EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 27.10.2022
COM(2022) 554 final

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

{SWD(2022) 344 final}

1. ÚVOD

Finanční akční výbor (FATF)[1] doporučuje, aby země prováděly posouzení rizik v každém odvětví, na které se vztahují požadavky na boj proti praní peněz a financování terorismu. Měly by identifikovat, posoudit a pochopit rizika praní peněz a financování terorismu a přijmout odpovídající preventivní opatření.

Směrnice (EU) 2015/849[2] (čtvrtá směrnice o boji proti praní peněz) ve znění směrnice (EU) 2018/843[3] (pátá směrnice o boji proti praní peněz), dále jen „směrnice o boji proti praní peněz“, uznává význam nadnárodního přístupu k identifikaci rizik a pověřuje Komisi, aby provedla posouzení konkrétních rizik praní peněz a financování terorismu, která mají dopad na vnitřní trh a souvisejí s přeshraničními činnostmi.

Komise zveřejnila své první nadnárodní posouzení rizik v roce 2017[4] a druhé v roce 2019[5]. Nadnárodní posouzení rizik Komise z roku 2022 tvoří dva dokumenty: tato zpráva a podrobný pracovní dokument útvarů Komise, které společně poskytují komplexní zmapování rizik ve všech příslušných oblastech, jakož i nezbytná doporučení, jak těmto rizikům čelit.

Podle čl. 6 odst. 1 směrnice o boji proti praní peněz je Komise povinna svou zprávu aktualizovat každé dva roky (nebo v případě potřeby častěji). V rámci současného posouzení, které se mírně opozdilo kvůli dopadům pandemie COVID-19, jsou znovu posuzována všechna odvětví, jichž se týkala předchozí posouzení, a tam, kde se okolnosti nezměnily, jsou aktualizovány a upřesňovány informace obsažené ve zprávě za rok 2019. U těch odvětví nebo výrobků, kde byly zjištěny příslušné změny, vedlo posouzení také k přepočítání příslušných úrovní rizika (např.: u kryptoaktiv a online hazardních her, což jsou dvě odvětví, u nichž je nyní riziko vyšší)[6].

Stejně jako předchozí zprávy i toto třetí vydání analyzuje současná rizika praní peněz a financování terorismu a navrhuje komplexní opatření k jejich řešení. Dále také posuzuje, do jaké míry byla provedena doporučení Komise týkající se zmírňujících opatření uvedená ve zprávě za rok 2019, a hodnotí zbývající rizika. Využívá také výsledků práce a konzultací se zúčastněnými stranami, které vedly k přijetí akčního plánu Komise z roku 2020[7] a legislativního balíčku pro boj proti praní peněz a financování terorismu navrženého v roce 2021[8].

Tento legislativní balíček z roku 2021 je součástí závazku Komise chránit občany a finanční systém Unie před praním peněz a financováním terorismu. Jeho cílem je zlepšit

---

[1] FATF, vnitrostátní posouzení rizik praní peněz a financování terorismu: https://www.fatf-gafi.org/documents/news/nationalmoneylaunderingandterroristfinancingriskassessment.html

[2] 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 (Text s významem pro EHP) *(Úř. věst. L 141, 5.6.2015, s. 73).*

[3] 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 (Text s významem pro EHP) *(Úř. věst. L 156, 19.6.2018, s. 43).*

[4] COM(2017) 340 final.

[5] COM(2019) 370 final.

[6] Postup popsaný v kapitole Metodika, příloha 2 doprovodného pracovního dokumentu útvarů Komise SWD(2022)344.

[7] Sdělení Komise o akčním plánu pro komplexní politiku Unie v oblasti předcházení praní peněz a financování terorismu (2020/C 164/06) *(Úř. věst. C 164, 13.5.2020, s. 21)*.

[8] COM(2021) 423 final. https://ec.europa.eu/info/publications/210720-anti-money-laundering-countering-financing-terrorism_en

odhalování podezřelých transakcí a činností a odstranit mezery, které pachatelé trestné činnosti využívají k praní nezákonných výnosů nebo k financování teroristické činnosti prostřednictvím finančního systému. Považuje se za **páteř navrhovaných zmírňujících opatření** a způsob řešení těch problémů, které byly označeny za problémy **strukturální povahy** a nemohou být odstraněny pouze předchozími přezkumy pravidel EU v oblasti praní peněz a financování terorismu.

Tato zpráva také stanoví priority rizik a zaměřuje se na geografické faktory, pokud je to možné a relevantní[9], a reaguje na doporučení uvedená ve zvláštní zprávě Evropského účetního dvora 13/2021[10].

Při přípravě této zprávy Komise provedla rozsáhlou konzultaci, do níž zapojila co nejvíce relevantních zúčastněných stran[11] a v jejímž průběhu oslovila různá odvětví prostřednictvím dvoustranného a odvětvového dialogu s reprezentativními organizacemi na úrovni EU, odborníky určenými jednotlivými státy a akademickou obcí. Byla řádně zohledněna vnitrostátní posouzení rizik vypracovaná členskými státy a nejnovější specializované publikace o boji proti praní peněz a financování terorismu. Komise rovněž vedla konzultace s dalšími agenturami EU a vnitrostátními orgány, jako jsou Europol, Evropský orgán pro bankovnictví (EBA) a finanční zpravodajské jednotky prostřednictvím Platformy finančních zpravodajských jednotek EU[12]. Tyto konzultace proběhly v letech 2020 až 2022.

1.1. Dopad pandemie COVID-19

Krize COVID-19 vedla k bezprecedentním globálním problémům a hospodářskému rozvratu. Od března 2020, kdy Světová zdravotnická organizace (WHO) vyhlásila rozšíření onemocnění COVID-19 za mezinárodní pandemii, zavedly vlády po celém světě v reakci na tuto pandemii různá opatření. Patří mezi ně stimulační fondy, sociální pomoc a daňové úlevy, avšak také různé formy uzavíracích a omezujících opatření, jako je zákaz vycházení, uzavření škol, maloobchodních provozoven a pohostinských zařízení, uzavření hranic a omezení cestování. Bezprecedentní změny v chování jednotlivců, převažující nejistota a strach a vládní omezení vyvolaly změny v charakteru trestné činnosti. Pachatelé trestné činnosti rovněž využívají programy veřejné podpory.

Nové okolnosti zvýšily riziko praní špinavých peněz v řadě hospodářských odvětví a typů podnikatelské činnosti. Mezi tato rizika patří:

- zneužití a podvody s finančními prostředky poskytnutými jako finanční opatření na ochranu národních ekonomik před dopady pandemie nebo s jinými veřejnými prostředky poskytnutými v souvislosti s pandemií,
- převzetí podniků, které mají finanční potíže, subjekty se špatnými úmysly a zločineckými organizacemi,
- zvýšené možnosti zločineckých skupin získávat příjmy z prodeje nepovolených zdravotnických prostředků a nelegálních léčiv a vakcín, a to i vládám,

[9] Například při posuzování svobodných pásem a programů občanství a režimů pobytu pro investory.
[10] Účetní dvůr, Zvláštní zpráva č. 13/2021: „Úsilí EU v boji proti praní peněz v bankovním sektoru je roztříštěné a provádění nedostatečné“, 28.6.2021:
https://www.eca.europa.eu/cs/Pages/DocItem.aspx?did=58815
Podrobný odkaz na tuto zvláštní zprávu je uveden v kapitole Metodika, příloha 2 přiloženého pracovního dokumentu útvarů Komise.
[11] Zúčastněné strany jsou uvedeny v bodě 8 oddílu Bibliografie v příloze 5 doprovodného pracovního dokumentu útvarů Komise.
[12] Síť finančních zpravodajských jednotek.

- kybernetické trestné činy páchané zneužíváním rostoucího objemu nákupů on-line, a to i za použití podvodných identit, a
- korupce úředníků při přijímání naléhavých opatření, např. při objednávání specifického zdravotnického materiálu, a s tím související zjednodušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek[13].

Veřejné orgány v rámci systému boje proti praní peněz, např. orgány dohledu, finanční zpravodajské jednotky a donucovací orgány, se musely přizpůsobit novým způsobům výkonu své činnosti, což omezilo mobilitu a osobní interakci. Patřilo mezi ně omezení nebo zastavení kontrol na místě, pohovorů a misí orgánů činných v trestním řízení v jiných zemích za účelem posouzení přeshraničních operací. To mohlo v některých oblastech snížit schopnost efektivně vykonávat funkce. Byly zavedeny nové vyšetřovací nástroje a postupy, např. on-line pohovory a šetření, které omezily dopad vládních opatření na dohledovou a vyšetřovací kapacitu příslušných orgánů.

Po více než dvou letech od vyhlášení pandemie lze tyto jevy stále pozorovat, i když jejich dopad je nyní omezenější díky většímu povědomí o těchto kriminálních hrozbách, zatímco občané se do značné míry vrátili ke svému chování z doby před vypuknutím pandemie. Pachatelé trestné činnosti nicméně uzpůsobí *modi operandi*, které používají. Mezitím mohou zločinecké struktury působící v EU stále těžit ze změn, které pandemie přinesla, a mohly by posílit své kapacity.

1.2. Ruská agresivní válka proti Ukrajině

Od března 2014 EU postupně zavádí omezující opatření (sankce) vůči Rusku, zpočátku v reakci na nezákonnou anexi Krymu a Sevastopolu a záměrnou destabilizaci Ukrajiny. Dne 23. února 2022 EU rozšířila sankce v reakci na uznání území Doněcké a Luhanské oblasti Ukrajiny, která nejsou pod kontrolou vlády, a na nařízení vyslat na tato území ruské ozbrojené síly. Od 24. února 2022, v reakci na ruskou vojenskou agresi proti Ukrajině, EU tyto sankce masivně rozšířila[14]. Na sankční seznam zařadila značný počet osob a subjektů a přijala bezprecedentní opatření s cílem výrazně oslabit ekonomickou základnu Ruska, připravit ho o důležité technologie a trhy a výrazně omezit jeho schopnost vést válku.

Současně byl rozšířen sankční režim EU vůči Bělorusku[15] v reakci na zapojení této země do ruské agrese proti Ukrajině a jako doplněk k již platným sankcím. Tento sankční režim se skládá z řady finančních, hospodářských a obchodních opatření[16].

---

[13] Jak popisuje:
- Dokument FATF o praní peněz a financování terorismu souvisejícím s COVID-19 – rizika a politické reakce: http://www.fatf-gafi.org/publications/methodsandtrends/documents/covid-19-ml-tf.html https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/Update-COVID-19-Related-Money-Laundering-and-Terrorist-Financing-Risks.pdf
- EUROPOL, how criminals exploit the COVID-19 crisis“ (Prospěch ze stavu pandemie: jak pachatelé trestných činů využívají krizovou situaci rozšíření onemocnění COVID-19): https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/pandemic_profiteering-how_criminals_exploit_the_covid-19_crisis.pdf

[14] Konsolidované znění: Nařízení Rady (EU) č. 833/2014 ze dne 31. července 2014 o omezujících opatřeních vzhledem k činnostem Ruska destabilizujícím situaci na Ukrajině: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A02014R0833-20220722

[15] Nařízení Rady (EU) 2022/398 ze dne 9. března 2022, kterým se mění nařízení (ES) č. 765/2006 o omezujících opatřeních vzhledem k situaci v Bělorusku a k zapojení Běloruska do ruské agrese proti Ukrajině *(Úř. věst. L 82, 9.3.2022, s. 1)*.
Rozhodnutí Rady (SZBP) 2022/399 ze dne 9. března 2022, kterým se mění rozhodnutí 2012/642/SZBP o omezujících opatřeních vzhledem k situaci v Bělorusku a k zapojení Běloruska do agrese Ruska vůči Ukrajině *(Úř. věst. L 82, 9.3.2022, s. 9)*.

S cílem zajistit účinné provádění opatření EU na zmrazení majetku osob a subjektů spojených s ruskou agresí zřídila Komise pracovní skupinu „Seize and Freeze“ (Zabavit a zmrazit). Cílem této pracovní skupiny je koordinovat opatření přijatá orgány Unie a vnitrostátními orgány a řešit případné problémy při provádění sankcí EU. Pracovní skupina již dosáhla významných výsledků: Členské státy zmrazily aktiva ve výši téměř 10 miliard EUR, což při započtení prostředků ruské centrální banky činí 32 miliard EUR. Celkový dopad sankcí se již projevuje v ruské ekonomice[17]. Cílem pracovní skupiny je také usnadnit výměnu informací mezi donucovacími orgány ohledně vyšetřování a konfiskačních opatření přijatých v souvislosti s možnými trestnými činy spojenými s osobami, na které se vztahují sankce (včetně obcházení těchto sankcí). Pracovní skupina rovněž zkoumá možnosti využití zabaveného majetku ve prospěch ukrajinského lidu.

Doporučení Komise ze dne 28. března 2022[18] o okamžitých krocích v souvislosti s ruskou invazí na Ukrajinu, které se týkají režimů občanství pro investory a režimů pobytu pro investory, vyzývá členské státy, aby přehodnotily naturalizace a povolení k pobytu udělená v rámci těchto režimů Rusům a Bělorusům a ujistily se, že nejsou součástí seznamu sankcí EU v souvislosti s válkou na Ukrajině. Komise také doporučila pozastavit vydávání povolení k pobytu v rámci režimů pobytu pro investory všem ruským a běloruským státním příslušníkům.

Podle nedávné studie provedené pomocí nástroje DATACROS financovaného Fondem pro vnitřní bezpečnost – Policie[19], je v Evropě téměř 31 000 firem (mezi nimiž převažují nemovitosti, stavebnictví, hotely a finanční a energetický sektor) s ruskými skutečnými majiteli[20]. Celkem 1 400 z nich (až 5 %) vlastní 33 osob, na které byly nedávno uvaleny sankce – tzv. oligarchové. Někteří oligarchové mohou zastírat své vlastnictví nebo kontrolu nad firmami prostřednictvím zprostředkujících společností registrovaných v zemích mimo EU[21] nebo místních pověřených akcionářů.

Řada těchto firem ve skutečnosti vykazovala vysoce rizikové ukazatele již před zavedením sankcí: uvedení v databázi Offshore Leaks[22], neodůvodněná složitost společností, používání neprůhledných právních uspořádání nebo spojení s vysoce rizikovými jurisdikcemi. To znamená, že tyto firmy mohly (a měly) upozornit příslušné orgány a orgány dohledu ještě před nedávnými událostmi.

V této souvislosti přispívá cíl rámce EU pro boj proti praní peněz a financování terorismu chránit integritu finančního systému EU k ochraně svobody, spravedlnosti a bezpečnosti v Evropě jako celku. Řádné provádění omezujících opatření EU na zmrazení majetku[23] vyžaduje také účinné prosazování pravidel o skutečném vlastnictví (tj. transparentnost

---

[16] https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/international-relations/restrictive-measures-sanctions/sanctions-adopted-following-russias-military-aggression-against-ukraine_en

[17] https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-09-05/russia-risks-bigger-longer-sanctions-hit-internal-report-warns

[18] C(2022) 2028 final.

[19] Tato analýza je součástí projektu TOM – The Ownership Monitor, společné iniciativy výzkumného centra Transcrime a jeho osamostatněné společnosti Crime&tech: https://www.transcrime.it/en/stories/tom-the-ownership-monitor/

[20] Kritériem studie TOM je, že určené osoby „přímo nebo nepřímo ovládají alespoň 5 % základního kapitálu“.

[21] Hlavními zeměmi mimo EU, které se využívají pro registraci společností, jsou Britské Panenské ostrovy a Kajmanské ostrovy – představují však pouze asi 2 % všech zprostředkujících vazeb: „Inside the matrioska: the firms controlled by sanctioned ‘oligarchs’ across European regions and sectors“ (Uvnitř matrjošky: firmy ovládané sankcionovanými ‚oligarchy‘ napříč evropskými regiony a odvětvími), Transcrime, březen 2022.

[22] Tato databáze obsahuje informace o více než 810 000 offshorových subjektech, které jsou součástí vyšetřování Pandora Papers, Paradise Papers, Bahamas Leaks, Panama Papers a Offshore Leaks. Data odkazují na osoby a společnosti ve více než 200 zemích a územích: https://offshoreleaks.icij.org/.

[23] Nařízení Rady (EU) č. 269/2014 ze dne 17. března 2014 o omezujících opatřeních vzhledem k činnostem narušujícím nebo ohrožujícím územní celistvost, svrchovanost a nezávislost Ukrajiny *(Úř. věst. L 78, 17.3.2014, s. 6)*.

obchodních rejstříků a podnikové sféry); další rozvoj propojení mezi různými rejstříky (registry skutečných majitelů, rejstříky společností/podniků, katastry nemovitostí); hladší spolupráce mezi úřady a výměna informací a odpovídající odhalování a dohled nad majetkem ukrytým před daňovými orgány[24]. Prázdné krycí společnosti lze vytvořit poměrně snadno, a proto jsou i nadále využívány k převádění stovek milionů eur prostřednictvím neprůhledných transakcí[25]. Využitím krycích společností mohou pachatelé trestné činnosti utajit původ a místo určení finančních prostředků a navíc zakrýt osobu, která má z dané operace skutečný prospěch. Tyto prostředky mohou být použity jak k pouhému osobnímu prospěchu, tak k destabilizaci celých zemí. Odhalení toků špinavých peněz tak přispívá nejen k ochraně demokracie a bezpečnosti občanů EU, ale pomáhá také potírat vliv autokracií.

Diskuse v rámci pracovní skupiny „Freeze and Seize“ zdůrazňují obtíže při identifikaci majetku ovládaného oligarchy jako skutečnými majiteli, který je často skryt za složitými právními strukturami v různých jurisdikcích. To představuje velkou výzvu pro vymáhání sankcí a pro vyšetřovací činnost donucovacích orgánů. Proto je nanejvýš důležité zajistit rychlý pokrok v jednáních o balíčku proti praní peněz, aby bylo zajištěno, že příslušné orgány budou mít k dispozici informace o skutečném vlastnictví. Vzhledem k významu rejstříků pro zajištění účinného provádění cílených finančních sankcí je navíc důležité, aby členské státy v co největší míře předvídaly přijetí opatření, která jsou v nich navržena, a zajistily tak dostatečné naplnění registrů skutečných majitelů.

2. VÝSLEDKY NADNÁRODNÍHO POSOUZENÍ RIZIK

V tomto třetím vydání nadnárodního posouzení rizik Komise analyzuje rizika praní peněz a financování terorismu, která může pro vnitřní trh EU představovat 43 produktů a služeb rozdělených do osmi kategorií. Tyto produkty a služby jsou produkty a služby určené směrnicí proti praní peněz[26] spolu s několika dalšími, které jsou relevantní pro posouzení rizik s ohledem na jejich vnímané vnitřní riziko[27].

Těchto 43 produktů a činností bylo posouzeno již ve druhém vydání zprávy o nadnárodním posouzení rizik (2019)[28], které zase představovalo aktualizovanou a vylepšenou verzi první zprávy Komise (2017)[29]. Jsou rozděleny do následujících skupin:

[24] V tomto ohledu je třeba odkázat na návrh SMĚRNICE RADY, kterou se stanoví pravidla pro předcházení zneužívání krycích subjektů pro daňové účely a kterou se mění směrnice 2011/16/EU; COM/2021/565 final.
Komise a daňové orgány členských států rovněž zřídily podskupinu pro vymáhání daní v rámci pracovní skupiny „Freeze and Seize“, aby zintenzivnily své úsilí proti jednotlivcům a společnostem z Ruska a Běloruska, na které byly uvaleny sankce, jakož i proti jejich spolupracovníkům:
https://taxation-customs.ec.europa.eu/news/state-tax-authorities-step-tax-enforcement-efforts-support-freeze-and-seize-task-force-2022-06-08_en

[25] V současné době se zintenzivňuje úsilí proti využívání krycích společností, které v návrhu směrnice Rady předloženém Komisí stanoví pravidla, jež mají zabránit zneužívání krycích subjektů pro daňové účely (COM/2021/565 final).

[26] Úvěrové a finanční instituce, subjekty zabývající se převodem peněz, směnárny, obchodníci s cenným zbožím a aktivy, realitní makléři, poskytovatelé svěřenských služeb a služeb pro obchodní společnosti, auditoři, externí účetní a daňoví poradci, notáři a další nezávislí právníci a poskytovatelé služeb hazardních her.

[27] Na tyto další výrobky a služby se běžně vztahují vnitrostátní hodnocení rizik na celém světě. Patří sem kategorie produktů souvisejících s hotovostí, ale také virtuální měny, skupinové financování a neziskové organizace. Stejně jako v předchozím nadnárodním posouzení rizik (2019) byly hodnoceny i některé neformální prostředky, jako například prostředky využívané systémem hawala a jinými neformálními poskytovateli služeb převodu peněz, profesionální fotbal, svobodné přístavy a režimy občanství a pobytu pro investory.

[28] COM(2019) 370 final.

[29] COM(2017) 340 final.

1) Produkty a služby související s hotovostí (kurýři převážející hotovost, podniky využívající ve velké míře hotovost, bankovky s vysokou hodnotou, platby v hotovosti a bankomaty v soukromém vlastnictví).

2) Finanční sektor (vklady na účtech, retailový a institucionální investiční sektor, korporátní bankovnictví, privátní bankovnictví, skupinové financování, směnárny, elektronické peníze, převody finančních prostředků, nelegální převody finančních prostředků, platební služby, virtuální měny a další virtuální aktiva, podnikatelské úvěry, spotřebitelské úvěry a úvěry s nízkou hodnotou, hypoteční úvěry a úvěry zajištěné aktivy s vysokou hodnotou, pojištění (životní a neživotní) a služby úschovy cenností).
3) Nefinanční produkty a služby (právní uspořádání, cenné zboží, aktiva vysoké hodnoty, kurýři drahých kovů a kamenů, nemovitosti, služby poskytované účetními a právní služby).
4) Odvětví hazardních her.
5) Veřejně prospěšná sdružení.
6) Profesionální sport (profesionální fotbal).
7) Svobodná pásma.
8) Režimy občanství a pobytu pro investory.

Byly přezkoumány s ohledem na revidovaný právní rámec Unie pro boj proti praní peněz a financování terorismu a případně na účinky pandemie COVID-19 a sankcí proti Rusku a Bělorusku. Pokud se okolnosti nezměnily, popisy a hodnocení produktů a služeb analyzovaných ve zprávě za rok 2019 nebyly zásadně změněny.

Toto posouzení proto aktualizuje informace ve zprávě za rok 2019, zpřesňuje a zjednodušuje některé oblasti (např. virtuální měny a aktiva a analýzu finančního sektoru a nefinančních produktů) a reviduje číselné údaje a zdroje informací.

2.1. Hlavní rizika v odvětvích zkoumaných v nadnárodním posouzení rizik

2.1.1. Hotovost a aktiva podobná hotovosti

Ačkoli maloobchodní transakce v hotovosti poklesly, poptávka po eurobankovkách zřejmě vzrostla, což je trend označovaný jako „paradox bankovek“, který ukazuje, že hotovost je i v důsledku pandemie COVID-19 stále oblíbeným uchovatelem hodnoty[30]. Navzdory měnící se tváři kriminality zůstává kriminální ekonomika v drtivé většině založena na hotovosti, což vystavuje EU významným rizikům praní peněz a financování terorismu vzhledem k anonymitě a relativní snadnosti pohybu spojeného s hotovostí a aktivy podobnými hotovosti. Pachatelé trestné činnosti se snaží přesunout hotovostní výnosy do míst, kde je jejich použití nebo umístění do finančního systému snazší, obvykle do míst, kde se převážně používá hotovost nebo kde je slabý dohled nad finančním systémem. Hotovost lze dále přeměnit na anonymní aktiva, jako jsou předplacené karty, které v současné době nepodléhají kontrolám na hranicích[31]. Míra

[30] „The paradox of banknotes: understanding the demand for cash beyond transactional use“ (Paradox bankovek: pochopení poptávky po hotovosti nad rámec transakčního použití), Ekonomický bulletin ECB, číslo 2/2021. Dále také „Cash still king in times of COVID-19“ (Hotovost v dobách COVID-19 stále kraluje), hlavní projev Fabia Panetty, člena Výkonné rady ECB na 5. Mezinárodní konferenci Deutsche Bundesbank o hotovosti – „Cash in times of turmoil“ (Hotovost v dobách chaosu): https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2021/html/ecb.sp210615~05b32c4e55.en.html

[31] Podle definice v nařízení Evropského parlamentu a Rady 2018/1672 ze dne 23. října 2018 o kontrolách peněžní hotovosti vstupující do Unie nebo ji opouštějící a o zrušení nařízení (ES) č. 1889/2005 *(Úř. věst. L 284, 12.11.2018, s. 6)*, zahrnuje „peněžní hotovost“ čtyři kategorie: oběživo, převoditelné nástroje na doručitele, komodity používané jako vysoce likvidní prostředky k uchování hodnoty a předplacené karty. Na předplacené karty se opatření prozatím nevztahují. Pokud však existují přesvědčivé důkazy o tom, že se předplacené karty používají k převodu peněz přes

oznamování je velmi nízká, pravděpodobně s ohledem na obtížnost zjišťování hotovostních transakcí. Vznik bankomatů v soukromém vlastnictví zvyšuje možnosti zločineckých organizací nepozorovaně vkládat své výnosy do finančního systému.

Současný právní rámec v EU značně ztěžuje možnosti, jak do finančního systému dostat velké částky nelegálně získané hotovosti. Nařízení o kontrolách peněžní hotovosti[32], které vstoupilo v platnost v červnu 2021, rozšiřuje rozsah kontrol hotovosti na hranicích EU a posiluje pravomoci orgánů.

V současné době sice 19 členských států zavedlo nebo zavádí omezení plateb v hotovosti, avšak rozdílné rámce narušují hospodářskou soutěž a mohou vést k přesunu podniků do členských států s méně přísnými požadavky. Akční plán Komise pro komplexní politiku Unie v oblasti předcházení praní peněz a financování terorismu[33] zmiňuje zavedení stropů pro velké hotovostní platby jako možný prostředek ke zmírnění rizik praní peněz a financování terorismu. Za tímto účelem obsahuje návrh nařízení Komise o předcházení využívání finančního systému k praní peněz nebo financování terorismu[34] omezení velkých hotovostních plateb.

2.1.2. Finanční sektor

Stejně jako u předchozích zpráv zahrnuje toto nadnárodní posouzení rizik v rámci této kategorie řadu produktů a odvětví (celkem 17), které poskytují finanční služby komerčním a retailovým zákazníkům. Tato kapitola zahrnuje širokou škálu odvětví, včetně bankovního sektoru, investic, pojišťovnictví, skupinového financování, elektronických peněz, převodů finančních prostředků (legálních či jiných), kryptoaktiv a platebních služeb.

Na většinu zjištěných hrozeb a zranitelných míst bylo upozorněno již v předchozích nadnárodních posouzeních rizik a jsou stále aktuální. Schopnost EU správně řešit rizika praní peněz a financování terorismu ve finančním sektoru nadále ovlivňuje nedostatek jasných a konzistentních pravidel, nejednotný dohled nad bojem proti praní peněz a financování terorismu na vnitřním trhu a nedostatečná koordinace a výměna informací mezi finančními zpravodajskými jednotkami[35]. Kromě toho se zdá, že příslušné orgány pro boj proti praní peněz a financování terorismu v členských státech mají často potíže s dohledem nad tímto odvětvím v souladu s přístupem založeným na riziku[36].

V souladu se stanoviskem Evropského orgánu pro bankovnictví z března 2021[37] byl v rámci tohoto nadnárodní posouzení rizik vysloven názor, že úvěrové a platební instituce,

---

hranice EU, čímž se obcházejí právní předpisy, mohl by být přijat akt v přenesené pravomoci, který by předplacené karty zahrnoval.

[32] Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/1672 ze dne 23. října 2018, o kontrolách peněžní hotovosti vstupující do Unie nebo ji opouštějící a o zrušení nařízení (ES) č. 1889/2005 *(Úř. věst. L 284, 12.11.2018, s. 6).*

[33] Sdělení Komise o akčním plánu pro komplexní politiku Unie v oblasti předcházení praní peněz a financování terorismu, C/2020/2800 *(Úř. věst. C 164, 13.5.2020, s. 21).*

[34] COM(2021) 420 final.

[35] Tyto strukturální problémy řeší návrh Komise pro boj proti praní peněz a financování terorismu z roku 2021: https://ec.europa.eu/info/publications/210720-anti-money-laundering-countering-financing-terrorism_en

[36] To je v souladu se zjištěními orgánu EBA v jeho první zprávě o přístupech příslušných orgánů k dohledu nad bankami v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu, která byla zveřejněna v roce 2020. Existuje riziko, že v případě neexistence odpovídajícího posouzení rizik příslušné orgány neidentifikují rizika praní peněz a financování terorismu, kterým je jejich odvětví vystaveno, a nebudou podle nich jednat.

[37] Stanovisko k rizikům praní peněz a financování terorismu, která ovlivňují finanční sektor Evropské unie; Evropský orgán pro bankovnictví (EBA), 3.3.2021, EBA/Op/2021/04: https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Opinions/2021/963685/Opinion%20on%20MLTF%20risks.pdf

směnárny, instituce elektronických peněz a poskytovatelé úvěrů (jiní než úvěrové instituce) se zdají být nejvíce ohroženi riziky vyplývajícími z nedostatků v systémech a kontrolách boje proti praní peněz a financování terorismu[38].

Rizika spojená s kryptoaktivy vyžadují nejen zajištění vysoké úrovně ochrany spotřebitelů a investorů a integrity trhu, ale také opatření proti manipulaci s trhem a prevenci činností v oblasti praní peněz a financování terorismu[39]. Je také třeba řešit rizika pro finanční stabilitu a měnovou politiku, která by mohla vzniknout v důsledku širokého využívání kryptoaktiv a řešení založených na technologii distribuované účetní knihy (DLT) na finančních trzích[40].

Vzhledem k vlastnostem a povaze investičních fondů jsou tyto fondy náchylné k praní výnosů z podvodů, daňových trestných činů, korupce a úplatkářství[41]. Riziko je dále způsobeno expozicí sektoru vůči vysoce rizikovým klientům, jakož i vysokým objemem, složitostí a přeshraniční povahou transakcí. V odvětví, které má pod správou významné objemy majetku, není transparentnost skutečného vlastnictví stále optimální.

2.1.3. Nefinanční sektor a produkty

V této kapitole nadnárodního posouzení rizik jsou hodnoceny právní struktury podle nového přístupu, který se odchyluje od předchozích zpráv. Nyní se zaměřuje na hlavní slabá místa spojená se zatajováním skutečného vlastnictví (svěřenské fondy, pověření zástupci a společnosti), a nikoliv na konkrétní okamžiky existence právnických osob a právních uspořádání (vznik, obchodní činnost a zánik). Dále také zohledňuje trh s cenným zbožím, investice do nemovitostí a služby poskytované účetními, auditory, poradci a daňovými poradci, jakož i právní služby notářů a dalších nezávislých právníků.

2.1.3.1. Nefinanční sektor a produkty – Právnické osoby a právní uspořádání

Pachatelé trestné činnosti mohou vymýšlet složité struktury zahrnující společnosti a právnické osoby, aby zamlžili stopy finančního auditu, často včetně využívání krycích a nastrčených společností. Využívání těchto právních struktur maskuje pohyb nezákonných výnosů jako legitimní obchodní transakce. Svěřenské fondy a podobná uspořádání zajišťují neprůhlednost a skrývají existenci majetku před donucovacími orgány a úřady pro vymáhání majetku. Nedostatečná spolupráce a sdílení informací mezi orgány v různých jurisdikcích vytváří slabá místa, která jsou snadno zneužitelná pachateli trestné činnosti vyhledávajícími jurisdikce, kde jsou kontroly praní peněz méně účinné.

Jako doplněk k těmto strukturám mohou být služby poskytované pověřenými členy představenstva a akcionáři využívány pro účely zastření skutečného vlastnictví. Například pachatelé trestné činnosti a osoby, kterým bylo zakázáno zastávat určité pozice

---

Toto je třetí stanovisko k rizikům praní peněz a financování terorismu, která ovlivňují finanční sektor Evropské unie. Orgán EBA stanovisko vydal v rámci svého nového pověření k vedení, koordinaci a monitorování boje proti praní peněz a financování terorismu ve finančním systému na úrovni EU. Do procesu byly úzce zapojeny Evropský orgán pro cenné papíry a trhy (ESMA) a Evropský orgán pro pojišťovnictví a zaměstnanecké penzijní pojištění (EIOPA).

[38] S ohledem na vývoj meziodvětvových rizik. Patří mezi ně rizika spojená s virtuálními měnami, novými technologiemi (FinTech a RegTech), financování terorismu, rizika vyplývající z vystoupení Spojeného království z EU a omezování rizik. Jak je podrobně vysvětleno v kapitole 3.1 zprávy EBA.

[39] Rizika, kterými se zabývá návrh Komise na NAŘÍZENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY o trzích s kryptoaktivy a o změně směrnice (EU) 2019/1937, COM/2020/593 final.

[40] Návrhy Komise, které se těmito záležitostmi zabývají, jsou podrobně popsány v příslušných oddílech doprovodného pracovního dokumentu útvarů Komise.

[41] Podrobné vysvětlení naleznete v pracovním dokumentu útvarů Komise v oddílech hodnotících „Retailový a institucionální investiční sektor“ a „Pověření zástupci“.

v podnikání, využívají služeb formálních pověřených zástupců, aby skryli svou totožnost, obešli zákazy a zůstali skryti před firemními dokumenty a rejstříky.

2.1.3.2. Nefinanční sektor a produkty – Cenné zboží

Cenné zboží, včetně uměleckých předmětů, starožitností a drahých kovů a kamenů, je zboží, které umožňuje převod hodnoty. Pro pachatele trestné činnosti to znamená, že nezákonné výnosy mohou být přeměněny na aktiva vysoké hodnoty, která lze relativně snadno přesouvat přes hranice a skladovat bez většího dohledu regulačních orgánů. Hodnota majetku, jako jsou umělecké předměty a starožitnosti, je často subjektivní a je náročné ji ověřit nebo porovnat. Proto mohou být levné umělecké předměty prodávány spolupachatelům za vysoce nadsazenou cenu a vystavena faktura, která legitimizuje převod finančních prostředků.

Byly hojně zaznamenány vazby mezi obchodem se starožitnostmi a obchodem s drogami, volně žijícími a planě rostoucími druhy a zbraněmi, praním peněz a daňovou trestnou činností a financováním válečných strojů a teroristických organizací, což řadí obchod se starožitnostmi na úroveň závažného nadnárodního organizovaného zločinu[42]. Jak bylo oznámeno ve strategii EU pro boj proti organizované trestné činnosti na období 2021–2025[43], Komise na konci roku 2022 přijme akční plán týkající se obchodování s kulturními statky, který stanoví komplexní politický přístup k narušení této formy trestné činnosti a k ochraně kulturních statků před škodami způsobenými trestnou činností.

2.1.3.3. Nefinanční sektor a produkty – Poskytovatelé služeb

Společnosti poskytující služby[44] jsou i nadále vystaveny riziku infiltrace nebo vlastnictví skupinami organizovaného zločinu za účelem praní nelegálních výnosů. Pachatelé mohou využít jejich poradenských služeb a specializovaných znalostí v oblasti vytváření a řízení struktur, jakož i jejich schopnosti poskytovat dokumentaci a záruky v souvislosti s podnikatelskou činností. Vážnost spojená s některými profesemi z nich dělá atraktivní cíl pro osoby peroucí peníze, stejně jako jejich využívání klientských účtů. Profesionálové mohou být zapojeni nevědomky, ale mohou se také podílet na trestné činnosti nebo úmyslně zanedbat dodržování svých povinností v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu.

Vystavení riziku je způsobeno zapojením těchto odborníků do řízení složitých právních situací a společností a právních uspořádání, včetně krycích a offshore společností.

Rozdíly v uplatňování rizikově orientovaného dohledu nad některými odvětvími v členských státech, zejména pokud jej vykonávají orgány stavovské samosprávy, mají dopad na účinnou prevenci a schopnost odhalit zneužití. Nízký počet hlášení podezřelých transakcí nebo činností od většiny pověřených nefinančních subjektů a profesí

[42] Vše viz INTERPOL, RHIPTO a Globální iniciativa proti nadnárodnímu organizovanému zločinu: *World Atlas of illicit flows* (Světový atlas nezákonných toků), 2018: https://www.interpol.int/ar/content/download/14080/file/World%20Atlas%20of%20Illicit%20Flows-1.pdf

[43] COM/2021/170 final.

[44] Odborné společnosti nabízející služby účetních, auditorů, poradců a daňových poradců, jakož i notářů a dalších nezávislých právníků – jak je popsáno v příslušných hodnoceních v příloze 1 doprovodného pracovního dokumentu útvarů Komise.

(DNFBP)[45] v členských státech naznačuje, že podezření nejsou účinně odhalována a hlášena.

Rovněž sektor nemovitostí je ve značné míře vystaven riziku praní peněz a je obzvláště zranitelný z hlediska daňové trestné činnosti. Studie Komise odhaduje, že obyvatelé EU drží v offshore nemovitostech 1,4 bilionu EUR[46]. Složité metody financování, zprostředkování a využívání firemních nástrojů představují výzvu pro identifikaci skutečného vlastnictví. Studie FATF a Egmont Group uvádějí příklady složitosti schémat používaných k utajení zdroje finančních prostředků[47].

Jak vyplývá z vnitrostátních posouzení rizik, poskytovatelé služeb mají největší prospěch z osvětové činnosti, školení a zvýšeného dohledu.

2.1.4. Společné rysy pro finanční a nefinanční sektor (právnické osoby a právní uspořádání)

Slabé místo v oblasti skutečného vlastnictví i nadále představuje značnou hrozbou pro finanční systém. Anonymita zůstává kritickou slabinou mezinárodního finančního systému, jelikož banky, regulační orgány a donucovací orgány nejsou schopny rychle zjistit skutečné vlastníky společností. Podobně jsou ohroženy i subjekty kolektivního investování, protože totožnost koncových investorů není obvykle transparentní a používání souhrnných účtů[48] dále komplikuje výměnu informací mezi zprostředkovateli.

V nefinančním sektoru jsou právnické osoby a právní uspořádání ceněny pachateli trestné činnosti pro jejich schopnost zvýšit anonymitu a utajit totožnost skutečných majitelů, jakož i jako prostředek k provádění jejich nezákonných činností, například usnadněním logistiky nebo přepravy nezákonného zboží.

Transparentnost skutečného vlastnictví se tak jeví jako klíčový prvek v obou oblastech. Klíčem k řešení rizik spojených s anonymitou jsou iniciativy přijaté v posledních letech na celosvětové úrovni a zejména v EU, která je v tomto ohledu průkopníkem, s cílem zvýšit transparentnost firem a zabránit jejich zneužívání pachateli trestné činnosti. Zřízení registrů skutečných majitelů[49] a zvýšení transparentnosti společností[50] je jen několik příkladů pokračujícího úsilí v boji proti využívání krycích společností. Kromě zjištění, ***kdo*** firmu skutečně ovládá, poskytuje odhalení způsobu, ***jakým*** jsou firmy ovládány, vodítka pro vyšetřování a orientaci při posuzování rizik, což přispívá k včasnému odhalení rizik a umožňuje pochopit skryté vzorce chování, které by při tradičním přístupu nebyly viditelné.

---

[45] DNFBP je zkratka pro „pověřené nefinanční subjekty a profese“. Některé typy „nefinančních“ subjektů, které byly identifikovány jako náchylné k praní peněz a financování terorismu vzhledem k povaze jejich podnikání a transakcím v rámci činností, kterou mohou provádět.

[46] Evropská komise, Generální ředitelství pro daně a celní unii, *„Monitoring the amount of wealth hidden by individuals in international financial centres and impact of recent internationally agreed standards on tax transparency on the fight against tax evasion“* (Sledování objemu majetku ukrytého jednotlivci v mezinárodních finančních centrech a dopad nedávných mezinárodně dohodnutých standardů daňové transparentnosti na boj proti daňovým únikům): *závěrečná zpráva*, Úřad pro publikace, 2021: https://data.europa.eu/doi/10.2778/291262

[47] Například FAFT a Egmont Group, Concealment of Beneficial Ownership (Zatajení skutečného vlastnictví), str. 26, červenec 2018.

[48] Souhrnný účet umožňuje spravovat obchody více než jedné osoby a umožňuje anonymitu osob na účtu.

[49] Při provedení článku 30 směrnice (EU) 2015/849.

[50] Směrnice (EU) 2019/1151, pokud jde o používání digitálních nástrojů a postupů v oblasti práva obchodních společností. Komise také připravuje novou iniciativu v oblasti práva obchodních společností, jejímž cílem je mimo jiné zahrnout kontroly ex ante u společností ve všech členských státech.

2.1.5. *Odvětví hazardních her*

Odvětví hazardních her se vyznačuje rychlým hospodářským růstem a technologickým rozvojem, přičemž během pandemie COVID-19 a po ní došlo k významnému nárůstu online sektoru. V tomto ohledu řada příslušných orgánů uvedla, že rizika vyplývající z hazardních her online se od zveřejnění posledního nadnárodního posouzení rizik v roce 2019 dále zvýšila.

V tomto posouzení jsou poprvé směnitelné tokeny používané ve videohrách považovány za kryptoaktiva[51]. Z tohoto důvodu by se u těchto tokenů mělo posouzení hrozeb řídit stejným režimem.

Kasina mají ze své podstaty vysokou expozici vůči riziku, avšak jejich zahrnutí do rámce pro boj proti praní peněz a financování terorismu od roku 2005 mělo zmírňující účinek. Loterie a hrací automaty (mimo kasina) představují mírnou úroveň rizika praní peněz a financování terorismu. Loterie určitým kontrolám podléhají, zvláště v případech, kdy existují rizika spojená s vysokými výhrami. Usuzuje se, že bingo v kamenných provozovnách představuje nízkou úroveň rizika praní peněz a financování terorismu kvůli poměrně nízkým sázkám a výhrám.

2.1.6. *Shromažďování a převádění prostředků prostřednictvím neziskových organizací*

Tato zpráva se zabývá kategoriemi neziskových organizací uvedenými v doporučení Finančního akčního výboru[52]. Tento rizikový scénář se týká výběru a převodu finančních prostředků neziskovými organizacemi v rámci vnitřního trhu, jakož i výběru finančních prostředků pro převod do a ze třetích zemí.

Různorodost sektoru a subsektorů neziskových organizací představuje výzvu pro posouzení rizik. Povaha a úroveň rizik praní peněz i financování terorismu se může lišit v závislosti na zdrojích financování, způsobech a kanálech vyplácení a příjemcích finančních prostředků. Neziskové organizace poskytující humanitární pomoc obvykle působí v oblastech konfliktů nebo krizí, kde se občas mohou vyskytovat ozbrojené skupiny nebo jednotlivci označovaní za teroristy. Omezování rizik ze strany finančních institucí vystavuje neziskové organizace riziku finančního vyloučení a obtížný přístup k formálním bankovním kanálům toto riziko dále zvyšuje[53].

---

[51] Osoby peroucí peníze mohou digitální prodej těchto tokenů využívat stejným způsobem jako fyzický prodej. K jejich nákupu a následnému prodeji mohou být použity nelegální peníze, čímž dojde k očištění špinavých peněz. Například: https://archive-yaleglobal.yale.edu/content/money-laundering-video-games-financial-times

[52] „Právnická osoba nebo právní uspořádání nebo organizace, jež se zabývá především shromažďováním a/nebo vyplácením finančních prostředků např. na dobročinné, náboženské, kulturní, vzdělávací, sociální či spolkové účely nebo na vykonávání další ‚záslužné činnosti'": http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/BPP-combating-abuse-non-profitorganisations.pdf

[53] Pokud finanční instituce přijme rozhodnutí odmítnout navázat nebo ukončit obchodní vztahy s jednotlivými zákazníky nebo kategoriemi zákazníků spojenými s vyšším rizikem praní peněz a financování terorismu nebo odmítnout provádět transakce s vyšším rizikem praní peněz a financování terorismu, označuje se to jako „omezování rizik". Podle stanoviska Evropského orgánu pro bankovnictví k „omezování rizik" (EBA/Op/2022/01) může být omezování rizik legitimním nástrojem řízení rizik, ale může být také známkou neúčinného řízení rizik praní peněz a financování terorismu, což může mít závažné důsledky. Orgán EBA má za to, že jeho regulační pokyny k řízení rizik praní peněz a financování terorismu by při správném uplatňování měly pomoci zabránit neoprávněnému omezování rizik: https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Opinions/2022/Opinion%20on%20de-risking%20%28EBA-Op-2022-01%29/1025705/EBA%20Opinion%20and%20annexed%20report%20on%20de-risking.pdf

Neziskové organizace si více uvědomují rizika, kterým čelí, a mezi zavedenými neziskovými organizacemi je patrný nárůst investic do funkcí zajišťování shody a auditu. Existuje prostor pro větší spolupráci a oslovení finančního sektoru ze strany členských států, aby se neziskovým organizacím usnadnil přístup k regulovaným kanálům.

Téměř všechny členské státy zavedly nějakou formu dohledu, ať již prostřednictvím regulačních orgánů neziskových organizací, daňových orgánů nebo jiných typů orgánů dohledu. Postupy náležité péče pro registraci a přístup k finančním službám se zpřísnily, což může snížit atraktivitu neziskových organizací pro účely financování terorismu.

2.1.7. Profesionální sport

Stejně jako mnoho jiných druhů podnikání je i sport využíván pachateli trestné činnosti k praní peněz a získávání nelegálních příjmů. Fotbal, který je zdaleka nejpopulárnějším sportem na světě, je jasným kandidátem. Stejně jako ve světě umění, ani ve světě sportu nejsou pachatelé trestné činnosti vždy motivováni ekonomickým ziskem. Společenská prestiž, spojení se známými osobnostmi a vyhlídka na jednání s autoritami mohou rovněž přitahovat investice do trestné činnosti.

Pandemie COVID-19 měla devastující vliv na finance klubů a vedla k několika rostoucím trendům, které by toto odvětví mohly ještě více ohrozit. Vzhledem k nedostatečným zdrojům a vzdělávání je toto odvětví stále zranitelné vůči praní peněz a v mnohem menší míře i vůči financování terorismu. Pokud jde o vlastní právní rámec tohoto odvětví, došlo ke zvýšení uplatňovaných kontrol, avšak tento rámec je sám o sobě nedostatečný. Transparentnost na všech úrovních, od přestupů hráčů až po vlastnictví klubů, je nezbytná pro snížení míry rizika v tomto odvětví.

2.1.8. Zóny volného obchodu

Zóny volného obchodu jsou i nadále považovány za místa s vysokým rizikem praní peněz a financování terorismu, poněvadž nabízejí řadu výhod z celního a daňového hlediska. To může zvýšit pravděpodobnost, že usnadní predikativní trestné činy nebo zneužití. I když se posuzovaná rizika týkají všech svobodných pásem a v menší míře i celních skladů, v případě zboží vysoké hodnoty ve svobodných přístavech jsou ještě větší. Výzkumný dokument poukazuje na rychlý růst trhu s luxusním uměním a fyzickou expanzi luxusních skladovacích prostor a naznačuje, že luxusní svobodné přístavy se stávají novými hráči v globálním systému daňových úniků a kriminality[54].

Zóny volného obchodu navíc nadále představují hrozbu padělání, protože umožňují padělatelům vyložit zásilky, upravit nebo jinak pozměnit náklad nebo související doklady a poté výrobky bez zásahu celních orgánů zpětně vyvézt, a tím zakrýt skutečný původ a povahu zboží a totožnost původního dodavatele.

Existuje prostor pro zlepšení regulace svobodných pásem EU. Návrh nařízení Komise o předcházení využívání finančního systému k praní peněz nebo financování terorismu, který byl přijat v červenci 2021, upřesňuje rozsah subjektů, na které se regulace vztahuje[55]. Komise v současné době provádí hodnocení svobodných pásem EU. Kromě jiných analýz jsou v rámci tohoto hodnocení posuzovány přínosy a náklady svobodných pásem, včetně rizika možného zneužití, a to jak v celní, tak daňové oblasti.

---

[54] https://www.taxobservatory.eu/repository/the-new-luxury-freeports-offshore-storage-tax-avoidance-and-invisible-art/

[55] Cílem návrhu je rozšířit okruh povinných osob, které obchodují s uměleckými díly a skladují je v celních skladech.

2.1.9. Režimy občanství a pobytu pro investory

Režimy občanství a pobytu pro investory mají za cíl přilákat investice do země udělením občanství nebo práva pobytu výměnou za předem stanovené platby nebo investice v dané zemi. Tyto režimy jsou atraktivní, protože usnadňují cestování a podnikání, ale mohou být zneužívány pro účely praní peněz, daňové trestné činnosti a korupce a mohou také zvyšovat bezpečnostní rizika. Druhé občanství může usnadnit pohyb nezákonně získaných příjmů a zatajení majetku před příslušnými orgány. Mohou také vzniknout obavy ohledně nedostatečné transparentnosti a správy těchto režimů.

V říjnu 2020 přijala Komise opatření[56] vůči třem členským státům, které v té době provozovaly režimy občanství pro investory, a to kvůli obavám, že tyto členské státy neplní své povinnosti vyplývající z práva EU v souvislosti se zásadou loajální spolupráce[57] a koncepcí občanství Unie[58]. Z povahy občanství EU a práv s ním spojených vyplývá, že tyto režimy nejsou omezeny na členský stát, který investora naturalizuje, ale týkají se všech členských států a EU jako celku. Komise výslovně uvedla, že udělování státní příslušnosti, a tím i občanství EU, výměnou za předem stanovené platby nebo investice a bez skutečné vazby mezi dotyčným členským státem a investorem narušuje integritu občanství EU i zásadu loajální spolupráce[59].

Režim občanství pro investory nadále provozuje pouze jeden členský stát[60]. Komise proti tomuto členskému státu zahájila řízení o nesplnění povinnosti v dubnu 2022[61].

Režimy pobytu pro investory však nabízí 19 členských států.

Návrh nařízení Komise o předcházení využívání finančního systému k praní peněz nebo financování terorismu uvádí, že subjekty, které jsou zapojeny jménem státních příslušníků třetích zemí v rámci režimů pobytu pro investory, budou zachyceny jako povinné osoby. Subjekty zapojené do režimů pobytu pro investory nejsou zahrnuty do návrhu vzhledem k obavám Komise z jejich neslučitelnosti s právem EU[62].

Rizika těchto režimů byla nedávno zdůrazněna v souvislosti s ruskou agresí vůči Ukrajině, neboť státní příslušníci, na které se vztahují sankce nebo kteří významně podporují válku proti Ukrajině, mohli získat občanství EU nebo povolení k pobytu v členských státech. Vzhledem k tomu, že režimy občanství pro investory jsou v rozporu s právem EU, vyzvala Komise členské státy k tomu, aby tyto režimy okamžitě zrušily. Dále také členské státy vyzvala, aby zajistily, že režimy pobytů pro investory budou podléhat přísným kontrolám[63].

---

[56] Dne 20. října 2020 zahájila Evropská komise řízení pro nesplnění povinnosti proti Kypru a Maltě a vydala výzvy týkající se jejich režimů občanství pro investory. Komise také v říjnu 2020 napsala Bulharsku ohledně jeho režimu občanství pro investory.
[57] Ustanovení čl. 4 odst. 3 SFEU.
[58] Článek 20 SFEU.
[59] Zpráva Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů, „Režimy občanství a pobytu pro investory v EU“, 23.1.2019, COM(2019) 12 final: https://ec.europa.eu/info/files/report-commission-european-parliament-council-european-economic-and-social-committee-and-committee-regions-investor-citizenship-and-residence-schemes-european-union_en
[60] Malta. V březnu 2022 však Malta až do odvolání dočasně pozastavila svůj režim pro ruské a běloruské státní příslušníky. Bulharsko zrušilo svůj program občanství na základě investic v březnu 2022, přičemž toto zrušení nabylo účinnosti v dubnu 2022. Kypr pozastavil svůj režim občanství za investice v roce 2020 a v roce 2021 ukončil vyřizování veškerých nevyřízených žádostí.
[61] https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/cs/IP_22_2068
[62] Návrh NAŘÍZENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY o předcházení využívání finančního systému k praní peněz nebo financování terorismu, 20.7.2021, COM(2021) 420 final.
[63] Doporučení Komise z 28.3.2022 o okamžitých krocích v souvislosti s ruskou invazí na Ukrajinu, které se týkají režimů občanství pro investory a režimů pobytu pro investory; C(2022) 2028 final.

V rámci opatření přijatých k řešení rizik režimů pobytu pro investory přijala Komise dne 27. dubna 2022 také návrh na přepracování směrnice o dlouhodobě pobývajících rezidentech. Návrh mimo jiné zahrnuje pravidla, která mají zabránit tomu, aby investoři ze třetích zemí zneužívali získání statusu dlouhodobě pobývajícího rezidenta EU. Za tímto účelem obsahuje ustanovení o posílení kontrol požadavku pobytu, zejména s ohledem na žádosti o přiznání postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta EU podané osobami, které jsou nebo byly držiteli povolení k pobytu uděleného na základě jakéhokoli druhu investice v členském státě.

3. ZMÍRŇUJÍCÍ OPATŘENÍ

3.1. Zmírňující opatření podle páté směrnice o boji proti praní peněz

Pátá směrnice o boji proti praní peněz, jejíž lhůta pro provedení uplynula v lednu 2020[64], poskytla EU nástroje, které jí umožní účinněji předcházet tomu, aby byl její finanční systém využíván k praní peněz či financování terorismu. Dosaženo by toho mělo být zejména:

- zlepšením transparentnosti prostřednictvím veřejně přístupných registrů skutečného vlastnictví pro společnosti a veřejně dostupných registrů pro svěřenské fondy a jiná právní uspořádání,
- omezením anonymity, kterou nabízejí virtuální měny, poskytovatelé elektronických peněženek a předplacené karty,
- rozšířením kritérií pro posuzování vysoce rizikových zemí a zlepšením záruk pro finanční transakce směřující do těchto i z těchto zemí,
- stanovením požadavku, aby členské státy zřídily centrální registry bankovních účtů nebo systémy vyhledávání,
- zlepšením spolupráce orgánů dohledu v oblasti boje proti praní peněz a výměny informací mezi těmito orgány navzájem i s orgány obezřetnostního dohledu a Evropskou centrální bankou.

Očekává se, že tato opatření dále přispějí ke snížení rizikovosti dotčených odvětví a produktů. Komise přezkoumává dodržování těchto nových ustanovení a v roce 2022 uveřejní zprávu o jejich provádění.

3.2. Již zavedená nebo připravovaná zmírňující opatření EU

3.2.1. Legislativní opatření

Většina legislativních opatření uvedených ve dvou předchozích nadnárodních posouzeních rizik již byla přijata, zejména:

- pátá směrnice o boji proti praní peněz,
- nové nařízení o kontrolách peněžní hotovosti[65],
- směrnice o boji vedeném trestněprávní cestou proti praní peněz[66],
- nařízení o vstupu a dovozu kulturních statků[67],

[64] V době přípravy této zprávy všechny členské státy oznámily úplné provedení.
[65] Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/1672 ze dne 23. října 2018 o kontrolách peněžní hotovosti vstupující do Unie nebo ji opouštějící a o zrušení nařízení (ES) č. 1889/2005 *(Úř. věst. L 284, 12.11.2018, s. 6).*
[66] Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/1673 ze dne 23. října 2018 o boji vedeném trestněprávní cestou proti praní peněz *(Úř. věst. L 284, 12.11.2018, s. 22).*
[67] Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/880 ze dne 17. dubna 2019 o vstupu a dovozu kulturních statků *(Úř. věst. L 151, 7.6.2019, s. 1).*

- směrnice o přístupu k finančním a dalším informacím[68],
- revize nařízení o evropských orgánech dohledu[69],
- přijetí směrnice (EU) 2019/2177[70], kterou se mění směrnice Solventnost II, směrnice MiFID II a čtvrtá směrnice o boji proti praní peněz, a
- přijetí páté směrnice o kapitálových požadavcích[71], která odstraňuje překážky spolupráce mezi orgány obezřetnostního dohledu a orgány dohledu v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu.

3.2.2. Legislativní návrhy

Jak je uvedeno výše v oddíle 1 („Úvod“), Komise 20. července 2021 předložila balíček sestávající ze čtyř legislativních návrhů na posílení ustanovení EU v oblasti boji proti praní peněz a financování terorismu:

- nařízení o zřízení nového orgánu EU pro boj proti praní peněz a financování terorismu (dále jen „nařízení o AMLA“)[72],
- nařízení o boji proti praní peněz a financování terorismu, které obsahuje přímo použitelná pravidla, a to i v oblasti hloubkové kontroly klienta a skutečného vlastnictví („nařízení o boji proti praní peněz a financování terorismu“)[73],
- šestá směrnice o boji proti praní peněz a financování terorismu (dále jen „šestá směrnice o boji proti praní peněz“), která nahradí stávající směrnici 2015/849/EU (čtvrtá směrnice o boji proti praní peněz ve znění páté směrnice o boji proti praní peněz), obsahující ustanovení, která budou transponována do vnitrostátního práva, jako jsou pravidla pro vnitrostátní orgány dohledu a finanční zpravodajské jednotky v členských státech[74], a
- Revize nařízení o převodech peněžních prostředků z roku 2015 za účelem sledování převodů kryptoaktiv (nařízení 2015/847/EU) („nařízení o převodech peněžních prostředků“)[75].

---

[68] Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1153 ze dne 20. června 2019 o stanovení pravidel usnadňujících používání finančních a dalších informací k prevenci, odhalování, vyšetřování či stíhání určitých trestných činů a o zrušení rozhodnutí Rady 2000/642/SVV *(Úř. věst. L 186, 11.7.2019, s. 122).*

[69] Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/2175 ze dne 18. prosince 2019, kterým se mění nařízení (EU) č. 1093/2010 o zřízení Evropského orgánu dohledu (Evropského orgánu pro bankovnictví), 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. 600/2014 o trzích finančních nástrojů, nařízení (EU) 2016/1011 o indexech, které jsou používány jako referenční hodnoty ve finančních nástrojích a finančních smlouvách nebo k měření výkonnosti investičních fondů, a nařízení (EU) 2015/847 o informacích doprovázejících převody peněžních prostředků (Text s významem pro EHP); *(Úř. věst. L 334, 27.12.2019, s. 1).*

[70] Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/2177 ze dne 18. prosince 2019, kterou se mění směrnice 2009/138/ES o přístupu k pojišťovací a zajišťovací činnosti a jejím výkonu (Solventnost II), směrnice 2014/65/EU o trzích finančních nástrojů a směrnice (EU) 2015/849 o předcházení využívání finančního systému k praní peněz nebo financování terorismu (Text s významem pro EHP) *(Úř. věst. L 334, 27.12.2019, s. 155).*

[71] Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/878 ze dne 20. května 2019, kterou se mění směrnice 2013/36/EU, pokud jde o osvobozené subjekty, finanční holdingové společnosti, smíšené finanční holdingové společnosti, odměňování, opatření a pravomoci v oblasti dohledu a opatření na zachování kapitálu (Text s významem pro EHP) *(Úř. věst. L 150, 7.6.2019, s. 253).*

[72] Návrh NAŘÍZENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY, kterým se zřizuje Orgán pro boj proti praní peněz a financování terorismu a mění nařízení (EU) č. 1093/2010, (EU) č. 1094/2010 a (EU) č. 1095/2010, COM/2021/421 final.

[73] Návrh NAŘÍZENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY o předcházení využívání finančního systému k praní peněz nebo financování terorismu, COM/2021/420 final.

[74] Návrh SMĚRNICE EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY o mechanismech, které mají členské státy zavést za účelem předcházení využívání finančního systému k praní peněz nebo financování terorismu, a o zrušení směrnice (EU) 2015/849, COM/2021/423 final.

[75] návrh NAŘÍZENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY o informacích doprovázejících převody peněžních prostředků a některých kryptoaktiv (přepracované znění), COM/2021/422 final.

Navrhované nařízení o boji proti praní peněz a financování terorismu by představovalo ústřední prvek tzv. „jednotného souboru pravidel“ EU v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu. Nahradilo by minimální pravidla v současnosti platných směrnic EU o boji proti praní peněz podrobnými a přímo použitelnými ustanoveními. Mezi hlavní problémy, kterými se návrh zabývá, patří: povinnosti uložené subjektům, které jsou povinny předcházet praní peněz („povinné osoby“), transparentnost informací o osobách, které vlastní nebo ovládají zákazníky těchto subjektů, a zneužití anonymního nástroje (např. kryptoaktiv). Nařízení by tak rozšířilo seznam povinných osob na všechny poskytovatele služeb v oblasti kryptoaktiv – jak doporučuje Finanční akční výbor (FATF) – a zefektivnilo by požadavky na skutečné vlastnictví v celé EU. Omezilo by také transakce v hotovosti a stanovilo by maximální limit 10 000 EUR pro přijímání nebo provádění plateb v hotovosti osobami obchodujícími se zbožím nebo poskytujícími služby. Kromě toho by harmonizovalo přístup EU ke třetím zemím se strategickými nedostatky v jejich režimech boje proti praní peněz a financování terorismu.

Komise navrhla pověřit přímými dohledovými pravomocemi orgán pro boj proti praní peněz a financování terorismu, který by měl začít fungovat v roce 2024. Tento orgán by měl začít vykonávat své pravomoci v oblasti dohledu, jakmile bude šestá směrnice o boji proti praní peněz provedena a začnou platit nová pravidla.

Legislativní balíček projednává Evropský parlament a Rada a Komise doufá v rychlý legislativní proces.

3.2.3. Další podpůrná opatření

Evropská komise pokračuje ve své práci týkající se:

- **Zlepšení sběru statistických údajů.** Od ledna 2020 je Komise podle článku 44 směrnice o boji proti praní peněz povinna shromažďovat a následně podávat zprávy o vnitrostátních statistikách týkajících se otázek souvisejících s účinností systémů členských států pro boj proti praní peněz a financování terorismu. Je také třeba vypracovat metodiku pro shromažďování a odhad kvantitativních objemů praní peněz.
- **Školení pro odborníky vykonávající činnosti, na které se vztahuje „právní výsada“.** Komise jim poskytuje pokyny a praktické poznatky, které jim pomáhají rozpoznat možné operace představující praní peněz nebo financování terorismu a jak v takových případech postupovat. V letech 2020–2022 se uskutečnil projekt odborné přípravy právníků financovaný EU[76].
- **Zvyšování povědomí veřejnosti** o rizicích praní peněz a financování terorismu.
- **Další sledování padělání měn a jeho možných vazeb na praní peněz.** Z Programu Pericles IV[77] se financují výměny pracovníků, semináře, školení a studie pro donucovací a soudní orgány, banky a další subjekty zapojené do boje proti padělání eura. Akce mohou probíhat v eurozóně, v zemích EU mimo eurozónu a ve třetích zemích.

4. DOPORUČENÍ A NÁSLEDNÁ OPATŘENÍ

Na základě posouzení rizik s ohledem na aktualizovaný právní rámec a návrhy předložené v jejím legislativním balíčku se Komise domnívá, že na úrovni EU a členských států by měla být přijata řada dalších zmírňujících opatření, která zohlední:

[76] Školící příručky lze nalézt zde: https://ec.europa.eu/info/publications/aml-CFT-lawyers-training-manuals_en
[77] https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/euro-area/anti-counterfeiting/pericles-iv-programme_en

- úrovně rizika praní peněz a financování terorismu,
- potřebnost jednání na úrovni EU nebo doporučení, aby jednaly členské státy (subsidiarita),
- potřebnost regulačních nebo neregulačních opatření (proporcionalita) a
- dopad na soukromí a základní práva.

Komise rovněž vzala v úvahu potřebu zabránit zneužití nebo nesprávnému výkladu svých doporučení, které by vedly k omezování rizik, tj.: vyloučení celých skupin zákazníků a ukončení vztahů se zákazníky, aniž by byla plně a řádně zohledněna úroveň rizika v daném odvětví. Zákazníci tak mohou zůstat bez přístupu do finančního systému. Jak zdůraznil orgán EBA, omezování rizik může být v některých případech legitimním nástrojem řízení rizik, ale může být také známkou neúčinného řízení rizik praní peněz a financování terorismu, což může mít závažné důsledky[78].

Následující oddíly proto předkládají doporučení na úrovni EU i členských států a zároveň navazují na pokrok dosažený při plnění doporučení stanovených v předchozích nadnárodních posouzeních rizik.

4.1. Doporučení pro evropské orgány dohledu

4.1.1. Výzva Evropské komise „k předložení stanoviska k vymezení oblasti působnosti a normativní části nařízení, které má být přijato v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu“

V březnu 2020 požádaly útvary Komise orgán EBA o radu ohledně oblastí, v nichž by bylo možné posílit pravidla pro boj proti praní peněz a financování terorismu. EBA poskytl své stanovisko 10. září 2020[79].

Orgán EBA doporučil, aby Komise navrhla harmonizaci těch aspektů stávajícího rámce EU pro boj proti praní peněz a financování terorismu, kde rozdíly mezi vnitrostátními pravidly vedly k významným nepříznivým dopadům, jako jsou opatření hloubkové kontroly klienta, systémy vnitřní kontroly, posouzení rizik v oblasti dohledu, spolupráce a prosazování. Orgán EBA dále navrhl, aby EU posílila aspekty svého právního rámce v případech, kdy jsou zjištěny slabé stránky, zejména s ohledem na pravomoci orgánů dohledu v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu a požadavky na podávání zpráv.

Orgán EBA doporučil rozšířit a upřesnit seznam povinných osob, zejména pokud jde o poskytovatele služeb v oblasti kryptoaktiv, investiční podniky a investiční fondy. Rovněž navrhl vyjasnit ustanovení v odvětvových právních předpisech o finančních službách (zejména o platebních službách, finančních službách a systémech pojištění vkladů), aby se zajistil jejich soulad s cíli EU v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu.

Tyto podněty byly zapracovány do všech legislativních návrhů Komise.

[78] V březnu 2021 Evropský orgán pro bankovnictví (EBA) zveřejnil tři regulační nástroje k řešení postupů omezování rizik na základě důkazů shromážděných ve výzvě k podávání podnětů: https://www.eba.europa.eu/eba-takes-steps-address-%E2%80%98de-risking%E2%80%99-practices

[79] Stanovisko Evropského orgánu pro bankovnictví k budoucímu rámci pro boj proti praní peněz a financování terorismu v EU, EBA/OP/2020/14: https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Opinions/2020/931092/Opinion%20on%20the%20future%20AML%20CFT%20framework%20in%20the%20EU.pdf

4.1.2. Opatření přijatá v návaznosti na doporučení nadnárodního posouzení rizik z roku 2019

Komise ve své zprávě z roku 2019 doporučila evropským orgánům dohledu:

- *poskytnout aktualizované pokyny k vnitřní správě, aby bylo možno blíže objasnit očekávání ohledně funkcí kontrolorů shody ve finančních institucích,*

Z tohoto důvodu orgán EBA vypracoval pokyny k úloze a odpovědnosti kontrolora shody v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu[80]. Tyto pokyny upřesňují roli, úkoly a pověření kontrolorů shody v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu a řídícího orgánu a způsob jejich vzájemného působení, a to i na úrovni skupiny. Vztahují se na všechny subjekty působící ve finančním sektoru, které spadají do oblasti působnosti směrnice o boji proti praní peněz.

4.2. Doporučení orgánům v oblasti nefinančního dohledu

V rámci tohoto posouzení bylo zjištěno, že hrozby a slabiny, které byly dříve zjištěny v nefinanční oblasti, jsou stále do značné míry platné. Komise znovu opakuje doporučení uvedená v předchozím nadnárodním posouzení rizik pro orgány stavovské samosprávy, zejména doporučení provádět více tematických kontrol a zvýšit míru oznamování, a také pokračovat v organizaci školicích programů s cílem zlepšovat porozumění rizikům a povinnostem souvisejícím s bojem proti praní peněz a financování terorismu.

4.3. Doporučení členským státům (vnitrostátním orgánům a/nebo vnitrostátním orgánům dohledu)

4.3.1. Opatření přijatá v návaznosti na doporučení nadnárodního posouzení rizik z roku 2019

V čl. 6 odst. 4 směrnice o boji proti praní peněz se uvádí, že rozhodne-li se některý členský stát doporučení neuplatnit, oznámí to Komisi a své rozhodnutí zdůvodní (podle zásady „dodržuj nebo vysvětli“). Ohledně doporučení z roku 2019 nepodal Komisi takové oznámení doposud žádný členský stát.

Je důležité poznamenat, že právní závazky vyplývající z páté směrnice o boji proti praní peněz zcela nebo částečně nahrazují předchozí doporučení, zejména pokud jde o větší transparentnost skutečného vlastnictví, snížení prahových hodnot pro hloubkové kontroly klienta v některých odvětvích nebo rozšíření seznamu povinných osob.

V následující části je podrobně popsáno několik aspektů, které jsou pro doporučení Komise zásadní.

1) Rozsah vnitrostátních posouzení rizik

V předchozích zprávách byly určeny oblasti, kterým by členské státy měly v rámci vnitrostátního posuzování rizik věnovat náležitou pozornost a pro které by měly stanovit vhodná zmírňující opatření: jde o podniky využívající ve velké míře hotovost a platby v hotovosti, odvětví neziskových organizací a produkty elektronických peněz.

[80] https://www.eba.europa.eu/eba-publishes-guidelines-role-and-responsibilities-amlcft-compliance-officer

Za tímto účelem Komise doposud obdržela nejnovější vnitrostátní posouzení rizik od 25 členských států[81]. Zbývající členské státy jsou vybízeny k tomu, aby je v souladu s tímto doporučením urychleně předložily.

Tato zpráva připomíná vnitrostátním orgánům jejich povinnost aktualizovat posouzení rizik. Tato zpráva také ponechává v platnosti doporučení z roku 2019 a vyzývá všechny členské státy, aby zajistily, že jejich **vnitrostátní posouzení rizik** se zabývají i riziky spojenými s uvedenými produkty a odvětvími, a aby stanovily vhodná zmírňující opatření.

2) Skuteční majitelé

Vysoká úroveň transparentnosti informací o skutečném vlastnictví má zásadní význam v boji proti zneužívání právnických osob. Veřejný přístup k těmto informacím může umožnit větší kontrolu informací ze strany občanské společnosti, včetně tisku nebo organizací občanské společnosti, a přispívá k zachování důvěry v integritu finančního systému. Důvěra investorů a široké veřejnosti ve finanční trhy částečně závisí na existenci vhodného režimu zveřejňování, který zajišťuje transparentnost, pokud jde o skutečné majitele a kontrolní struktury společností.

Z těchto důvodů zpráva z roku 2019 zachovala doporučení členským státům z roku 2017, aby informace o skutečném vlastnictví právnických osob a právních uspořádání byly adekvátní, přesné a aktuální. Je třeba vytvořit zejména nástroje, které zajistí, aby se skutečné vlastnictví zjišťovalo při uplatňování opatření hloubkové kontroly klienta a aby odvětví, která jsou nejvíce vystavena rizikům spojeným s neprůhlednými systémy skutečného vlastnictví, byla předmětem účinného sledování a dohledu.

Dokud nebudou plně zavedeny veřejné rejstříky a dokud bude přetrvávat obtížný přístup k informacím, zůstane tok špinavých peněz pro EU jako celek reálným rizikem. Tato zpráva proto ponechává v platnosti doporučení z roku 2019 a vybízí členské státy k **plnému provedení** ustanovení směrnice o boji proti praní peněz, která se týkají registrů skutečného vlastnictví.

Komise v současné době posuzuje provádění vnitrostátních registrů skutečných majitelů prostřednictvím specializovaných dotazníků v rámci horizontálního hodnocení provádění páté směrnice o boji proti praní peněz a pozorně sleduje vývoj tohoto klíčového prvku právního rámce EU pro boj proti praní peněz a financování terorismu[82].

S ohledem na ruskou agresi vůči Ukrajině by navíc členské státy měly v co největší míře počítat s přijetím opatření navržených v balíčku proti praní peněz s cílem zajistit, aby registry skutečných majitelů obsahovaly komplexní informace.

3) Náležité zdroje pro orgány dohledu v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu a finanční zpravodajské jednotky

Článek 32 směrnice o boji proti praní peněz vyžaduje, aby členské státy poskytly svým finančním zpravodajským jednotkám náležité finanční, lidské a technické zdroje, aby mohly plnit své úkoly. Ze zprávy o posouzení nedávných případů údajného praní peněz,

[81] Portugalsko a Rumunsko svá vnitrostátní posouzení rizik Komisi teprve zašlou. Vnitrostátní posouzení rizik byla také obdržena od Islandu a Norska.

[82] V září 2020 přijala Evropská komise zprávu, v níž posuzuje, zda členské státy řádně identifikovaly všechny svěřenské fondy a podobná právní uspořádání, která se řídí jejich právem, a zda je podřídily povinnostem vyplývajícím ze směrnice (EU) 2015/849: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:52020DC0560

které se týkají úvěrových institucí v EU, již nicméně vyplynulo, že mnohé orgány dohledu měly kritický nedostatek pracovníků. Na tento nedostatek upozornila také zpráva orgánu EBA o rizicích praní peněz a financování terorismu, která ovlivňují finanční sektor EU[83].

Tato zpráva ponechává v platnosti doporučení, aby členské státy v této oblasti vynaložily větší úsilí a aby prokázaly, že orgány dohledu v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu jsou **v plné míře schopny plnit své úkoly.**

4) Zvýšení počtu kontrol na místě provedených orgány dohledu

Zpráva z roku 2019 ponechala v platnosti doporučení členským státům z roku 2017, aby prováděly dostatečný počet kontrol na místě, pokud jde o finanční i nefinanční sektor.

Mezi členskými státy i nadále existují značné rozdíly; několik z nich ve svých vnitrostátních posouzeních rizik uvedlo, že provádějí pravidelné tematické dohledové kontroly, zatímco jiné ve svých zprávách uvedly, že provádějí obecné posouzení rizik.

Pokud jde o finanční sektor, finanční zpravodajské jednotky, orgány dohledu a další příslušné orgány pro boj proti praní peněz a financování terorismu by měly i nadále provádět **kontroly na místě**, jejichž četnost a intenzita odpovídají zjištěným rizikům praní peněz a financování terorismu. Tyto kontroly se musejí zaměřit na konkrétní operační rizika praní peněz či financování terorismu v závislosti na konkrétních slabých místech daného produktu nebo služby. A to zejména:

- Ze stanoviska orgánu EBA k rizikům praní peněz a financování terorismu vyplývá, že úvěrové instituce jsou z hlediska dohledu pokryty nejvíce. Tato zpráva rovněž považuje za nezbytné, aby příslušné orgány pečlivě sledovaly řízení rizika praní peněz a financování terorismu ze strany úvěrových institucí a v případě potřeby posílily dohled nad těmi podniky, které představují nejvýznamnější riziko praní peněz a financování terorismu.
- Kontroly v sektoru platebních institucí, které představují významná inherentní rizika, jsou stále hodnoceny jako nedostatečné nebo velmi nedostatečné[84]. Tato zpráva v souladu se stanoviskem orgánu EBA doporučuje posílit dohled na místě nad tímto sektorem.
- Pokud jde o instituce elektronických peněz, kontroly na místě v plném rozsahu nemusí být ve všech případech nutné. Místo toho se doporučují například tematické přezkumy na místě, které zajistí odpovídající pokrytí dostatečně velkého počtu podniků dohledem.
- Investiční podniky jsou rovněž odvětvím, u něhož několik orgánů uvedlo, že ve sledovaném období neprovedlo žádnou kontrolu na místě ani na dálku. Je tedy třeba zvážit, zda s ohledem na zjištěná rizika nezvýšit podíl kontrol prováděných na místě.

Pokud jde o nefinanční sektor, tato zpráva vyzývá členské státy, aby zajistily, že jejich finanční zpravodajské jednotky, orgány dohledu (pokud existují) a další příslušné orgány pro boj proti praní peněz a financování terorismu budou provádět dostatečné množství **neohlášených kontrol na místě**, zejména u obchodníků s cenným zbožím, profesionálů v oblasti nemovitostí a obchodníků se starožitnostmi.

[83] Viz str. 19–20 stanoviska.
[84] Jak je uvedeno ve stanovisku orgánu EBA v oddíle 4.2.2 „Kvalita kontrol“.

5) Finanční zpravodajské jednotky, orgány dohledu a další příslušné orgány pro boj proti praní peněz a financování terorismu provádějí tematické kontroly

V předchozích zprávách bylo doporučeno, aby orgány dohledu dosáhly lepšího porozumění rizikům praní peněz a financování terorismu, jimž je vystaven určitý segment činnosti. Z informací, které Komise obdržela, vyplývá, že se tak stalo pouze do určité míry. Stojí také za zmínku, že v některých odvětvích (např.: umění a starožitnosti) neexistují žádné zvláštní orgány dohledu.

V oblasti směnárenských služeb (směnáren) se příslušným orgánům doporučuje, aby věnovaly náležitou pozornost tematickým kontrolám s cílem získat široký přehled o rizicích a kvalitě úsilí o jejich zmírnění v tomto odvětví.

Tato zpráva ponechává v platnosti doporučení, aby členské státy dále zajistily, aby finanční zpravodajské jednotky, orgány dohledu (pokud existují) a další příslušné orgány pro boj proti praní peněz a financování terorismu prováděly **tematické kontroly.**

6) Širší seznam povinných osob

Pátá směrnice o boji proti praní peněz rozšířila působnost režimu pro boj proti praní peněz a financování terorismu na: společnosti, které se zabývají převodem fiat měn na kryptoměny, a poskytovatele virtuálních peněženek; obchodníky s uměním (pokud hodnota transakcí nebo série propojených transakcí činí 10 000 EUR nebo více); ty, kteří poskytují podobné služby auditorům, externím účetním a daňovým poradcům jako hlavní podnikatelskou nebo profesní činnost; a realitní kanceláře, které zprostředkovávají pronájem nemovitostí, kdy měsíční nájemné činí 10 000 EUR nebo více. Z přezkumu vnitrostátních posouzení rizik a transpozic provedených většinou členských států vyplývá, že toto zmírňující opatření bylo obecně dodržováno.

Tato zpráva ponechává v platnosti doporučení věnovat zvýšenou pozornost **obzvláště ohroženým profesím**: realitní makléři, obchodníci s uměním a starožitnostmi a zvláštní obchodníci s cenným zbožím, pokud přijímají platby v hotovosti nad určitou hranici, platformy pro výměnu virtuálních měn a poskytovatelé peněženek.

7) Náležitá úroveň hloubkové kontroly klienta v případě příležitostných transakcí

V návrhu nařízení o boji proti praní peněz a financování terorismu Komise navrhuje, že by od povinných osob nemělo být požadováno, aby na klienty provádějící příležitostné nebo související transakce pod určitou hodnotou uplatňovaly opatření hloubkové kontroly, ledaže by existovalo podezření na praní peněz nebo financování terorismu. Zatímco prahová hodnota 10 000 EUR se vztahuje na většinu **příležitostných transakcí**, povinné osoby, které působí v odvětvích nebo provádějí transakce, jež představují vyšší riziko praní peněz a financování terorismu, by měly mít povinnost uplatňovat hloubkovou kontrolu klienta u transakcí s nižšími prahovými hodnotami.

Tato zpráva proto ponechává v platnosti doporučení členským státům z roku 2019, aby stanovily kritéria, která zajistí, že pravidla hloubkové kontroly klienta platná pro **obchodní vztahy** nebudou obcházena.

8) Náležitá úroveň hloubkové kontroly klienta v případě služeb úschovy cenností a podobných služeb

Vzhledem k rostoucímu trendu, který byl zjištěn v souvislosti s využíváním těchto služeb zločineckými organizacemi k ukrývání výnosů z trestné činnosti, tato zpráva ponechává v platnosti doporučení, aby členské státy zajistily odpovídající úroveň **hloubkové kontroly klienta** u služeb úschovy cenností a podobných služeb.

9) Pravidelná spolupráce mezi příslušnými orgány a povinnými osobami

V předchozích zprávách bylo doporučeno posílit spolupráci mezi příslušnými orgány a povinnými osobami s cílem zjednodušit odhalování podezřelých transakcí, zvýšit počet a kvalitu hlášení o podezřelých transakcích a poskytnout pokyny týkající se rizik, hloubkové kontroly klienta a požadavků na podávání zpráv. Nedostatečnou zpětnou vazbu ke svým hlášením o podezřelých transakcích i nadále označují jako problém zástupci několika odvětví, zejména: zástupci odvětví hazardních her, auditoři, externí účetní, notáři a další nezávislí právníci a poskytovatelé služeb převodu peněz či hodnoty.

Tato zpráva doporučuje **úzkou a trvalou spolupráci** mezi příslušnými orgány pro boj proti praní peněz a financování terorismu, finančními zpravodajskými jednotkami, donucovacími orgány a soukromým sektorem. V některých členských státech byla zřízena partnerství veřejného a soukromého sektoru (PPP) s cílem posílit spolupráci a výměnu informací a přispět ke zlepšení hlášení podezřelých transakcí. Některá PPP také zahrnují sdílení taktických informací na podporu probíhajících vyšetřování prováděných donucovacími orgány. Prostřednictvím sdílení informací mohou povinné osoby dále upravovat své monitorovací systémy tak, aby odrážely nové typologie a rizika.

10) Zvláštní a průběžná odborná příprava povinných osob

Většina členských států uvádí, že byla poskytnuta doporučená školení a že byly vydány pokyny k povinnostem v oblasti praní peněz a financování terorismu pro různá odvětví.

Tato zpráva ponechává v platnosti doporučení, že je třeba nadále zajišťovat **odbornou přípravu**, zejména pokud jde o nejrizikovější povinné osoby uvedené v tomto nadnárodním posouzení rizik.

11) Výroční zprávy příslušných orgánů / orgánů stavovské samosprávy o činnostech v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu vykonávaných povinnými osobami v rámci jejich povinností

Z vnitrostátních hodnocení rizik vyplývá, že činnost orgánů stavovské samosprávy v oblasti dohledu je stále novou aktivitou s rozdílnou úrovní dodržování, a proto chybí podrobné statistické údaje. Návrh nařízení Komise o boji proti praní peněz a financování terorismu zavádí ustanovení, která mají povinným osobám usnadnit plnění jejich oznamovacích povinností a umožnit efektivnější fungování analytických činností a spolupráce finančních zpravodajských jednotek. V porovnání s pátou směrnicí o boji proti praní peněz zvyšuje soudržnost tím, že zajišťuje, aby v případě dohledu vykonávaného orgány stavovské samosprávy podléhaly orgány stavovské samosprávy dozoru ze strany orgánu veřejné správy.

Tato zpráva ponechává v platnosti předchozí doporučení a vyzývá orgány stavovské samosprávy, aby převzaly **proaktivnější roli** v dohledu v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu.

4.4. Analýza rizik podle jednotlivých produktů či služeb – konkrétní doporučení

Kromě výše uvedených doporučení[85], je třeba přijmout následující opatření týkající se konkrétních produktů či odvětví[86]:

4.4.1. Hotovost a aktiva podobná hotovosti

- V rámci vnitrostátního posuzování rizik by členské státy měly uvážit rizika, která představují platby v hotovosti vysoké hodnoty a podniky využívající ve velké míře hotovost, a přijmout vhodná zmírňující opatření.

4.4.2. Finanční sektor

- Je nezbytné, aby členské státy vytvořily a zdokonalily své registry skutečných majitelů, a napomohly tak provádění důkladných hloubkových kontrol klienta.
- Členské státy by měly zlepšit své monitorovací a detekční systémy vztahující se na produkty, které jsou ve větší míře vystaveny rizikům financování terorismu.
- Členské státy by měly i nadále provádět tematické kontroly, které by se v různých odvětvích a u různých produktů měly zaměřovat na různé oblasti. V případě kontrol na místě prováděných u relevantních společností v konkrétním odvětví je efektivnější, pokud jsou předem stanoveny rizikové oblasti, než když se provádějí celkové kontroly; orgány dohledu tak mohou získat jasnou představu o osvědčených postupech a nejvýznamnějších nedostatcích.
- Zajištění odborné přípravy a poskytování pokynů týkajících se rizikových faktorů, jako jsou obchodní vztahy nebo transakce bez osobní přítomnosti, profesionální offshoroví zprostředkovatelé a klienti a složité nebo krycí struktury.

4.4.3. Nefinanční sektor a produkty – určené nefinanční podniky a profese

- Členské státy by měly zajistit, aby příslušné orgány či orgány stavovské samosprávy zajišťovaly odbornou přípravu a pokyny týkající se rizikových faktorů, přičemž by se měly zaměřovat především na obchodní vztahy bez osobní přítomnosti, profesionální offshorové zprostředkovatele a klienty či jurisdikce a složité nebo krycí struktury.
- Členské státy by měly zajistit, aby orgány stavovské samosprávy či příslušné orgány prováděly tematické kontroly plnění požadavků týkajících se zjišťování totožnosti skutečného majitele.
- Příslušné orgány či orgány stavovské samosprávy by měly členským státům podávat výroční zprávy o opatřeních, která byla přijata s cílem posoudit, zda povinné osoby plní povinnosti hloubkové kontroly klienta, včetně požadavků týkajících se skutečného majitele, zpráv o podezřelých transakcích a vnitřních kontrol.
- Členské státy by měly zajistit, aby poskytovatelé služeb nabízející poradenství podnikům o kapitálové struktuře, průmyslové strategii a souvisejících záležitostech, jakož i poradenství a služby týkající se fúzí a kupování podniků, dodržovali své povinnosti týkající se skutečných majitelů.

[85] Některá doporučení jsou zde zopakována v souvislosti s konkrétními odvětvími.
[86] Podrobnější informace o doporučeních vztahujících se k jednotlivým produktům či službám lze najít v doprovodném pracovním dokumentu útvarů Komise.

4.4.4. Odvětví hazardních her

- Příslušné orgány by měly realizovat programy s cílem zvyšovat mezi provozovateli hazardních her online povědomí o nových rizikových faktorech, které mohou mít vliv na zranitelnost tohoto odvětví a mezi které patří používání anonymních elektronických peněz a virtuálních měn a výskyt nepovolených provozovatelů hazardních her online. Zpětná vazba od finančních zpravodajských jednotek ohledně kvality zpráv o podezřelých transakcích by zlepšila oznamování a využívání poskytnutých informací.
- Kromě školení by členské státy měly zajistit také odpovídající odbornou přípravu pro zaměstnance, kontrolory shody a maloobchodníky, která by se měla zaměřit na náležité posouzení rizik příslušných produktů či obchodních modelů.

4.4.5. Shromažďování a převádění finančních prostředků prostřednictvím neziskových organizací

- Členské státy by měly zajistit, aby neziskové organizace byly více zapojeny do vnitrostátních posouzení rizik, zejména pokud jde o možnost omezování rizik ze strany finančních institucí.
- Členské státy by měly vytvořit informační a osvětové programy o riziku zneužívání neziskových organizací, a poskytnout jim osvětové materiály.

4.4.6. Profesionální fotbal, svobodné přístavy, režimy občanství a pobytu pro investory

- *Profesionální fotbal* – členské státy by měly zvážit, pro které subjekty by měla platit povinnost oznamovat podezřelé transakce a jaké požadavky by se měly vztahovat na kontrolu a registraci původu majitelů účtů a příjemců finančních prostředků.
- *Svobodné přístavy* – členské státy by měly nezávisle a pravidelně kontrolovat, zda schválení provozovatelé svobodných přístavů plní své závazky v oblasti boje proti praní peněz, a zajistit náležité a důsledné prosazování postupů, které praní peněz brání, jakož i provádění dohledu již stanoveného právními předpisy.
- *Režimy občanství a pobytu pro investory* – členské státy by měly zrušit režimy občanství pro investory a důkladně posoudit rizika praní peněz a financování terorismu v rámci svých režimů pobytu pro investory.

5. ZÁVĚRY

Komise bude i nadále sledovat provádění doporučení tohoto nadnárodního posouzení rizik a v zásadě do roku 2024 podá další zprávu s ohledem na změny, které mohou být zavedeny do stávajícího regulačního rámce EU. Přezkum rovněž posoudí, jak opatření EU a vnitrostátní opatření ovlivňují úroveň rizika.