
 - přístupu k rovnocennosti/nerovnocennosti režimů boje proti praní peněz třetích zemí;
 - zavedení dozoru vycházejícího z rizik;
 - zavedení nových požadavků pro politicky exponované osoby působící vnitrostátně i pracující v mezinárodních organizacích;
 - nejlepšímu způsobu, jak zlepšit dostupnost informací o skutečném majiteli;
 - přizpůsobení nařízení o převodech finančních prostředků novým mezinárodním standardům (zahrnutí informací o příjemci, výjimky z oblasti působnosti).
2. V souvislosti se **zajištěním soudržnosti mezi vnitrostátními předpisy a v případě potřeby flexibility při jejich provádění posílením a vyjasněním současných požadavků** jsou zvažovány různé možnosti ve vztahu k:
 - lepšímu shromažďování a vykazování statistických údajů;
 - vyjasnění toho, jak se má uplatňovat 25% práh pro identifikaci skutečného majitele;

- zavedení nových pravidel vyjasňujících, že pobočky a dceřiné společnosti nacházející se v jiných členských státech než ústředí uplatňují předpisy hostitelského státu, a posílení ujednání o spolupráci mezi domácími a hostitelskými orgány dohledu;
- posílení správních sankcí.

3. V souvislosti se **zajištěním toho, aby pravidla vycházela z rizik a přizpůsobovala se nově vznikajícím hrozbám**, jsou zvažovány různé možnosti ve vztahu k:

- rozšíření oblasti působnosti směrnice, aby se kromě kasin vztahovala i na odvětví hazardních her;
- vyjasnění interakce mezi bojem proti praní peněz a financování terorismu a požadavky na ochranu údajů;
- řešení zranitelných míst v sektoru zboží vysoké hodnoty;
- posílení pravomocí finančních zpravodajských jednotek a jejich spolupráce.

5. POSOUZENÍ DOPADŮ

Není možné provést přesný kvantitativní odhad **přínosů** plynoucích z moderních předpisů, jež odpovídají mezinárodním standardům a jsou konzistentní v rámci celého vnitřního trhu. Světová banka nicméně přínosy popisuje takto: „...účinný rámec boje proti praní peněz a financování terorismu má pro danou zemi významné přínosy na domácí i mezinárodní úrovni. Patří mezi ně nižší míra trestné činnosti a korupce, větší stabilita finančních institucí a trhů, pozitivní dopady na hospodářský rozvoj a pověst ve světovém společenství, zdokonalené techniky řízení rizika pro finanční instituce dotyčné země a zvýšená integritu trhu.“²

Od přizpůsobení rámce přísnějším mezinárodním standardům, spolu s dalšími změnami, které jsou navrženy v návaznosti na výsledky přezkumu, jež provedla sama Komise, se očekává významné posílení celého tohoto rámce. Výsledkem zamýšlených změn by mělo být následující:

- širší oblast působnosti bude řešit další rizikové oblasti,
- mělo by být posíleno přeshraniční dodržování předpisů,
- větší soudržnost mezi jednotlivými národními předpisy,
- cílenější a vůči riziku citlivější pravidla by měla vyústit ve vyšší účinnost.

Pokud jde o **vliv na náklady**, posouzení dopadů uznává, že se bude velmi lišit v závislosti na situaci různých zúčastněných stran. Nejvýznamnější nákladové faktory spojené s bojem proti praní peněz souvisejí s počátečními jednorázovými náklady na zavedení nových systémů, školení, poradenství atd. Na základě předchozí studie Komise³ je již zřejmé, že výše těchto

² Referenční pokyny pro boj proti praní peněz a financování terorismu. Druhé vydání a doplněk ke zvláštnímu doporučení č. IX, Světová banka/MMF, 2006.

³ Europe Economics: Studie nákladů na dodržování vybraných opatření FSAP, 5. ledna 2009.

nákladů bude pravděpodobně silně závislá na strategii přijaté k zajištění dodržování předpisů (např. zaměření na automatické, nikoli manuální procesy). Bude také záviset na míře rizika boje proti praní peněz a financování terorismu související s povahou každého podniku. Neočekává se, že by plánované změny měly nepřiměřený dopad na stávající povinné osoby, jelikož ty již investovaly do systémů, které by mělo být možné poměrně snadno přizpůsobit bez velkých nových investic. Totéž však nelze říci o subjektech, které dosud do oblasti působnosti rámce boje proti praní peněz nespádaly a které budou muset uvedená pravidla uplatňovat v budoucnu. To platí zejména pro odvětví hazardních her, kde v řadě členských států do působnosti vnitrostátních předpisů aktuálně spadají pouze „tradiční“ kasina⁴. Tam, kde jsou rozšiřována stávající opatření (například u politicky exponovaných osob), budou třeba dodatečné zdroje k provádění nezbytných kontrol. Rozšíření oblasti působnosti bude také znamenat větší zátěž pro orgány dohledu.

Zdůraznění přístupu vycházejícího z rizik bude mít důsledky pro vlády (které budou muset provádět posouzení rizik), příslušné orgány a povinné osoby. Tyto náklady by však měly být vyváženy cílenějšími a účinnějšími opatřeními zaměřenými na řešení rizik praní peněz a financování terorismu, což znamená, že čas a zdroje nebudou vynaloženy na plnění technických požadavků, které možná neřeší skutečná rizika. Klientů se změny pravděpodobně přímo nedotknou, i když nastanou změny ohledně informací, které musí poskytovat (například pokud jsou politicky exponovanými osobami nebo pokud jsou klienty subjektu, na který se rámec nově vztahuje).

Pokud jde o **ostatní dopady**, posouzení dopadů podrobně zvažuje, jak by plánovaná opatření ovlivnila:

- zúčastněné strany – jak ty, které spadají do oblasti působnosti stávajícího rámce, tak i ostatní zúčastněné strany, jichž se změněná pravidla dotknou.
- základní práva, kde je obzvláště důležité zajistit vhodnou rovnováhu mezi účinností opatření v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu a ochranou údajů a soukromí.
- malé a střední podniky, u nichž se rozlišuje mezi dopady na malé a střední podniky, které spadají do oblasti působnosti rámce boje proti praní peněz a financování terorismu, a dopady na malé a střední podniky obecně.
- životní prostředí – žádné významné dopady se nepředpokládají.
- mezinárodní rozměr, kde zejména současný přístup k uznávání rovnocennosti třetích zemí musí být přizpůsoben přístupu vycházejícímu z rizik, což by mělo následně znamenat, že v budoucnu bude zeměpisná poloha pouze jedním z faktorů v rámci širšího posouzení rizik souvisejících s praním peněz a financováním terorismu.

6. POROVNÁNÍ MOŽNOSTÍ

Pokud jde o možnosti politiky, posouzení dopadů dochází k závěru, že by byl vhodný jednotný přístup EU k provádění mezinárodních standardů při zavádění dalších prvků harmonizace pro větší soudržnost v rámci vnitřního trhu, které budou dostatečně pružné k tomu, aby členským státům umožnily reagovat na nové a vznikající hrozby.

Pokud jde o konkrétní opatření, posouzení dopadů zvažuje řadu konkrétních oblastí politiky, které odpovídají zjištěným příčinám problému:

⁴ Touto otázkou se dále zabývá příloha V.

1. **Stávající pravidla nejsou v souladu s nedávno revidovanými mezinárodními standardy v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu:** na nutnost souladu s mezinárodními standardy je třeba reagovat způsobem, který uznává zvláštnosti jednotného trhu. S ohledem na tuto skutečnost posouzení dopadů dochází k závěru, že stávající rámec by se měl změnit, aby odrazil následující:
 - daňovou trestnou činnost – má se doplnit jako predikativní trestný čin;
 - vnitrostátní posouzení rizik – mají být povinná, s možností začlenit prvky nadstátního hodnocení;
 - pravidla zjednodušené i zesílené identifikace a kontroly klienta – mají být revidována, aby byla v souladu s mezinárodními standardy;
 - rovnocennost třetích zemí – bude přezkoumána s cílem zaměřit se na „nerovnocenné“ třetí země;
 - přístup k dozoru vycházející z rizik – má být výslovně uznán, s možností poskytovat pokyny podle jednotlivých odvětví;
 - politicky exponované osoby – směrnice navrhne rozšíření kategorií osob, které spadají do oblasti její působnosti;
 - informace o skutečném majiteli – budou poskytnuty příslušným orgánům a povinným osobám.
 - elektronické převody finančních prostředků – nařízení (ES) č. 1781/2006 bude změněno, aby zohlednilo nedávné změny standardu FATF a přezkum Komise.

2. **Stávající pravidla EU jsou v členských státech odlišně vykládána:** různé přístupy přijaté členskými státy ke stávajícím právním předpisům EU zdůrazňují potřebu větší míry harmonizace v regulačním rámci. Pro řešení rizik praní peněz a financování terorismu by však plná harmonizace nutně nemusela být optimálním řešením. Vzhledem k potřebě určité míry flexibility k řešení nově vznikajících rizik dochází posouzení dopadů k závěru, že by směrnice měla navrhnout následující změny:
 - statistické údaje – je nutné zlepšit způsob shromažďování statistických údajů v celé EU;
 - definice „skutečného majitele“ – bude vyjasněna.
 - povinnosti domovského a hostitelského orgánu dohledu – budou vyjasněny;
 - dostupnost správních sankcí – budou v určité míře harmonizovány.

3. **Stávající pravidla náležitě neřeší nová rizika praní peněz a financování terorismu:** Z potřeby silné, ale pružné reakce na nové a vznikající hrozby vyplývá zavedení opatření více založených na posouzení rizik, ale bez preskriptivních podrobností. Posouzení dopadů dochází k závěru, že jsou na místě tyto změny právních předpisů:
 - hazardní hry – oblast působnosti směrnice by měla být rozšířena, aby zahrnovala všechny druhy hazardních her;
 - pravidla pro ochranu údajů – měla by být vyjasněna, aby umožnila řádné uplatňování pravidel v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu;
 - obchodníci se zbožím – prahová hodnota pro zahrnutí do oblasti působnosti a do požadavků na identifikaci a kontrolu klienta bude snížena na 7 500 EUR;
 - spolupráce mezi finančními zpravodajskými jednotkami – bude ve směrnici posílána.

7. KONTROLA A HODNOCENÍ

Komise je strážkyně Smlouvy, a bude proto muset sledovat, jak členské státy provedly změny třetí směrnice o praní peněz a nařízení o převodech finančních prostředků. Útvary Komise v případě potřeby a na požádání poskytnou členským státům v průběhu celého prováděcího období pomoc při provádění legislativních změn v podobě seminářů o transpozici se všemi členskými státy nebo dvoustranných setkání. Bude-li to nutné, Komise využije postup podle článku 258 Smlouvy, pokud některý členský stát nesplní své povinnosti ohledně provádění a uplatňování práva Společenství.

Komise bude pracovat se společným výborem evropských orgánů dohledu pro praní peněz (AMLC), jenž za účelem kontroly uplatňování nového právního rámce zejména připravuje zprávy o provádění třetí směrnice o praní peněz v některých specifických oblastech. Výbor pro předcházení praní peněz a financování terorismu (CPMLTF) by také mohl sloužit jako fórum pro sdílení informací o otázkách uplatňování. Útvary Komise mohou rovněž využít závěry studií provedených zúčastněnými stranami nebo členskými státy i jakékoli připomínky ze schůzek se zástupci soukromých subjektů. V případě potřeby bude rovněž zváženo zadání externí studie.

Kontrola uplatňování směrnice o praní peněz bude probíhat také nepřímo prostřednictvím postupů vzájemného hodnocení FATF (jehož členem je 15 členských států EU) a MONEYVAL (jehož členem je ostatních 12 členských států). Tento proces vzájemného hodnocení je důležitým a náročným procesem, který zajišťuje, že členské státy po právní i praktické stránce dodržují mezinárodní standardy FATF, z nichž je odvozena většina požadavků směrnice o praní peněz. Hodnocení každé země probíhá přibližně každých 5 až 7 let a může být doplněno návaznými zprávami, obvykle každé dva roky (nebo častěji, pokud to vyžadují zjištěné nedostatky).

ZÁVĚR

Komise se domnívá, že preferované možnosti popsané a analyzované v tomto posouzení dopadů jsou přiměřené cílům. Díky tomu, že bude zajištěn individualizovaný a flexibilní přístup, by členským státům nemělo nic bránit v přijímání opatření nutných k boji s významnými hrozbami, s nimiž se na vnitrostátní úrovni mohou potýkat. Díky začlenění postupů na úrovni EU zajišťujících větší koordinaci a rozvoj nadnárodních přístupů, spolu s další harmonizací v konkrétních oblastech, by měly být splněny i cíle EU. Přestože zajištění účinného systému boje proti praní peněz a financování terorismu přináší povinným osobám značné náklady, Komise se domnívá, že (mnohem obtížněji vyčíslitelné) přínosy ze zamezení praní peněz a financování terorismu budou nad náklady i nadále převažovat, a to včetně nových nákladů vyplývajících ze změny rámce.