

III

(Přípravné akty)

EVROPSKÁ CENTRÁLNÍ BANKA

STANOVISKO EVROPSKÉ CENTRÁLNÍ BANKY

ze dne 7. prosince 2018

k pozměněnému návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se mění nařízení (EU) č. 1093/2010 o zřízení Evropského orgánu dohledu (Evropského orgánu pro bankovníctví) a související právní akty

(CON/2018/55)

(2019/C 37/01)

Úvod a právní základ

Evropská centrální banka (ECB) obdržela dne 11. října 2018 žádost Evropského parlamentu a dne 14. listopadu 2018 žádost Rady Evropské unie o stanovisko k pozměněnému návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se mění nařízení (EU) č. 1093/2010 o zřízení Evropského orgánu dohledu (Evropského orgánu pro bankovníctví), nařízení (EU) č. 1094/2010 o zřízení Evropského orgánu dohledu (Evropského orgánu pro pojišťovnictví a zaměstnanecké penzijní pojištění), nařízení (EU) č. 1095/2010 o zřízení Evropského orgánu dohledu (Evropského orgánu pro cenné papíry a trhy), nařízení (EU) č. 345/2013 o evropských fondech rizikového kapitálu, nařízení (EU) č. 346/2013 o evropských fondech sociálního podnikání, nařízení (EU) č. 600/2014 o trzích finančních nástrojů, nařízení (EU) 2015/760 o evropských fondech dlouhodobých investic, nařízení (EU) 2016/1011 o indexech, které jsou používány jako referenční hodnoty ve finančních nástrojích a finančních smlouvách nebo k měření výkonnosti investičních fondů, nařízení (EU) 2017/1129 o prospektu, který má být uveřejněn při veřejné nabídce nebo přijetí cenných papírů k obchodování na regulovaném trhu, a směrnice (EU) 2015/849 o předcházení využívání finančního systému k praní peněz nebo financování terorismu⁽¹⁾ (dále jen „pozměněný návrh“).

Rada Evropské unie a Evropský parlament dne 23. listopadu 2017 požádaly ECB o konzultaci k původnímu legislativnímu návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se mění nařízení (EU) č. 1093/2010 o zřízení Evropského orgánu dohledu (Evropského orgánu pro bankovníctví) a související právní akty⁽²⁾. ECB k tomuto návrhu vydala stanovisko dne 11. dubna 2018⁽³⁾. Pozměněný návrh obsahuje nové prvky, ohledně kterých Evropský parlament požádal ECB o novou konzultaci.

Pravomoc ECB zaujmout stanovisko je založena na čl. 127 odst. 4 a čl. 282 odst. 5 Smlouvy o fungování Evropské unie, neboť navrhované nařízení obsahuje ustanovení, která se dotýkají úkolu Evropského systému centrálních bank (ESCB) přispívat k řádnému provádění opatření, která přijímají příslušné orgány v oblasti dohledu nad úvěrovými institucemi a stability finančního systému, podle čl. 127 odst. 5 Smlouvy, jakož i zvláštních úkolů, které jsou ECB svěřeny v souvislosti s dohledem nad úvěrovými institucemi podle čl. 127 odst. 6 Smlouvy. V souladu s čl. 17.5 první větou jednacího řádu Evropské centrální banky přijala toto stanovisko Rada guvernérů.

1. Obecné připomínky

- 1.1. Cílem pozměněného návrhu je posílení mandátu Evropského orgánu pro bankovníctví (EBA) při předcházení využívání finančního systému k praní peněz nebo financování terorismu, aby se posílila důvěra v bankovní unii a unii kapitálových trhů. ECB tento cíl plně podporuje. Pozměněný návrh přispěje k lepší identifikaci rizik praní peněz a financování terorismu na úrovni Unie a ke zdokonalení a sjednocení postupů v oblasti dohledu v celé Unii.

⁽¹⁾ COM(2018) 646 final.

⁽²⁾ COM(2017) 536 final.

⁽³⁾ Stanovisko Evropské centrální banky ze dne 11. dubna 2018 k návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se mění nařízení (EU) č. 1093/2010 o zřízení Evropského orgánu dohledu (Evropského orgánu pro bankovníctví) a související právní akty (Úř. věst. C 255, 20.7.2018, s. 2). Všechna stanoviska ECB jsou zveřejněna na internetových stránkách ECB www.ecb.europa.eu.

- 1.2. ECB není svěřen úkol vykonávat dohled nad úvěrovými institucemi, pokud jde o předcházení využívání finančního systému k praní peněz nebo financování terorismu (dohled v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu). Výsledky dohledu v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu je však třeba zohlednit při plnění úkolů ECB, které se týkají obezřetnostního dohledu nad úvěrovými institucemi podle čl. 127. odst. 6 Smlouvy a podle nařízení Rady (EU) č. 1024/2013⁽⁴⁾. Riziko zneužívání finančního systému pro účely praní peněz nebo financování terorismu je konkrétně relevantní pro rozhodnutí ECB v oblasti obezřetnostního dohledu, která se týkají nabytí kvalifikované účasti v dohlížených subjektech (mimo jiné pokud jde o udělování povolení úvěrovým institucím) a hodnocení způsobilosti a bezúhonnosti stávajících nebo budoucích řídicích pracovníků dohlížených subjektů, jakož i pro každodenní dohled v souvislosti s procesem dohledu a hodnocení. Závažná porušení požadavků v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu mohou mít negativní vliv na pověst úvěrové instituce a vést k uložení významných správních či trestních sankcí dohlíženým subjektům nebo jejich zaměstnancům, a mohou tak ohrozit životaschopnost těchto subjektů. V některých případech mohou být závažná porušení požadavků v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu bezprostředním důvodem k odnětí povolení úvěrové instituce. Je proto zásadní, aby orgány dohledu v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu poskytovaly ECB a ostatním orgánům obezřetnostního dohledu včasné a spolehlivé informace o rizicích praní peněz a financování terorismu a o porušení požadavků v této oblasti ze strany dohlížených subjektů.
- 1.3. Právní rámec Unie pro předcházení využívání finančního systému k praní peněz nebo financování terorismu byl v posledních letech aktualizován prostřednictvím několika legislativních aktů⁽⁵⁾, k nimž ECB vydala své stanovisko. 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⁽⁶⁾.
- 1.4. Jelikož se ECB již vyjádřila k původnímu legislativnímu návrhu ve stanovisku CON/2018/19, zaměří se jen na nové prvky pozměněného návrhu.

2. Konkrétní připomínky

2.1. Informace, které má EBA shromažďovat

- 2.1.1. Podle pozměněného návrhu by EBA měl za úkol shromažďovat informace od příslušných orgánů týkající se nedostatků zjištěných v procesech a postupech, systémech správy a řízení, hodnoceních způsobilosti a bezúhonnosti, obchodních modelech a činnostech hospodářských subjektů finančního sektoru za účelem předcházení praní peněz a financování terorismu, jakož i opatření přijatých příslušnými orgány⁽⁷⁾. Není jasné, jaké konkrétní informace mají být EBA poskytovány. Není například jasné, co se myslí nedostatky v obchodním modelu za účelem předcházení praní peněz a financování terorismu. Pozměněný návrh navíc neobsahuje kvalifikační nedostatky, které mají být oznamovány; to znamená, že by musely být oznamovány i velmi drobné nedostatky. ECB navrhuje, aby nařízení: a) upřesnilo, že tento nový požadavek na podávání zpráv se týká všech závažných nedostatků, které zvyšují riziko zneužití finančního systému pro účely praní peněz nebo financování terorismu, a b) uložilo EBA, aby vypracoval pro příslušné orgány pokyny ohledně toho, co představuje závažné nedostatky. Nařízení by dále mělo upřesnit jakékoli další prvky či postupy, které mohou být zapotřebí k zajištění účinného fungování postupu výměny informací. Rizika praní peněz a financování terorismu, která jsou relevantní ve vztahu k nové úloze EBA, mohou být identifikována i v rámci jiných postupů dohledu, než které jsou již uvedeny v pozměněném návrhu, např. při udělování povolení nebo hodnocení nabytí kvalifikovaných účastí v subjektech finančního trhu. ECB navrhuje, aby informace shromažďované orgánem EBA zahrnovaly i tento druh informací.

⁽⁴⁾ Nařízení Rady (EU) č. 1024/2013 ze dne 15. října 2013, kterým se Evropské centrální bance svěřují zvláštní úkoly týkající se politik, které se vztahují k obezřetnostnímu dohledu nad úvěrovými institucemi (Úř. věst. L 287, 29.10.2013, s. 63).

⁽⁵⁾ Viz 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 (Úř. věst. L 156 19.6.2018, s. 43); 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); nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/847 ze dne 20. května 2015 o informacích doprovázejících převody peněžních prostředků a o zrušení nařízení (ES) č. 1781/2006 (Úř. věst. L 141, 5.6.2015, s. 1).

⁽⁶⁾ Viz stanovisko ECB CON/2013/32.

⁽⁷⁾ Navrhovaný nový čl. 9a odst. 1 písm. a) nařízení (EU) č. 1093/2010.

- 2.1.2. Pozměněný návrh by měl dále upřesnit, že podávání zpráv EBA a jejich následné šíření tímto orgánem nenahrazuje přímou výměnu informací mezi příslušnými orgány. Zapojení EBA jako prostředníka do veškeré výměny informací by představovalo velkou zátěž pro jeho zdroje, aniž by se tím nutně zvýšila účinnost výměny informací.
- 2.1.3. Pokud informace nebo dokumenty o podstatných nedostatcích sdílí několik příslušných orgánů, je třeba se vyhnout tomu, aby tentýž závažný nedostatek oznamovaly všechny příslušné orgány. Pozměněný návrh by měl proto stanovit, že podávat zprávy EBA má jen ten příslušný orgán, který původně shromáždil dotčené informace nebo který vypracoval daný dokument.
- 2.1.4. S cílem omezit dodatečnou zátěž, kterou bude toto nové podávání zpráv EBA pro příslušné orgány představovat, by měly být příslušné orgány povinny podávat jen informace, které EBA neposkytly jinou cestou. Pokud se například EBA účastní kolegií orgánů dohledu a prostřednictvím těchto kolegií obdrží informace o relevantním závažném nedostatku, neměly by být příslušné orgány povinny tyto informace EBA znovu oznamovat. EBA by tedy měl v nejvyšší možné míře využívat již existující informační kanály. Dohoda o praktických postupech pro výměnu informací, kterou má podle čl. 57a odst. 2 směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/849⁽⁸⁾ do 10. ledna 2019 uzavřít ECB s orgány dohledu v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu všech členských států, bude v této souvislosti představovat významný kanál pro výměnu informací o relevantních případech porušení požadavků v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu a porušení pravidel obezřetnostního dohledu. EBA by měl mít k informacím vyměňovaným na základě této dohody přímý přístup. Přímý přístup by představoval nejúčinnější způsob zajištění včasného sdílení relevantních informací s EBA. Tato úprava by umožnila EBA získávat informace bez zbytečného zdržení a příslušné orgány, které jsou stranami uvedené dohody, by nemusely EBA tytéž informace oznamovat.
- 2.1.5. Pro případy, kdy bude zapotřebí podat EBA zvláštní zprávy, se navrhuje, aby EBA vypracoval pokyny včetně příslušných vzorů s cílem usnadnit podávání zpráv.
- 2.1.6. V souvislosti s poskytováním informací EBA není jasné, co má být předmětem koordinace mezi EBA a finančními zpravodajskými jednotkami podle poslední věty nově navrhovaného čl. 9a odst. 1 písm. a). Rovněž není jasné, zda či jak tato koordinace souvisí se shromažďováním informací, které je upraveno v uvedeném navrhovaném ustanovení. Pozměněný návrh je proto třeba dále vyjasnit. Pokud se koordinace s finančními zpravodajskými jednotkami týká shromažďování informací od orgánů obezřetnostního dohledu včetně ECB, měl by pozměněný návrh stanovit pravidla týkající se přístupu finančních zpravodajských jednotek k informacím, které příslušné orgány poskytují EBA. Pokud se koordinace s finančními zpravodajskými jednotkami netýká shromažďování informací ze strany EBA, měl by být požadavek na koordinaci mezi EBA a finančními zpravodajskými jednotkami přesunut do jiného ustanovení.
- 2.1.7. Nově navrhovaný postup shromažďování a šíření informací by bylo vhodné na základě praktických zkušeností přezkoumat v pravidelné zprávě, kterou Komise vypracovává podle článku 81 nařízení (EU) č. 1093/2010. Tímto přezkumem by se ověřila účinnost uvedeného postupu a posoudila nutnost případných změn.
- 2.2. *Podpora sbližování postupů dohledu a posouzení rizik příslušných orgánů*
- 2.2.1. Podle pozměněného návrhu má EBA podporovat sbližování postupů dohledu podle směrnice (EU) 2015/849, mimo jiné prováděním pravidelných přezkumů⁽⁹⁾. ECB vychází z toho, že tyto postupy dohledu se týkají pouze orgánů dohledu v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu, a nikoli orgánů obezřetnostního dohledu. Tato skutečnost by měla být v pozměněném návrhu výslovně upřesněna.
- 2.2.2. Podle pozměněného návrhu má EBA provádět posouzení rizik příslušných orgánů, se zaměřením hlavně (ne však výhradně) na orgány dohledu v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu⁽¹⁰⁾. Není jasné, jak se tato

⁽⁸⁾ 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).

⁽⁹⁾ Navrhovaný nový čl. 9a odst. 3 nařízení (EU) č. 1093/2010.

⁽¹⁰⁾ Navrhovaný nový čl. 9a odst. 4 nařízení (EU) č. 1093/2010.

posouzení rizik liší od výše uvedených pravidelných přezkumů. Jak pravidelné přezkumy, tak posouzení rizik se zřejmě zabývají identifikací a řešením rizik praní peněz a financování terorismu, ale zatímco navrhované ustanovení upravující pravidelné přezkumy se týká všech rizik praní peněz a financování terorismu obecně, navrhované ustanovení, které upravuje posouzení rizik, se týká jen „nejdůležitějších vznikajících rizik“. Posouzení rizik jsou tak již zřejmě zahrnuta v pravidelných přezkumech. Pozměněný návrh by proto měl být přeformulován tak, aby se jasněji odlišila posouzení rizik od pravidelných přezkumů. Zároveň je třeba blíže upřesnit pojem „nejdůležitější vznikající rizika“.

2.3. *Usnadňování spolupráce s relevantními orgány ve třetích zemích*

Podle pozměněného návrhu má mít EBA vedoucí úlohu při usnadňování spolupráce mezi příslušnými orgány v Unii a relevantními orgány ve třetích zemích v závažných případech praní peněz nebo financování terorismu, které mají vliv na přeshraniční záležitosti se třetími zeměmi ⁽¹⁾. ECB vítá podporu ze strany EBA, která příslušným orgánům napomůže účinněji spolupracovat s relevantními orgány ve třetích zemích. ECB je však přesvědčena, že koordinační úloha EBA by neměla nahradit přímé kontakty, které příslušné orgány potřebují udržovat s relevantními orgány ve třetích zemích. Pokud přímá spolupráce těchto orgánů funguje dobře, nejví se jako efektivní přidat další úroveň koordinace prostřednictvím EBA. Zapojení EBA jako dalšího orgánu v případech, kde existuje přímá spolupráce mezi příslušným orgánem a relevantním orgánem třetí země by mohlo být problematické též z právního hlediska, pokud příslušný orgán a relevantní orgán třetí země navzájem spolupracují na základě memoranda o porozumění, v němž EBA není smluvní stranou. Pozměněný návrh by proto měl EBA udělit pravomoc v případě potřeby pomáhat příslušným orgánům při spolupráci s relevantními orgány ve třetích zemích. Není však zapotřebí, aby pozměněný návrh vyžadoval, aby EBA automaticky převzal vedoucí úlohu při usnadňování takové spolupráce. Kromě toho je třeba upřesnit pojem „závažné porušení práva“, aby bylo zřejmé, ve kterých případech bude zapotřebí podpory ze strany EBA. Za tímto účelem se jeví jako nezbytné stanovit kritéria, jimiž by se EBA nebo vnitrostátní příslušné orgány měly řídit při identifikaci těchto případů. Dále je třeba stanovit postupy pro spolupráci mezi EBA a vnitrostátními příslušnými orgány při identifikaci, oznamování a řešení těchto případů. ECB proto navrhuje, aby EBA vydal pokyny, které upřesní všechny prvky a postupy, jež jsou nezbytné pro účinné fungování tohoto postupu.

Konkrétní pozměňovací návrhy k těm ustanovením navrhovaného nařízení, která ECB doporučuje změnit, jsou uvedeny v samostatném technickém pracovním dokumentu včetně příslušného odůvodnění. Technický pracovní dokument je k dispozici v anglickém jazyce na internetových stránkách ECB.

Ve Frankfurtu nad Mohanem dne 7. prosince 2018.

Prezident ECB

Mario DRAGHI

⁽¹⁾ Navrhovaný nový čl. 9a odst. 5 nařízení (EU) č. 1093/2010.