



EVROPSKÁ
KOMISE

Ve Štrasburku dne 5.7.2016
COM(2016) 452 final

2016/0209 (CNS)

Návrh

SMĚRNICE RADY,

**kterou se mění směrnice 2011/16/EU, pokud jde o přístup daňových orgánů k
informacím pro boj proti praní peněz**

DŮVODOVÁ ZPRÁVA

1. SOUVISLOSTI NÁVRHU

• Odůvodnění a cíle návrhu

Evropská komise s cílem zajistit spravedlivější a efektivnější zdanění v EU provádí ambiciózní program pro boj proti daňovým únikům a vyhýbání se daňovým povinnostem. Ústředním bodem tohoto programu je zvýšení daňové transparentnosti. Za posledních několik let bylo při zvyšování daňové transparentnosti a posilování spolupráce daňových orgánů v celé EU dosaženo významného pokroku. Členské státy se dohodly na nových právních předpisech zajišťujících automatickou výměnu informací o daňových rozhodnutích¹ a o zprávách nadnárodních podniků týkajících se daní podle jednotlivých zemí². V dubnu 2016 Komise rovněž navrhla, aby velké nadnárodní podniky zveřejňovaly stanovený soubor daňových údajů podle jednotlivých zemí. Pokud jde o účty fyzických osob, v lednu 2016 vstoupil v platnost nový právní předpis EU, podle kterého si daňové orgány členských států budou automaticky vyměňovat informace o finančních účtech vedených v zahraničí. To pomůže zabránit ukrývání finančních prostředků v zahraničí s úmyslem vyhnout se zdanění.

Informace, které nedávno pronikly do médií a které odhalují, jak je ukrývání finančních prostředků v zahraničí rozšířeno, potvrzují důležitost programu EU v oblasti daňové transparentnosti. Tyto informace také upozornily na oblasti, v nichž je zapotřebí přijmout další opatření pro posílení mezinárodního rámce a rámce EU pro transparentnost. Zejména se ukázalo, že pokud mají daňové orgány účinně odhalovat daňové úniky a bojovat proti nim, potřebují širší přístup k informacím o skutečných vlastnících zprostředkovatelských subjektů a k dalším informacím souvisejícím s náležitou péčí, pokud jde o zákazníky.

Prohlášení skupiny G20 ze dne 18. dubna vyzývá Finanční akční výbor („FATF“) a Globální fórum pro transparentnost a výměnu informací v daňových záležitostech, aby předložily počáteční návrhy na zlepšení provádění mezinárodních standardů v oblasti transparentnosti, včetně standardů týkajících se dostupnosti informací o skutečných vlastnících a jejich mezinárodní výměny.

Ministři zahraničí příslušných pěti zemí EU, kteří se setkání skupiny G20 zúčastnili, vydali dne 14. dubna 2016 prohlášení, které se soustředí na boj proti daňovým únikům, agresivnímu daňovému plánování a praní peněz. V tomto prohlášení zejména zdůraznili zásadní význam efektivního a rychlého zavedení globálního standardu pro automatickou výměnu informací o finančních účtech v daňové oblasti („globální standard“). Kromě toho nastínili problémy, které se vyskytují, pokud jde o dostupnost informací o skutečných vlastnících, a upozornili na společné vzorce používané při praní peněz, daňových únicích a nedovoleném financování.

Směrnice 2014/107/EU („směrnice“), kterou se mění směrnice 2011/16/EU („směrnice o správní spolupráci“), byla přijata v roce 2014 a platí od 1. ledna 2016 pro 27 členských států a od 1. ledna 2017 pro Rakousko. Tato směrnice zavádí globální standard pro automatickou výměnu informací o finančních účtech v daňové oblasti v celé EU. Jeho prostřednictvím zajišťuje, aby informace o majiteli finančních účtů byly oznámeny členskému státu, jehož je majitel účtu rezident.

Kromě toho směrnice stanoví, že pokud je majitel účtu zprostředkující strukturou (tj. pasivním nefinančním subjektem), musí finanční instituce tuto strukturu prozkoumat a identifikovat a nahlásit osoby, které ji ovládají („skutečné vlastníky“ podle terminologie boje

¹ Úř. věst. L 332, 18.12.2015, s. 1.

² Úř. věst. L 146, 3.6.2016, s. 8.

proti praní peněz³). Tato identifikace v rámci provádění směrnice zcela závisí na informacích pro boj proti praní peněz.

Pokud daňové orgány nebudou mít k těmto informacím pro boj proti praní peněz přístup, bude účinnost monitorování uplatňování směrnice o správní spolupráci ze strany finančních institucí výrazně snížena. Bez uvedených informací nebudou daňové orgány schopny monitorovat, potvrdit ani kontrolovat, zda finanční instituce směrnici uplatňují náležitým způsobem a správně identifikují a hlásí osoby ovládající zprostředkující struktury.

Cílem této iniciativy je proto umožnit daňovým orgánům stálý přístup k informacím pro boj proti praní peněz za účelem plnění jejich povinnosti monitorovat řádné uplatňování směrnice o správní spolupráci ze strany finančních institucí.

Přístup daňových správ k informacím pro boj proti praní peněz se v zemích EU značně liší. I když tento přístup mají, stále se často potýkají s významnými překážkami, které snižují účinnost jejich boje proti daňovým únikům a vyhýbání se daňovým povinnostem. Změny čtvrté směrnice o boji proti praní peněz uvedené v následujícím oddíle jsou důležité pro zlepšení odhalování praní peněz, korupce, financování terorismu a jiné trestné činnosti. Daňové orgány by měly mít přístup k těmto informacím také proto, aby mohly maximalizovat svoji schopnost bojovat proti daňovým únikům a vyhýbání se daňovým povinnostem. Komise proto navrhuje, aby byl tento přístup zajištěn prostřednictvím směrnice o správní spolupráci, která tvoří rámec mnoha dalších opatření EU v oblasti daňové transparentnosti.

Umožněním tohoto přístupu jsou dotčeny vnitřní správní záležitosti členských států a jeho součástí nejsou žádné oznamovací nebo jiné správní povinnosti externích zúčastněných stran. Případná dodatečná administrativní zátěž finančních institucí v souvislosti s povinností předložit daňovým orgánům během kontrol, přezkumů a auditů informace pro boj proti praní peněz, by byla:

- i) striktně spojena s *dozorem nad plněním již existujících povinností*, jejichž dopad na administrativní zátěž byl zohledněn již v okamžiku, kdy byly tyto povinnosti stanoveny;
- ii) různá v jednotlivých případech v závislosti na zjištěných učiněných při kontrolách, přezkumech a auditech; a
- iii) vždy související s celkovými kontrolami, přezkumy a audity plnění všech stávajících povinností spojených s identifikací osob, jež jsou oznamovány podle směrnice o správní spolupráci, nikoliv pouze povinnosti identifikace ovládajících osob / skutečných vlastníků.

- **Soulad s platnými předpisy v dané oblasti politiky**

Změny čtvrté směrnice o boji proti praní peněz (COM(2016) 450)

Ve svém akčním plánu pro zesílení boje proti financování terorismu přijatém dne 2. února 2016 se Komise zavázala, že za účelem dalšího posílení předpisů proti financování terorismu v první polovině roku 2016 předloží návrhy na změny čtvrté směrnice pro boj proti praní peněz⁴. Potřeba dále posílit pravidla pro boj proti praní peněz s cílem zvýšit transparentnost a zlepšit dostupnost informací o skutečném vlastnictví rovněž Komisi vedla k navržení změn čtvrté směrnice o boji proti praní peněz poté, co Komise posoudila možnosti uvedené ve druhé části posouzení dopadů navrhovaných změn.

³ Viz příloha I oddíl VIII bod D.5 směrnice 2014/107/EU.

⁴ Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/849 ze dne 20. května 2015 o předcházení využívání finančního systému k praní peněz nebo financování terorismu, o změně nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 648/2012 a o zrušení směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/60/ES a směrnice Komise 2006/70/ES (Úř. věst. L 141, 5.6.2015, s. 73).

Změny čtvrté směrnice o boji proti praní peněz zohledňují souvislost boje proti praní peněz a daňovým únikům s celosvětovými problémy. Tyto změny se opírají o jasné synergie náležité péče, pokud jde o zákazníky, prováděné podle čtvrté směrnice o boji proti praní peněz a této péče prováděné podle směrnice o správní spolupráci.

Obdobně skutečnost, že informace pro boj proti praní peněz jsou jasně rozpoznatelné a dostupné na základě konkrétních ustanovení ve čtvrté směrnici o boji proti praní peněz, umožňuje odkazovat přímo na daná ustanovení, aniž by finanční instituce musely tyto informace opakovat pro účely směrnice o správní spolupráci.

Uvedené dva návrhy jsou předkládány společně se sdělením vydaným téhož dne (COM(2016) 451).

2. PRÁVNÍ ZÁKLAD, SUBSIDIARITA A PROPORCIONALITA

• Právní základ

Tento návrh mění směrnici 2011/16/EU⁵ ve znění směrnice 2014/107/EU⁶, směrnice 2015/2376/EU⁷ a směrnice 2016/881/EU⁸ tím, že zavádí ustanovení poskytující daňovým orgánům pro účely zdanění přístup k vymezeným informacím pro boj proti praní peněz.

Změny jsou uvedeny v článku 1 tohoto návrhu. Konkrétně:

V článku 22 směrnice 2011/16/EU se vkládá odstavec 1a poskytující daňovým orgánům přístup k prováděcím opatřením, dokumentaci a informacím souvisejícím se skutečným vlastnictvím a náležitou péčí, pokud jde o zákazníky, ve čtvrté směrnici o boji proti praní peněz. Tento odstavec se vkládá do obecného článku 22 o zvláštních povinnostech členských států, a nikoli do specifitějšího čl. 8 odst. 3a zavádějícího automatickou výměnu. Důvodem je to, že automatická výměna nutně povede k výměnám informací na žádost a ke spontánním výměnám v souvislosti s kvalitou a úplností informací, jež budou předmětem automatické výměny. Může vést také k dalším šetřením, například k šetřením účtů nebo jiných aktiv, které nebyly předmětem automatické výměny. V souvislosti s těmito výměnami by také byly nutné přístupové pravomoci daňových orgánů.

• Subsidiarita (v případě nevýlučné pravomoci)

Předmět těchto změn má stejný právní základ jako směrnice 2011/16/EU, tj. článek 115 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU), jehož cílem je zajistit řádné fungování vnitřního trhu. V článku 115 SFEU se stanoví sbližování právních a správních předpisů členských států, které mají přímý vliv na vytváření nebo fungování vnitřního trhu a vyžadují sbližování právních předpisů.

Pro zajištění řádného fungování vnitřního trhu a rovných podmínek, co se týče schopnosti členských států náležitě monitorovat uplatňování směrnice o správní spolupráci, se daňovým orgánům všech členských států EU poskytnou potřebné přístupové pravomoci.

⁵ Směrnice Rady 2011/16/EU ze dne 15. února 2011 o správní spolupráci v oblasti daní a o zrušení směrnice 77/799/EHS (Úř. věst. L 64, 11.3.2011, s. 1).

⁶ Směrnice Rady 2014/107/EU ze dne 9. prosince 2014, kterou se mění směrnice 2011/16/EU, pokud jde o povinnou automatickou výměnu informací v oblasti daní (Úř. věst. L 359, 16.12.2014, s. 1)

⁷ Směrnice Rady (EU) 2015/2376 ze dne 8. prosince 2015, kterou se mění směrnice 2011/16/EU, pokud jde o povinnou automatickou výměnu informací v oblasti daní (Úř. věst. L 332, 18.12.2015, s. 1).

⁸ Směrnice Rady (EU) 2016/881 ze dne 25. května 2016, kterou se mění směrnice 2011/16/EU, pokud jde o povinnou automatickou výměnu informací v oblasti daní (Úř. věst. L 146, 3.6.2016, s. 8).

- **Proporcionalita**

Nedávno zjištěné problémy odhalily skutečnost, že subjekty dopouštějící se daňových úniků a subjekty, které jim při tom napomáhají, se vždy zaměřují na režimy s nižší transparentností a využívají nedostatků při jejich uplatňování. K tomu, aby byly takové možnosti omezeny a aby byly zajištěny rovné podmínky pro všechny členské státy, je nutný společný soubor pravidel umožňující daňovým orgánům plnit jejich monitorovací povinnosti.

Návrh tedy představuje nejprůměřenější reakci na zjištěný problém. Navrhované změny proto nepřekračují rámec toho, co je zapotřebí k řešení patřičných otázek, a tím i k dosažení cílů Smlouvy, tj. řádného a účinného fungování vnitřního trhu.

Tento návrh je v souladu se zásadou proporcionality podle čl. 5 odst. 4 Smlouvy o Evropské unii.

- **Volba nástroje**

Monitorovací pravomoci přímo souvisejí se směrnicí o správní spolupráci. Ustanovení zajišťující tyto monitorovací pravomoci proto budou součástí téže směrnice.

3. VÝSLEDKY HODNOCENÍ *EX POST*, KONZULTACÍ SE ZÚČASTNĚNÝMI STRANAMI A POSOUZENÍ DOPADŮ

- **Konzultace se zúčastněnými stranami**

Navrhované změny mohou zahrnovat pouze vnitřní organizační uspořádání v rámci správ členských států a netýkají se externích zúčastněných stran.

- **Členské státy**

Ve svém prohlášení ze dne 14. dubna 2016 poukázalo pět členských států na význam efektivního a rychlého zavedení globálního standardu, který směrnice zavádí, a také na význam souvisejících problémů týkajících se boje proti praní peněz. K tomuto prohlášení se nyní připojují všechny ostatní členské státy.

- **Posouzení dopadů**

Posouzení dopadů změn čtvrté směrnice o boji proti praní peněz zahrnuje v oddíle „5.4 Některé veřejné orgány nemají dostatek informací“ rozsáhlou analýzu a preferovanou možnost, která byla předložena Výboru pro kontrolu regulace, je „Upřesnění týkající se přístupu daňových orgánů“.

Jak je vysvětleno výše, ačkoliv jsou změny čtvrté směrnice o boji proti praní peněz důležité z hlediska skutečnosti, že práce daňových orgánů má zásadní význam při zjišťování a hlášení podezření na jiné závažné trestné činy, jako je korupce, praní peněz a financování terorismu, měl by být přístup daňových orgánů k informacím pro jejich vlastní účely, jak je stanoví vnitrostátní a unijní právo, a zejména pro účely směrnice o správní spolupráci a jejího řádného uplatňování, upraven ve směrnici týkající se daní.

- **Základní práva**

Ustanovení čl. 6 odst. 1 Smlouvy o Evropské unii uvádí, že Unie uznává práva, svobody a zásady vyhlášené v Listině základních práv.

Dopady širšího přístupu k informacím týkajícím se skutečného vlastnictví a souvisejících postupů náležitě péče, pokud jde o zákazníky, byly analyzovány z hlediska zajištění souladu s článkem 7 (právo na soukromý a rodinný život) a článkem 8 (ochrana osobních údajů) Listiny základních práv. Pokud jde o to, že nová opatření souvisejí s osobními údaji, poskytnutí

přístupu je jediným způsobem, jak mohou daňové orgány potvrdit nejen informace, které jim byly oznámeny, ale také to, že zdaňovaná osoba je skutečným vlastníkem, a poskytuje jim strategické nástroje pro boj proti daňovým podvodům a daňovým únikům.

Na daňové správy se kromě toho již vztahuje povinnost zachovávat tajemství. Na informace získané při plnění jejich povinností by se vztahovala tato povinnost zachovávat tajemství, jakož i nezbytné záruky. Článek 25 směrnice o správní spolupráci odkazuje na platná pravidla pro ochranu údajů, jež se vztahují na správní spolupráci mezi daňovými orgány a na sběr a použití údajů shromážděných povinnými subjekty.

Za tímto účelem jsou navrhovaná opatření, přestože mohou zasahovat do základního práva na soukromý život včetně důvěrnosti komunikace a také ochrany soukromí a osobních údajů, nezbytná a přiměřená pro zajištění řádného fungování daňových systémů a dozoru nad řádným plněním povinností všech aktérů.

4. ROZPOČTOVÉ DŮSLEDKY

Směrnice nemá žádné důsledky pro rozpočet EU.

Návrh

SMĚRNICE RADY,

kteřou se mění směrnice 2011/16/EU, pokud jde o přístup daňových orgánů k informacím pro boj proti praní peněz

RADA EVROPSKÉ UNIE,

s ohledem na Smlouvu o fungování Evropské unie, a zejména na články 113 a 115 této smlouvy,

s ohledem na návrh Evropské komise,

po postoupení návrhu legislativního aktu vnitrostátním parlamentům,

s ohledem na stanovisko Evropského parlamentu⁹,

s ohledem na stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru¹⁰,

v souladu se zvláštním legislativním postupem,

vzhledem k těmto důvodům:

- (1) Směrnice Rady 2011/16/EU¹¹ ve znění směrnice 2014/107/EU¹² platí od 1. ledna 2016 pro 27 členských států a od 1. ledna 2017 pro Rakousko. Uvedená směrnice zavádí globální standard pro automatickou výměnu informací o finančních účtech v daňové oblasti („globální standard“) v rámci Unie. Jeho prostřednictvím zajišťuje, aby informace o majitelích finančních účtů byly oznámeny členskému státu, jehož je majitel účtu rezident.
- (2) Kromě toho směrnice 2011/16/EU stanoví, že je-li majitel účtu zprostředkující strukturou, finanční instituce musí tuto strukturu prozkoumat a zjistit a nahlásit její skutečné vlastníky. Tento důležitý prvek se při uplatňování směrnice opírá o informace pro boj proti praní peněz získané na základě směrnice Evropského parlamentu a Rady 2015/849/EU¹³ za účelem identifikace skutečných vlastníků.
- (3) Za účelem zajištění účinného monitorování uplatňování postupů náležité péče stanovených ve směrnici 2011/16/EU ze strany finančních institucí musí mít daňové orgány přístup k informacím pro boj proti praní peněz. Bez tohoto přístupu by nemohly monitorovat, potvrdit ani kontrolovat, zda finanční instituce řádně uplatňují

⁹ Úř. věst. C , , s. .

¹⁰ Úř. věst. C , , s. .

¹¹ Směrnice Rady 2011/16/EU ze dne 15. února 2011 o správní spolupráci v oblasti daní a o zrušení směrnice 77/799/EHS (Úř. věst. L 64, 11.3.2011, s. 1).

¹² Směrnice Rady 2014/107/EU ze dne 9. prosince 2014, kterou se mění směrnice 2011/16/EU, pokud jde o povinnou automatickou výměnu informací v oblasti daní (Úř. věst. L 359, 16.12.2014, s. 1).

¹³ Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/849 ze dne 20. května 2015 o předcházení využívání finančního systému k praní peněz nebo financování terorismu, o změně nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 648/2012 a o zrušení směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/60/ES a směrnice Komise 2006/70/ES (Úř. věst. L 141, 5.6.2015, s. 73).

směrnici 2011/16/EU a správně identifikují a hlásí skutečné vlastníky zprostředkujících struktur.

- (4) Proto je nutné zajistit, aby daňové orgány měly přístup k informacím, postupům, dokumentům a mechanismům pro boj proti praní peněz, a mohly tak plnit své povinnosti při monitorování řádného uplatňování směrnice 2011/16/EU.
- (5) Tato směrnice respektuje základní práva a ctí zásady uznávané zejména Listinou základních práv Evropské unie. Aniž je dotčen ústavní pořádek daného členského státu, jestliže tato směrnice vyžaduje, aby byl přístup daňových orgánů k osobním údajům zajištěn ze zákona, není k tomu nutně zapotřebí akt přijatý parlamentem. V souladu s judikaturou Soudního dvora Evropské unie a Evropského soudu pro lidská práva by však daný zákon měl být jasný a přesný a jeho uplatňování by mělo být pro osoby, jichž se týká, jasné a předvídatelné.
- (6) Jelikož cíle této směrnice, totiž efektivní správní spolupráce mezi členskými státy a jejího účinného monitorování za podmínek slučitelných s řádným fungováním vnitřního trhu, nemůže být dosaženo uspokojivě členskými státy, ale spíše jich z důvodu požadované jednotnosti a účinnosti může být lépe dosaženo na úrovni Unie, může Unie přijmout opatření v souladu se zásadou subsidiarity stanovenou v článku 5 Smlouvy o Evropské unii. V souladu se zásadou proporcionality stanovenou v uvedeném článku nepřekračuje tato směrnice rámec toho, co je nezbytné pro dosažení tohoto cíle.
- (7) Finanční instituce již začaly provádět náležitou péči podle směrnice 2011/16/EU, pokud jde o zákazníky, a první výměny by měly být dokončeny do září 2017. Aby bylo zajištěno, že účinné monitorování uplatňování směrnice nebude opožděno, měla by proto tato pozměňující směrnice vstoupit v platnost a být provedena do 1. ledna 2017.
- (8) Směrnice 2011/16/EU by proto měla být odpovídajícím způsobem změněna,

PŘIJALA TUTO SMĚRNICI:

Článek 1

V článku 22 směrnice 2011/16/ES se vkládá odstavec 1a, který zní:

„1a) Pro účely provádění a vymáhání právních předpisů členských států, jimiž se provádí tato směrnice, a pro zajištění fungování správní spolupráce, již tato směrnice zavádí, poskytnou členské státy daňovým orgánům ze zákona přístup k mechanismům, postupům, dokumentům a informacím uvedeným v člancích 13, 30, 31, 32a a 40 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2015/849/EU*.

*Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/849 ze dne 20. května 2015 o předcházení využívání finančního systému k praní peněz nebo financování terorismu, o změně nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 648/2012 a o zrušení směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/60/ES a směrnice Komise 2006/70/ES (Úř. věst. L 141, 5.6.2015, s. 73).“.

Článek 2

1. Členské státy přijmou a zveřejní právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu s touto směrnicí do 31. prosince 2016. Neprodleně sdělí Komisi jejich znění.

Použijí tyto předpisy ode dne 1. ledna 2017.

Tyto předpisy přijaté členskými státy musí obsahovat odkaz na tuto směrnici nebo musí být takový odkaz učiněn při jejich úředním vyhlášení. Způsob odkazu si stanoví členské státy.

2. Členské státy sdělí Komisi znění hlavních ustanovení vnitrostátních právních předpisů, které přijmou v oblasti působnosti této směrnice.

Článek 3

Tato směrnice vstupuje v platnost dnem přijetí.

Článek 4

Tato směrnice je určena členským státům.

V Štrasburku dne

*Za Radu
předseda / předsedkyně*