

Brusel 12. září 2018
(OR. en)

12108/18

EF 235
ECOFIN 818
DROIPEN 122
CRIMORG 120
CODEC 1457

PRŮVODNÍ POZNÁMKA

Odesílatel:	Jordi AYET PUIGARNAU, ředitel, za generálního tajemníka Evropské komise
Datum přijetí:	12. září 2018
Příjemce:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, generální tajemník Rady Evropské unie
Č. dok. Komise:	COM(2018) 645 final
Předmět:	SDĚLENÍ KOMISE Posílení rámce Unie pro obezřetnostní dohled a dohled v oblasti boje proti praní peněz nad finančními institucemi

Delegace naleznou v příloze dokument COM(2018) 645 final.

Příloha: COM(2018) 645 final



EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 12.9.2018
COM(2018) 645 final

**SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU, EVROPSKÉ RADĚ, RADĚ,
EVROPSKÉ CENTRÁLNÍ BANCE, EVROPSKÉMU HOSPODÁŘSKÉMU A
SOCIÁLNÍMU VÝBORU A VÝBORU REGIONŮ**

**Posílení rámce Unie pro obezřetnostní dohled a dohled v oblasti boje proti praní peněz
nad finančními institucemi**

1. Úvod

Finanční systém Unie se opírá o silný regulační a dohledový rámec, který byl v posledních letech zásadně přepracován s cílem zajistit bezpečnost a spolehlivost institucí působících ve finančním sektoru a stabilitu finančního systému. V tomto posíleném rámci je stanovena bankovní unie, která se nyní dokončuje¹. Již byly úspěšně zavedeny první dva pilíře bankovní unie, takže za bankovní systém ve zúčastněných členských státech nese společnou odpovědnost jednotný mechanismus dohledu a jednotný mechanismus pro řešení krizí, které jsou založeny na jednotném souboru pravidel pro Unii jako celek. Aby se podpořil jednotný a účinný finanční dohled v celé Unii, předložila Komise rovněž legislativní návrhy na posílení mandátů a řízení evropských orgánů dohledu². Tyto návrhy jsou pro unii kapitálových trhů zásadní a je třeba je rychle přijmout.

Podstatnou součástí tohoto rámce a dobře fungující bankovní unie a unie kapitálových trhů je silný a důvěryhodný systém pro odhalování praní peněz a financování terorismu a boj proti těmto jevům. Přestože se současný systém v posledních letech výrazně zlepšil, je nutné přijmout rychlá legislativní i nelegislativní opatření s cílem odstranit řadu zjištěných nedostatků.

Rámec Unie pro boj proti praní peněz a financování terorismu³ byl výrazně posílen přijetím čtvrté směrnice o boji proti praní peněz⁴ v souladu s mezinárodními standardy⁵. Další významná zlepšení přinese pátá směrnice o boji proti praní peněz⁶, která vstoupila v platnost v červenci 2018 a do vnitrostátního práva má být provedena do 10. ledna 2020. Ta jde nad rámec mezinárodních standardů a obsahuje opatření na zvýšení transparentnosti skutečného vlastnictví, posiluje rámec pro posuzování vysoce rizikových třetích zemí, řeší rizika týkající se anonymních předplacených karet a virtuálních měn a obsahuje pravidla spolupráce mezi orgány dohledu v oblasti boje proti praní peněz a orgány obezřetnostního dohledu.

Navzdory tomuto posílenému právnímu rámci vyvolalo několik nedávných případů praní peněz v evropských bankách obavy, že v dohledovém rámci Unie přetrvávají jisté nedostatky. Zejména neexistuje jasné propojení pravidel obezřetnostního dohledu a pravidel proti praní peněz pro finanční instituce. Komise má rovněž obavy z opožděných reakcí orgánů dohledu a z nedostatků v oblasti spolupráce a sdílení informací, a to jak na vnitrostátní úrovni mezi

¹ Viz sdělení Evropskému parlamentu, Radě, Evropské centrální bance, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů o dokončení bankovní unie, COM(2017) 592 final; sdělení Komise Evropskému parlamentu, Evropské radě, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů – Dokončení unie kapitálových trhů do roku 2019 – čas urychlit realizaci, COM(2018) 0114 final.

² COM(2017) 536 final.

³ Odkazy na boj proti praní peněz v tomto sdělení je třeba chápat tak, že zahrnují rovněž boj proti financování terorismu.

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.

⁵ Mezinárodní standardy v oblasti boje proti praní peněz stanoví Finanční akční výbor, jehož doporučeními se řídí všichni jeho členové.

⁶ Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/843 ze dne 30. května 2018, kterou se mění směrnice (EU) 2015/849 o předcházení využívání finančního systému k praní peněz nebo financování terorismu a směrnice 2009/138/ES a 2013/36/EU.

orgány obezřetnostního dohledu a orgány pro boj proti praní peněz, tak i v přeshraniční oblasti mezi orgány v různých členských státech nebo ve třetích zemích⁷.

Ačkoli se tyto případy týkají jen velmi malé části finančního systému Unie, mají vliv na jeho pověst a Unie musí rychle a rozhodně jednat, aby odstranila zjištěné nedostatky a dále snížila rizika ve finančním systému Unie pramenící z praní peněz a financování terorismu.

Stejně obavy vyjádřily i další orgány Unie. V Evropském parlamentu proběhlo v reakci na nedávné skandály několik slyšení a v Radě tuto otázku nadnesli ministři financí, naposledy předseda Euroskupiny Mário Centeno, ve svém dopise předsedovi Evropské rady Donaldu Tuskovi ze dne 25. června 2018⁸. Tentýž problém zdůrazňuje rovněž francouzsko-německé prohlášení a plán z Mesebergu ze dne 19. června 2018⁹.

Komise nejprve v květnu 2018 vyzvala předsedy evropských orgánů dohledu, předsedu výboru pro boj proti praní peněz evropských orgánů dohledu a předsedu Rady dohledu Evropské centrální banky, aby zřídili společnou pracovní skupinu s cílem zahájit společné úvahy o tom, jak zlepšit stávající rámec pro spolupráci mezi orgány dohledu v oblasti boje proti praní peněz a orgány obezřetnostního dohledu.

V této souvislosti stanoví toto sdělení spolu s příloženým legislativním návrhem kroky nezbytné pro další posílení dohledu nad finančními institucemi v Unii za účelem boje proti praní peněz a financování terorismu. Rozhodné kroky všech dotčených orgánů dále podpoří integritu finančního systému Unie a zejména bankovní unie, přispějí k finanční stabilitě a dále omezí finanční trestnou činnost v Unii.

2. PROČ JE NEZBYTNÉ PŘIJMOUT OPATŘENÍ NA ÚROVNI EU

EU má silný právní rámec pro předcházení praní peněz a financování terorismu a boj proti nim. Provádí v něm mezinárodní standardy Finančního akčního výboru, ale stanoví také další záruky, které zajišťují bezpečný a dobře fungující finanční systém EU. Základním kamenem tohoto rámce pro boj proti praní peněz je skutečnost, že finanční instituce a další subjekty musí zavést interní systémy pro identifikaci a posouzení rizik praní peněz v souvislosti s jejich podnikáním a pro řízení těchto rizik. Rámec dohledu v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu je obsažen v jediném nástroji (směrnice o boji proti praní peněz), který se rovněž vztahuje na řadu aktérů mimo odvětví finančních služeb. Dohled nad dodržováním právních předpisů v oblasti boje proti praní peněz se řídí vnitrostátním přístupem založeným na dohledu hostitelské země, přičemž dohledové pravomoci jsou harmonizovány pouze minimálně a pravomoci orgánů dohledu harmonizovány nejsou.

⁷ K těmto případům došlo před provedením páté směrnice o boji proti praní peněz, která spolupráci a sdílení informací mezi všemi příslušnými orgány zlepšila.

⁸ „... panuje shoda na tom, že je důležité zlepšit současné monitorování implementace opatření proti praní peněz. Jako první krok připraví orgány v červenci zprávu. Na tomto základě a v úzké spolupráci s příslušnými vnitrostátními orgány by do konce roku 2018 mělo být dosaženo dohody o dalších opatřeních, případně v rámci akčního plánu.“

⁹ „Pro boj proti praní peněz potřebujeme soubor zásadních základních kritérií, která spolehlivě měří rizika praní peněz, jež v bankovním sektoru existují. Kromě toho potřebujeme důkladný proces monitorování, pokud jde o účinnou realizaci těchto kritérií. Jak kritéria, tak i monitorovací proces by měly do prosince 2018 vypracovat evropské orgány, včetně jednotného mechanismu dohledu, a členské státy, přičemž Francie a Německo poskytnou společný příspěvek. Je nezbytné, aby tento proces nebyl pouze formální, nýbrž aby podstatně snižoval rizika vyplývající z nedodržování pravidel v oblasti boje proti praní peněz.“

Snižování rizika praní peněz ve finančních institucích představuje samostatný úkol, který je však úzce spojen s úkoly orgánů obezřetnostního dohledu, aby se zajistila bezpečnost a spolehlivost finančních institucí a stabilita finančního systému jako celku. Tyto úkoly se provádí na základě obezřetnostního rámce Unie pro finanční instituce, který tvoří řada právních nástrojů pro různá odvětví finančních služeb¹⁰. Pravomoci orgánů obezřetnostního dohledu jsou ve velké míře harmonizovány a odpovědnost je svěřena převážně orgánu domovské země. V případě bank se od zřízení jednotného mechanismu dohledu o dohledové pravomoci v členských státech, které se účastní bankovní unie, dělí Evropská centrální banka a příslušné vnitrostátní orgány.

Tento stávající rámec zahrnuje různé orgány v různých jurisdikcích, které mají různé dohledové úkoly, pravomoci a odpovědnost. Aby mohly tyto orgány účinně jednat, musí úzce spolupracovat. Pátá směrnice o boji proti praní peněz odstraní překážky spolupráce mezi orgány dohledu v oblasti boje proti praní peněz a orgány obezřetnostního dohledu, včetně spolupráce s Evropskou centrální bankou¹¹. Pro zajištění účinné spolupráce v oblasti dohledu jsou však nezbytné i další kroky, zejména v případech, kdy finanční instituce působí přeshraničně.

a) Dohled nad dodržováním směrnice o praní peněz

Směrnice o praní peněz je založena na minimální harmonizaci. Sestává z obecných zásad a určitých podrobných pokynů pro orgány dohledu. Členským státům je tak ponechána volnost při jejím provádění, což vedlo k tomu, že se vnitrostátní postupy dohledu liší. V současnosti neexistuje žádný závazný mechanismus ani podrobné pokyny k zajištění trvalé a strukturované spolupráce mezi orgány dohledu v oblasti boje proti praní peněz a orgány obezřetnostního dohledu nad finančními institucemi, které působí na přeshraničním základě, a existuje prostor pro volné uvážení, pokud jde o to, jaké informace jsou sdíleny a kdy. Rozsah pravomocí orgánů dohledu v oblasti boje proti praní peněz není podrobně specifikován¹². Koordinace se třetími zeměmi je navíc stále nejednotná.

b) Posouzení aspektů týkajících se boje proti praní peněz ze strany orgánů obezřetnostního dohledu, včetně Evropské centrální banky coby orgánu dohledu

Mezi dohledem v oblasti boje proti praní peněz a obezřetnostním dohledem existují zřejmé spojitosti: pokud se nedostatečně řeší rizika praní peněz a financování terorismu, může to mít škodlivé účinky na finanční zdraví jednotlivých institucí, na integritu vnitřního trhu i na finanční stabilitu. Obezřetnostní právní předpisy proto vyžadují, aby orgány dohledu nad finančními institucemi v průběhu své činnosti posuzovaly aspekty související s bojem proti praní peněz¹³.

¹⁰ Mezi tyto legislativní nástroje se řadí směrnice 2013/36/EU o přístupu k činnosti úvěrových institucí a o obezřetnostním dohledu nad úvěrovými institucemi a investičními podniky (směrnice o kapitálových požadavcích); směrnice 2014/65/EU ze dne 15. května 2014 o trzích finančních nástrojů (směrnice MiFID); směrnice 2009/138/EU ze dne 25. listopadu 2009 o přístupu k pojišťovací a zajišťovací činnosti a jejím výkonu (Solventnost II).

¹¹ Pátá směrnice o boji proti praní peněz má za cíl odstranit překážky a zlepšit výměnu informací mezi orgány dohledu v oblasti boje proti praní peněz a orgány obezřetnostního dohledu a vyzývá k jejich co největší spolupráci. Kromě toho, pokud finanční zpravodajská jednotka provede analýzu a zjistí podezření, je povinna předat tyto informace relevantním příslušným orgánům, které mohou zahrnovat i orgán obezřetnostního dohledu.

¹² Směrnice o boji proti praní peněz hovoří o „posílených pravomocích v oblasti dozoru“.

¹³ Orgány obezřetnostního dohledu musí aspekty související s bojem proti praní peněz zohlednit při udělování povolení, při posuzování nabytí kvalifikovaných účastí nebo posuzování způsobilosti a bezúhonnosti, při běžném

V praxi se však na orgány dohledu vztahují různě provedená vnitrostátní pravidla, neboť obezřetnostní požadavky v právních předpisech nebyly doplněny harmonizovanými pokyny. Navíc i přes jasnou pravomoc k odnětí licence v případech závažných porušení pravidel proti praní peněz, jež je zakotvena jak v rámci obezřetnostního dohledu, tak v rámci pro boj proti praní peněz, není dostatečně jasné, za jakých podmínek lze povolení odejmout. Spolupráce mezi orgány obezřetnostního dohledu a orgány dohledu v oblasti boje proti praní peněz je rovněž z velké části závislá na dobré víře a ochotě příslušných orgánů¹⁴.

V bankovní unii není Evropská centrální banka odpovědná za zajištění souladu s pravidly stanovenými ve směrnici o boji proti praní peněz. Coby orgán dohledu je však Evropská centrální banka pověřena přímým dohledem nad významnými institucemi, a musí proto výše uvedené otázky řešit. Další problémy vyplývají z její povinnosti uplatňovat vnitrostátní právní předpisy provádějící směrnice EU ve všech členských státech, které se účastní jednotného mechanismu dohledu, a spoléhat se na ně, pokud jde o obezřetnostní aspekty související s dohledem v oblasti boje proti praní peněz. Rozdílné vnitrostátní provedení směrnic v bankovní unii vede ke značným rozdílům, pokud jde o informace, které může Evropská centrální banka získat, o možnosti kontaktovat vnitrostátní finanční zpravodajské jednotky nebo orgány pro boj proti praní peněz, jakož i dostupné nástroje dohledu, a to v závislosti na domovské zemi dotčené banky.

Kromě toho disponuje Evropská centrální banka coby orgán dohledu rovněž určitými pravomocemi¹⁵ ve vztahu k méně významným institucím v bankovní unii, včetně určitých hodnocení rizik spojených s bojem proti praní peněz. Při výkonu této pravomoci musí Evropská centrální banka vycházet z informací poskytnutých vnitrostátními orgány obezřetnostního dohledu i orgány dohledu v oblasti boje proti praní peněz, jejichž rozsah se může v jednotlivých jurisdikcích podstatně lišit.

c) Úloha evropských orgánů dohledu

Evropské orgány dohledu¹⁶ jsou ve svých zřizovacích nařízeních výslovně pověřeny tím, aby zajistily důsledné, efektivní a účinné uplatňování obezřetnostních pravidel Unie a jejího rámce pro boj proti praní peněz. Kromě toho směrnice o praní peněz zmocňuje evropské orgány dohledu k podpoře sbližování dohledu v oblasti boje proti praní peněz, pokud jde o určité aspekty, a to vydáváním pokynů a vypracováváním návrhů regulačních technických norem.

Většina činnosti těchto orgánů v oblasti boje proti praní peněz probíhá v rámci výboru pro boj proti praní peněz, což je podvýbor smíšeného výboru, který sdružuje orgány dohledu v oblasti boje proti praní peněz. Meziodvětvová pravidla, která spadají do působnosti několika evropských orgánů dohledu, musí být přijata radami všech příslušných orgánů dohledu.

výkonu dohledu v rámci průběžného posuzování rizik, jimž je finanční instituce vystavena, a v případech odnětí povolení z důvodu závažného porušení vnitrostátních předpisů v oblasti boje proti praní peněz.

¹⁴ Obezřetnostní rámec nestanoví výslovně povinnost spolupráce mezi orgány obezřetnostního dohledu a orgány dohledu v oblasti boje proti praní peněz, jež by umožnila včasné a pravidelné zanášení informací o zjištěních v oblasti boje proti praní peněz do obezřetnostního posuzování, a orgány obezřetnostního dohledu ani nemají povinnost informovat své protějšky v oblasti boje proti praní peněz nebo finanční zpravodajské jednotky, jestliže odhalí důkazy o praní peněz nebo financování terorismu v subjektech, nad nimiž vykonávají dohled.

¹⁵ Evropská centrální banka je odpovědná za povolení, odnímání licencí a posuzování nabytí kvalifikovaných účastí ve vztahu k méně významným institucím.

¹⁶ Evropský orgán pro bankovnínictví, Evropský orgán pro cenné papíry a trhy, Evropský orgán pro pojišťovnictví a zaměstnanecké penzijní pojištění.

V praxi je v oblasti boje proti praní peněz neaktivnější Evropský orgán pro bankovníctví a jeho práce se neomezuje pouze na společné akce¹⁷.

Boj proti praní peněz je pouze jedním z mnoha úkolů evropských orgánů dohledu, a musí se tedy s nimi dělit o zdroje. Těžkopádné a zdoluhavé postupy, na nichž je založeno rozhodování smíšeného výboru, společně s různě stanovenou prioritou otázek boje proti praní peněz v jednotlivých orgánech dohledu navíc znamenají, že jejich role je prozatím poměrně malá.

3. STRATEGIE PRO HLADKOU SPOLUPRÁCI V OBLASTI DOHLEDU

Přijetí páté směrnice o boji proti praní peněz je důležitým krokem k posílení rámce. Účinný boj proti finanční trestné činnosti, včetně daňové trestné činnosti, vyžaduje řádné provádění nových pravidel a užší koordinaci mezi různými orgány.

Je však nezbytné stanovit obecnější strategii, která zajistí účinný a důkladný dohled nad finančními institucemi, pokud jde o řešení problémů vyplývajících z praní peněz a financování terorismu. Zachování finanční stability je společným cílem rámce pro boj proti praní peněz i obezřetnostního rámce, z čehož plyne, že je nutné stanovit nejen jasné vymezení úkolů jednotlivých orgánů, ale také koordinované a vzájemně se posilující využití všech pravomocí, které mají k dispozici, jakož i bezproblémovou výměnu a strukturovaný tok relevantních informací.

Navrhovaná strategie vychází z analýzy, kterou provedla výše uvedená společná pracovní skupina svolaná Komisí. Zahrnuje krátkodobé legislativní i nelegislativní iniciativy ve spojení s ambicióznějšími dlouhodobými cíli, což by mělo postupně posílit interakci mezi rámcem pro boj proti praní peněz a obezřetnostním rámcem.

3.1. KRÁTKODOBÉ LEGISLATIVNÍ INICIATIVY

Řadu otázek je třeba urychleně řešit prostřednictvím změn právních předpisů. O některých klíčových změnách, které by mohly přinést zásadní zlepšení rámce dohledu v oblasti rizik souvisejících s praním peněz, a tím přispět ke snížení rizik ve finančním sektoru, by bylo možné uvažovat již v rámci probíhajících legislativních jednání.

3.2.1 Zlepšení obezřetnostního rámce pro banky – změny směrnice o kapitálových požadavcích

Pátá směrnice o boji proti praní peněz sice zpřísňuje požadavky na spolupráci mezi různými vnitrostátními orgány a zlepšuje přeshraniční spolupráci, avšak některá ustanovení odvětvových právních předpisů, a zejména směrnice o kapitálových požadavcích, mohou mít na spolupráci v oblasti boje proti praní peněz nezamýšlené dopady. Problematický je zejména přísný režim důvěrnosti v kombinaci s tím, že není dána jasná povinnost orgánů obezřetnostního dohledu spolupracovat s příslušnými orgány a subjekty v oblasti boje proti praní peněz.

¹⁷ Evropský orgán pro bankovníctví například zveřejnil své vlastní stanovisko k uplatňování opatření hloubkové kontroly klienta na žadatele o azyl s cílem podpořit společný postup při poskytování přístupu k platebním účtům žadatelům o azyl; Evropský orgán pro bankovníctví je aktivním členem skupiny odborníků Basilejského výboru pro boj proti praní peněz; Evropský orgán pro bankovníctví také zahajuje své vlastní přezkumy orgánů v oblasti boje proti praní peněz s cílem posílit účinnost dohledu nad bankami v oblasti boje proti praní peněz.

V této souvislosti Evropský parlament předložil dvě relevantní změny návrhu Komise z listopadu 2016 na změnu směrnice o kapitálových požadavcích (část balíčku opatření pro snižování rizik), které se týkají výměny informací a povinnosti spolupráce mezi orgány a subjekty v oblasti obezřetnostního dohledu a boje proti praní peněz. Komise lepší výměnu informací a povinnost spolupráce mezi orgány a subjekty v oblasti obezřetnostního dohledu a boje proti praní peněz důrazně podporuje:

- V souvislosti s posílením požadavků na výměnu informací by se na všechny příslušné orgány a subjekty, které přijímají, analyzují a zpracovávají informace související s bojem proti praní peněz, mělo výslovně vztahovat zproštění mlčenlivosti.
- Pokud jde o povinnost spolupráce, měly by všechny příslušné orgány mít možnost obrátit se v případě neshod v oblasti spolupráce a výměny informací na Evropský orgán pro bankovníctví. Evropský orgán pro bankovníctví by mohl být rovněž výslovně pověřen tím, aby stanovil způsoby spolupráce a výměny informací, zejména ve vztahu k přeshraničním skupinám a v souvislosti se zjišťováním porušení pravidel proti praní peněz.

3.2.2 Intenzivnější sbližování dohledu – posílený návrh týkající se přezkumu evropských orgánů dohledu

Podle stávajícího právního rámce již evropské orgány dohledu přispívají k monitorování rizik praní peněz a mají řadu pravomocí, které by měly v plné míře využívat, aby svůj příspěvek k boji proti praní peněz a financování terorismu zvýšily. Je však třeba přijmout silnější opatření k tomu, aby byla rizika spojená s praním peněz systematicky, účinně a důsledně začleněna do strategií a postupů dohledu všech příslušných orgánů. V tom bude hrát klíčovou úlohu Evropský orgán pro bankovníctví.

Návrh Komise ze září 2017 na revizi zřizovacích nařízení evropských orgánů dohledu by měl posílit kapacitu evropských orgánů dohledu s cílem zajistit konvergentní a účinný finanční dohled, a to posílením jejich mandátů, zavedením nezávislejšího a efektivnějšího systému řízení a poskytnutím adekvátnějšího mechanismu financování pro plnění úkolů evropských orgánů dohledu. Komise **vyzývá spolunormotvůrce, aby ohledně tohoto návrhu dosáhli rychlé dohody.**

Pokud však jde o úlohu těchto orgánů v oblasti boje proti praní peněz, jsou k dosažení účinnějšího systému nezbytné ještě další změny. V zájmu zajištění kvalitního dohledu v oblasti boje proti praní peněz a účinné koordinace mezi různými orgány ve všech členských státech musí být odpovědnost v oblasti boje proti praní peněz v rámci finančního sektoru konkrétně svěřena jednomu z evropských orgánů dohledu, a to Evropskému orgánu pro bankovníctví. Ten musí dostat výslovnější a obsáhlejší mandát a jasný soubor úkolů, odpovídající pravomoci a přiměřené zdroje. Komise proto dnes změnila svůj stávající návrh, kterým se mění nařízení o zřízení evropských orgánů dohledu, s cílem posílit mandát pro boj proti praní peněz čtyřmi způsoby.

i. Optimalizace využití odborných znalostí a zdrojů určených pro úkoly spojené s bojem proti praní peněz

Navrhuje se, aby zdroje a odborné znalosti, které jsou v současné době rozděleny mezi tři evropské orgány dohledu a specializovaný podvýbor zřízený v rámci společného výboru, byly centralizovány v rámci Evropského orgánu pro bankovníctví a vybaveny silnější podpůrnou

strukturou. Jejich soustředění v Evropském orgánu pro bankovnínictví je vhodné, neboť rizika spojená s praním peněz a financováním terorismu mohou mít s největší pravděpodobností systémový dopad právě na bankovní sektor.

Měla by se zajistit účast a odpovídající zastoupení všech vnitrostátních orgánů dohledu v oblasti boje proti praní peněz, které jsou odpovědné za všechny dotčené subjekty finančního sektoru, pokud jde o regulační činnosti, jako například vypracovávání závazných technických norem, pokynů a doporučení. Za tímto účelem by měl být stávající výbor pro boj proti praní peněz v rámci smíšeného výboru přeměněn na stálý výbor Evropského orgánu pro bankovnínictví. Měl by se skládat z vedoucích představitelů všech vnitrostátních orgánů dohledu v oblasti boje proti praní peněz, podobně jako výbor pro řešení krize zřízený podle článku 127 směrnice o ozdravných postupech a řešení krize bank¹⁸.

ii. Vyjasnění rozsahu a obsahu úkolů souvisejících s bojem proti praní peněz

Vzhledem k horizontální povaze problematiky boje proti praní peněz se navrhuje, aby byly ve zřizovacím nařízení podrobněji specifikovány úkoly Evropského orgánu pro bankovnínictví týkající se boje proti praní peněz, jak již tomu je v případě úkolů souvisejících s ochranou spotřebitele¹⁹. Evropský orgán pro bankovnínictví získá konkrétní pravomoci v oblasti boje proti praní peněz, zatímco smíšený výbor se bude zabývat průřezovými aspekty souvisejícími s úkoly v oblasti boje proti praní peněz, které vyžadují odborné znalosti Evropského orgánu pro pojišťovnictví a zaměstnanecké penzijní pojištění a Evropského orgánu pro cenné papíry a trhy. Centralizované úkoly Evropského orgánu pro bankovnínictví související s bojem proti praní peněz by se vztahovaly na ty povinné osoby uvedené ve směrnici o boji proti praní peněz, které spadají rovněž do oblasti působnosti nařízení o evropských orgánech dohledu, jakož i na orgány dohledu nad těmito institucemi.

iii. Posílení nástrojů pro provádění úkolů souvisejících s bojem proti praní peněz

V souvislosti s konkrétními úkoly souvisejícími s bojem proti praní peněz se navrhuje řada opatření, která mají zajistit efektivnější a účinnější boj proti praní peněz s lépe stanovenými prioritami:

- Komise navazuje na nezávislé přezkumy obsažené v původním návrhu a v tomto ohledu se domnívá, že Evropský orgán pro bankovnínictví by měl provádět **pravidelné nezávislé přezkumy** v otázkách boje proti praní peněz, a to za přispění odborníků z navrhovaného stálého výboru pro boj proti praní peněz. Konkrétní formát a rozsah každého jednotlivého přezkumu by mohl být individuálně stanoven tak, aby řešil veškeré potřeby nebo problémy týkající se dohledu v oblasti boje proti praní peněz v daném okamžiku nebo s ohledem na budoucnost²⁰.
- Pokud přezkum odhalí závažné nedostatky ve zjišťování, posuzování nebo řešení rizik praní peněz a financování terorismu, měl by orgán **informovat Evropský parlament, Radu a Komisi**.

¹⁸ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/59/EU ze dne 15. května 2014, kterou se stanoví rámec pro ozdravné postupy a řešení krize úvěrových institucí a investičních podniků.

¹⁹ Článek 9 nařízení o Evropském orgánu pro bankovnínictví.

²⁰ Kromě komplexních přezkumů každého příslušného orgánu se může Evropský orgán pro bankovnínictví rozhodnout, že provede tematické nebo hloubkové přezkumy týkající se vybraných otázek, přezkumy dodržování určitých regulačních požadavků, přezkumy praktických postupů dohledu u několika vybraných orgánů nebo jiné formy přezkumu týkající se relevantních otázek.

- Aby mohl plnit své úkoly spojené s bojem proti praní peněz, měl by se Evropský orgán pro bankovníctví stát **datovým centrem** pro dohled v oblasti boje proti praní peněz v Unii, a tudíž by měl být schopen shromažďovat od orgánů dohledu v oblasti boje proti praní peněz a orgánů obezřetnostního dohledu všechny potřebné informace a údaje týkající se otázek boje proti praní peněz, které by měly zahrnovat i důvěrné údaje týkající se konkrétních případů praní peněz, jakož i veškerá zjištění související s praním peněz z jednotlivých posouzení způsobilosti a bezúhonnosti.
- Evropský orgán pro bankovníctví by měl rovněž pravidelně provádět **posouzení rizik**, pokud jde o strategie a zdroje v souvislosti s nejvýraznějšími novými riziky praní peněz, a tato zjištění by měl zohledňovat ve svém stanovisku, které je povinen poskytnout pro účely půlročního nadnárodního posouzení rizik, jež provádí Komise podle směrnice o boji proti praní peněz.
- V neposlední řadě by měla být posílena kapacita Evropského orgánu pro bankovníctví pro prosazování pravidel boje proti praní peněz, a to i v rámci jeho pravomocí týkajících se porušování práva Unie nebo závazného zprostředkování. Proto by měl být v případě potřeby schopen **požádat vnitrostátní orgány dohledu o vyšetření případů** údajného porušení povinností vyplývajících ze směrnice o boji proti praní peněz ze strany subjektů finančního sektoru. V případech, kdy Evropský orgán pro bankovníctví přijímá rozhodnutí podle stávajících postupů v oblasti porušení práva nebo závazného zprostředkování a vnitrostátní orgán tato rozhodnutí nedodrží, měl by být Evropský orgán pro bankovníctví dále za určitých podmínek schopen **přijímat rozhodnutí přímo určená subjektům finančního sektoru**, v nichž by vyžadoval, aby tyto subjekty dodržovaly své právní povinnosti nejen podle přímo použitelného práva Unie, ale rovněž podle vnitrostátních právních předpisů provádějících směrnice nebo uplatňujících možnosti, které členským státům právo Unie poskytuje.

Tyto nástroje by umožnily komplexní a aktuální analýzu silných a slabých stránek dohledu a přinesly by informace o nových hrozbách a trendech v oblasti praní peněz, které mohou mít přeshraniční účinky.

iv. Posílení koordinační úlohy Evropského orgánu pro bankovníctví v otázkách souvisejících s bojem proti praní peněz

Navrhuje se rovněž udělit Evropskému orgánu pro bankovníctví jasnou odpovědnost, pokud jde o koordinaci významných otázek dohledu souvisejících s bojem proti praní peněz na mezinárodní úrovni. Evropský orgán pro bankovníctví by měl zejména hrát vedoucí úlohu při koordinaci spolupráce s příslušnými orgány třetích zemí v případech, které mají přeshraniční rozměr.

3.2. KRÁTKODOBÁ NELEGISLATIVNÍ OPATŘENÍ

K okamžitému řešení některých praktických překážek, které brání přiměřené spolupráci, mohou příslušné orgány provádět proaktivní společná opatření. Evropské orgány dohledu, jakož i Evropská centrální banka při výkonu dohledu by měly využít svých současných pravomocí k posílení stávajícího provádění rámce.

Činnost evropských orgánů dohledu

Opatření by se měla zaměřit především na aspekty související s bojem proti praní peněz v bankovním sektoru, a to s ohledem na zvláštní význam boje proti praní peněz pro banky a na možné systémové dopady na evropské bankovní odvětví. Evropský orgán pro bankovníctví by měl převzít vedoucí úlohu, iniciovat níže popsaná opatření, sdílet své odborné znalosti a koordinovat činnost s Evropským orgánem pro cenné papíry a trhy a Evropským orgánem pro pojišťovnictví a zaměstnanecké penzijní pojištění.

- Evropský orgán pro bankovníctví se vyzývá, aby provedl nejprve **bilanční hodnocení**, které umožní obecně určit různé otázky v oblasti boje proti praní peněz, jež jsou relevantní z hlediska obezřetnostního dohledu, a rovněž na úrovni Unie zmapoval stávající postupy začleňování aspektů boje proti praní peněz do obezřetnostního dohledu. Toto hodnocení by mělo rovněž charakterizovat ujednání o spolupráci mezi orgány a subjekty obezřetnostního dohledu a dohledu v oblasti boje proti praní peněz, a to jak v rámci členských států, tak i přeshraničně. To by mělo vést k identifikaci osvědčených postupů dohledu, jakož i možných nedostatků.
- Na základě bilančního hodnocení by pak Evropský orgán pro bankovníctví měl přijmout **společné pokyny**, které budou orgány obezřetnostního dohledu v Unii podporovat v tom, aby při své činnosti náležitě a důsledně zohledňovaly rizika praní peněz a financování terorismu. Orgán by měl zejména využít stávající mandáty pro vydávání pokynů a návrhů technických norem k upřesnění toho, jak by měly orgány obezřetnostního dohledu aspekty boje proti praní peněz začlenit do svých různých nástrojů²¹. V pokynech by se mělo zdůraznit, jak lze zlepšit spolupráci ve všech fázích procesu dohledu.
- Evropský orgán pro bankovníctví se rovněž vyzývá, aby **analyzoval dopad různých přístupů týkajících se rozdělení pravomocí** v oblasti obezřetnostního dohledu (tj. kontrola v domovské zemi, dohled na konsolidovaném základě) a dohledu v oblasti boje proti praní peněz (tj. kontrola v hostitelské zemi, výměna informací). To by mělo poskytnout obezřetnostním orgánům dohledu nad přeshraničními skupinami vodítko pro určování příslušných protistran v rámci boje proti praní peněz.
- Pokud jde o boj proti praní peněz, Evropský orgán pro bankovníctví se vyzývá, aby (případně v koordinaci s ostatními dvěma evropskými orgány dohledu) podrobně **sledoval provádění společných pokynů pro dohled založený na posouzení rizik**, čímž naplní doporučení Komise obsažená v nadnárodním posouzení rizik z roku 2017²². Evropské orgány dohledu by měly v nadcházejícím společném stanovisku

²² Zpráva Komise Evropskému parlamentu a Radě o posouzení rizik praní peněz a financování terorismu, která mají dopad na vnitřní trh a souvisejí s přeshraničními činnostmi (COM(2017) 340 final).

o rizicích praní peněz a financování terorismu v Unii²³ zdůraznit strategické aspekty boje proti praní peněz ve finančním sektoru a související zjištění, včetně možných způsobů, jak případné zjištěné nedostatky řešit.

- Evropské orgány dohledu se dále vyzývají, aby **rozšířily společné pokyny pro dohled založený na posouzení rizik s cílem specifikovat společné postupy a metodiky** pro dohled nad dodržováním předpisů o boji proti praní peněz ze strany finančních institucí a jeho posuzování, jež provádějí orgány dohledu v oblasti boje proti praní peněz. Evropské orgány dohledu by rovněž měly vydat zásadní pokyny, které budou podrobně upravovat **spolupráci a výměnu informací** mezi orgány dohledu v oblasti boje proti praní peněz a orgány obezřetnostního dohledu a podporovat zřizování kolegií pro boj proti praní peněz.
- **Evropský orgán pro bankovníctví** by měl hrát ústřední úlohu při zajišťování souladu s rámcem pro boj proti praní peněz. Měl by **provádět důkladné přezkumy činnosti orgánů pro boj proti praní peněz**, jež doplní konkrétními doporučeními těmto orgánům a účinným mechanismem jejich sledování. V tomto ohledu Komise plně podporuje nedávné iniciativy Evropského orgánu pro bankovníctví týkající se přezkumů v oblasti boje proti praní peněz, jakož i opatření v návaznosti na požadavky Komise týkající se vyšetřování případů porušení práva Unie v oblasti boje proti praní peněz a vybízí Evropský orgán pro bankovníctví, aby tyto nástroje využíval i nadále k identifikaci nepřípadných postupů dohledu.

²³ Společné stanovisko je vyžadováno podle čl. 6 odst. 5 směrnice (EU) 2015/849.

- Pokud jde o **mezinárodní aspekty spolupráce** v otázkách boje proti praní peněz, Komise podporuje **proaktivnější působení Evropského orgánu pro bankovníctví a navazování kontaktů s orgány třetích zemí** v souladu s jeho současným mandátem. Měla by být vypracována strategie spolupráce s příslušnými orgány třetích zemí, aby se zajistilo, že tyto orgány budou zájmy Unie v oblasti boje proti praní peněz náležitě a jednotně zohledňovat.

Činnost Evropské centrální banky při výkonu dohledu

Doposud se Evropská centrální banka musela spoléhat převážně na ochotu vnitrostátních orgánů dohledu v oblasti boje proti praní peněz. Nyní je prioritou, aby Evropská centrální banka v souladu s pátou směrnicí o boji proti praní peněz do 10. ledna 2019 **uzavřela s orgány dohledu v oblasti boje proti praní peněz mnohostranné memorandum o porozumění** ohledně výměny informací.

Je velmi důležité, aby všechny orgány obezřetnostního dohledu **vyjasnily praktická opatření**, která se týkají začlenění aspektů souvisejících s bojem proti praní peněz do obezřetnostního dohledu, a to s přihlédnutím k pokynům Evropského orgánu pro bankovníctví. V rámci jednotného mechanismu dohledu je dále třeba **vyjasnit rozdělení úkolů** mezi Evropskou centrální bankou a příslušnými vnitrostátními orgány, které jsou Evropské centrální bance nápomocny při provádění jejích obezřetnostních úkolů, pokud jde o významné i méně významné instituce.

3.3. ZÁVĚRY A DLOUHODOBĚJŠÍ PERSPEKTIVA

Nedostatky ve stávajícím systému lze řešit pouze tehdy, pokud všechny zúčastněné strany budou jednat rychle a v úzké součinnosti. Má-li být zde popsaná strategie úspěšně provedena, je nutně zapotřebí politická vůle na všech stranách a úrovních.

Komise proto vyzývá Evropský parlament a Radu, aby schválily opatření uvedená v tomto sdělení a aby nejpozději do začátku roku 2019 přijaly příslušné legislativní návrhy, a učinily tak rozhodující krok k vytvoření odolnějšího systému.

Přestože vnitrostátní dohled v oblasti boje proti praní peněz bude hrát v boji proti praní peněz a financování terorismu nadále ústřední úlohu, musíme se zamyslet nad tím, zda současná situace, která umožňuje rozdílné provedení pravidel v jednotlivých členských státech a odráží asymetrie v oblasti rozdělení úkolů a kompetencí, vede k soudržnému a životaschopnému systému dohledu v oblasti boje proti praní peněz v Unii. Mohly by se prozkoumat různé možnosti případných dalších reforem. Komise se těmito otázkami bude zabývat v rámci zprávy, již má předložit podle článku 65 páté směrnice o boji proti praní peněz.

V této zprávě by se s ohledem na legislativní vývoj v Parlamentu a v Radě, pokud jde o přezkum evropských orgánů dohledu, mohla zvážit dlouhodobá opatření navržená v diskusním dokumentu, který připravila společná pracovní skupina. Zejména by měla být zvážena změna směrnice o boji proti praní peněz na nařízení, které by mělo potenciál vytvořit harmonizovaný, přímo použitelný rámec Unie pro boj proti praní peněz. Rovněž by bylo možné uvažovat o různých alternativách, aby se zajistil kvalitní a konzistentní dohled v oblasti boje proti praní peněz, hladká výměna informací a optimální spolupráce mezi všemi

příslušnými orgány v Unii²⁴. Za tímto účelem by mohlo být nutné svěřit konkrétní úkoly týkající se dohledu v oblasti boje proti praní peněz subjektu Unie.

²⁴ Též orgány v oblasti daní.