



## GRUND- OG NÆRHEDSNOTAT TIL FOLKETINGETS EUROPAUDVALG

23-10-2018

**Ændret forslag til revision af forordningerne vedr. de europæiske tilsynsmyndigheder mv.<sup>1</sup> og hvidvaskdirektivet<sup>2</sup>**

**KOM(2018)646 samt KOM(2018)645**

### **1. Resumé**

*Kommissionen præsenterede den 12. september 2018 et forslag og en meddelelse vedr. styrkelse af de fælles europæiske rammer for bekæmpelse af hvidvask. Initiativet skal ses i lyset af seneste hvidvasksager, der vedrører flere europæiske kreditinstitutter.*

*Forslaget indebærer bl.a. en styrkelse af Den Europæiske Banktilsynsmyndigheds (EBA) kompetencer og ressourcer. I meddelelsen peges på en række yderligere mulige tiltag, herunder på længere sigt at samle de europæiske beføjelser på hvidvaskområdet hos én (evt. eksisterende) institution på europæisk niveau.*

*Regeringen lægger stor vægt på en styrket bekæmpelse af hvidvask, og vil gå aktivt og positivt ind i drøftelserne om nye europæiske initiativer til bekæmpelse af hvidvask mhp. at styrke integriteten og stabiliteten i det finansielle system.*

*Regeringen lægger vægt på, at arbejdet prioriterer tiltag, som har størst mulig effekt i bekæmpelse af hvidvask. Regeringen er åben over for at drøfte at give europæiske myndigheder, herunder den europæiske banktilsynsmyndighed, EBA, øgede kompetencer til bekæmpelse af hvidvask, hvor det er velbegrundet og skaber merværdi. Tiltag skal rettes mod at bekæmpe hvidvask og terrorfinansiering i den finansielle sektor såvel som i andre sektorer.*

---

<sup>1</sup> Kommissionens forslag til ændring af Europa-Parlamentet og Rådets forordning nr. 1093/2010 vedrørende den Europæiske Banktilsynsmyndighed (EBA), forordning nr. 1094/2010 vedrørende den Europæiske Pensions- og Forsikringstilsynsmyndighed (EIOPA), forordning nr. 1095/2010 vedrørende den Europæiske Værdipapir- og Markedstilsynsmyndighed (ESMA), forordning nr. 345/2013 om Europæiske Venturekapitalfonde, forordning nr. 346/2013 om Europæiske Social Iværksætterfonde, forordningen nr. 600/2014 om markeder for finansielle instrumenter, forordning nr. 760/2015 om Europæiske Langsigtede Investeringsfonde, forordning nr. 1011/2016 om indeks, der bruges som benchmarks i finansielle økonomiske resultater og finansielle kontrakter eller med henblik på at måle investeringsfondenes økonomiske resultater og forordning 1129/2017 om det prospekt, der skal offentliggøres, når værdipapirer udbydes til offentligheden eller søges optaget til handel på et reguleret marked.

<sup>2</sup> Direktiv (EU) 2015/849 om forebyggende foranstaltninger mod anvendelse af det finansielle system til hvidvask af penge eller finansiering af terrorisme

## **2. Baggrund**

Kommissionen fremsatte den 12. september 2018 et forslag om at styrke Den Europæiske Banktilsynsmyndigheds (EBA) beføjelser på hvidvaskområdet ("forslaget"). EBA er en af de tre europæiske tilsynsmyndigheder på det finansielle område<sup>3</sup>, der bidrager til at understøtte lovgivningsarbejdet på de relevante ressortområder og bidrager til en mere harmoniseret anvendelse af de finansielle EU-retsakter igennem bl.a. erfaringsudvekslinger, ensartede fortolkninger, processer, m.v. Alle EU-landes nationale tilsynsmyndigheder (i Danmark Finanstilsynet) er repræsenteret i EBA. Forslaget blev modtaget i dansk sprogversion den 25. september 2018.

Kommissionen har samtidig præsenteret en meddelelse ("meddelelsen") om en styrkelse af de fælles europæiske rammer for tilsyn med forebyggelse og bekæmpelse af hvidvask i de finansielle institutter.

Forslaget og meddelelsen skal ifølge Kommissionen ses i lyset af en række alvorlige sager på hvidvaskområdet i flere EU-lande.

Forslaget ændrer det forordningsforslag til revision af kompetencerne for De Europæiske Finansielle Tilsynsmyndigheder (ESA'erne), som Kommissionen fremsatte den 20. september 2017, og som aktuelt forhandles i Rådet og Europa-Parlamentet.<sup>4</sup>

Forslaget er fremsat med hjemmel i artikel 114 i Traktaten om den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF), og behandles efter den almindelige lovgivningsprocedure, hvor Rådet og Europa-Parlamentet er medlovgivere.

EU-landene har i dag med hvidvaskdirektivet (Anti-Money Laundering Directive – AMLD) en fælles lovgivningsmæssig ramme for bekæmpelse af hvidvask. EU's hvidvaskeregler bygger i høj grad på implementering af anbefalinger fra Financial Action Task Force (FATF), som er et internationalt organ, der udarbejder globale anbefalinger for bekæmpelse af hvidvask og terrorfinansiering. Danmark er, som en række øvrige EU-lande, medlem af FATF. Samtidig udfører FATF løbende vurderinger af nationale regler for og tilsyn med bekæmpelse af hvidvask og terrorfinansiering.

---

<sup>3</sup> De øvrige to er EIOPA på området for forsikring- og pensionsselskaber og ESMA som har ansvar for værdipapirer og markeder.

<sup>4</sup> Der henvises i den forbindelse til grund- og nærhedsnotat oversendt til Folketingets Europaudvalg den 15. december 2017. Der henvises også til samlenotat vedr. ECOFIN 7. november 2017.

Hvidvaskdirektivet er blevet opdateret flere gange de seneste år, bl.a. som opfølgning på en række terrorangreb i Europa. Rådet og Europa-Parlamentet vedtog EU's fjerde hvidvaskdirektiv i 2015. Femte hvidvaskdirektiv blev vedtaget i 2017 og har frist for national implementering den 10. januar 2020. Hvidvaskdirektivet er et minimumsharmoniseringsdirektiv, der gør det muligt for EU-landene at have strammere regler nationalt. Tilsynet med hvidvask og terrorfinansiering sker i dag primært på nationalt niveau i alle EU-lande.

### **3. Formål og indhold**

Kommissionens forslag og meddelelse indeholder en række elementer, der beskrives nedenfor.

#### Forslaget

Kommissionens forslag har til formål at styrke det europæiske hvidvasktilsyn og bekæmpelse af hvidvask af penge. Forslaget vil styrke EBA's rolle ift. anti-hvidvask, etablere et permanent hvidvaskudvalg, samt gennemføre mindre ændringer til fjerde hvidvaskdirektiv for at sikre overensstemmelse mellem direktivet og ændringerne i EBA-forordningen.

Det foreslås at øge EBA's beføjelser og ansvar ift. indsamling af data, udarbejdelse af fælles europæiske standarder for tilsyn med hvidvask og terrorfinansiering samt overvågning og vurdering af udvikling inden for hvidvaskrisici på de finansielle markeder.

Det fremgår af forslaget til forordning, at de beføjelser til bekæmpelse af hvidvask, som findes hos de tre europæiske tilsynsmyndigheder (EBA, ESMA og EIOPA) samles hos EBA. EBA skal herefter fungere som primær europæisk tilsynsmyndighed for bekæmpelse af hvidvask og gå forrest i arbejdet for at sikre integritet, gennemsigtighed og sikkerhed i de finansielle systemer.

Konkret skal det ske gennem indsamling af information om svagheder i forbindelse med procedurer for hvidvaskbekæmpelse, ledelsesstrukturer, egnetheds- og hæderlighedsvurderinger (fit-and-propervurderinger), forretningsmodeller og andre hvidvaskbekæmpelsesaktiviteter hos finansielle aktører og kompetente tilsynsmyndigheder. Endvidere bliver der lagt op til, at EBA skal udvikle fælles standarder for hvidvaskbekæmpelse, understøtte implementering af disse standarder og overvåge markedsudvikling med henblik på at kunne identificere sårbarheder over for hvidvask. EBA skal desuden spille en rolle i forhold til samarbejdet og kontakt med tredjelandsmyndigheder i tilfælde af grænseoverskridende sager om hvidvask eller terrorfinansiering, som involverer tredjelande.

Derudover lægges der op til, at der skal oprettes en central database under EBA til indsamling og udveksling af ovenstående information mellem europæiske og nationale tilsynsmyndigheder.

Det foreslås, at EBA skal fremme konvergens af tilsynsprocesser mellem nationale myndigheder gennem jævnlige undersøgelser. Såfremt EBA finder alvorlige mangler i de nationale tilsyn, skal dette meddeles i en rapport til Europa-Parlament, Rådet og Kommissionen. Tilsvarende undersøgelser og rapporter bliver i dag udarbejdet af FATF, baseret på en fælles tilgang for alle FATF-medlemmer.

Endvidere foreslås det, at der bliver etableret et permanent internt udvalg til bekæmpelse af hvidvask og terrorfinansiering, som skal ledes af EBA og med deltagelse af nationale hvidvasktilsynsmyndigheder, de øvrige europæiske tilsynsmyndigheder inden for forsikring og pensionsområdet (EIOPA) og værdipapirer og markeder (ESMA), ECB, Det Europæiske Udvalg for Systemiske Risici (ESRB) og Kommissionen. Udvalget har til opgave at forberede og koordinere nye hvidvaskbekæmpelsesinitiativer.

For så vidt angår konkrete tilfælde, hvor EBA finder indikationer på væsentlige overtrædelser af EU's hvidvasklovgivning eller den nationale implementering heraf, kan EBA anmode de nationale myndigheder (i Danmark Finanstilsynet) om at efterforske mulige tegn på overtrædelser og at overveje at pålægge den pågældende finansielle aktør sanktioner. Desuden kan EBA anmode den nationale myndighed om at overveje at vedtage en afgørelse rettet mod den pågældende finansielle aktør, der pålægger aktøren at træffe alle nødvendige foranstaltninger for at opfylde aktørens forpligtelser. Såfremt den nationale myndighed afslår at efterkomme en anmodning fra EBA, kan EBA vedtage en afgørelse rettet mod den pågældende finansielle aktør med henvisning til lige konkurrencevilkår på det indre marked eller sikring af det finansielle systems funktion og integritet. Før en endelig afgørelse træffes, skal Kommissionen have udtalt sig, og afgørelsen må ikke være i strid med Kommissionens udtalelse.

Ifølge forslaget kan EBA i sager, der vedrører forebyggelse af brug af det finansielle system til hvidvask og terrorfinansiering, ligeledes vedtage en afgørelse, der pålægger en finansiell aktør at træffe alle nødvendige foranstaltninger for at opfylde de relevante krav i de retsakter, som er omfattet af EBAs beføjelser. Det gælder også, hvor de relevante krav i de pågældende retsakter ikke finder umiddelbar anvendelse på den finansielle aktør. Det vil skulle afklares, hvad der nærmere ligger heri, således at der er klarhed om rækkevidden af EBA's kompetencer.

Endelig foreslås enkelte ændringer til fjerde hvidvaskdirektiv, der primært handler om at sikre konsistens mellem forslagets tekst og teksten i fjerde hvidvaskdirektiv. Derudover lægges op til, at Kommissionens rap-

port om vurdering af risici for hvidvask og finansiering af terrorisme i EU, der udarbejdes hvert andet år, som noget nyt offentliggøres.

### Meddelelsen

Ifølge Kommissionen rejser en række sager på hvidvaskområdet spørgsmålet om, hvorvidt der er mangler i EU's rammer for tilsyn med hvidvask. Bl.a. rejser sagerne spørgsmål om manglende samspil og informationsudveksling mellem de prudentielle tilsynsmyndigheder (som fører tilsyn med et instituts efterlevelse af kapitalkrav mv.) og anti-hvidvask tilsynsmyndigheder (som fører tilsyn med et instituts efterlevelse af hvidvaskreglerne) nationalt og internationalt.<sup>5</sup>

For at imødegå disse mangler, foreslår Kommissionen for det første de lovgivningsmæssige forslag, som står beskrevet i forrige afsnit. For det andet foreslås det at vedtage et ændringsforslag fra Europa-Parlamentet fremsat i forbindelse med de igangværende forhandlinger om revisionen af kapitalkravsdirektivet (CRDIV), der indebærer krav om styrket informationsudveksling og samarbejde mellem prudentielle og anti-hvidvask myndigheder. Kommissionen støtter disse ændringer.

Kommissionen fremhæver derudover en række ikke-lovgivningsmæssige tiltag på *kort sigt*. Det drejer sig primært om en række initiativer, som EBA opfordres til at tage. EBA opfordres bl.a. til at identificere og udforme fælles retningslinjer, vejledninger og tekniske standarder for at præcisere, hvordan de prudentielle tilsynsmyndigheder bør integrere aspekter af bekæmpelse af hvidvask i deres tilsynsarbejde. EBA opfordres også til at foretage en analyse af konsekvenserne af rollefordelingen mht. prudentielt tilsyn og hvidvasktilsyn. Derudover anbefales det, at EBA overvåger implementeringen af, og evt. foreslår tilføjelser til, den gældende vejledning til nationale hvidvasktilsynsmyndigheder fsva. risikobaseret tilsyn (altså et tilsyn hvor intensiteten tilpasses den forventede hvidvaskrisiko i de enkelte virksomheder).

Det anbefales også bl.a., at den fælles tilsynsmyndighed i det styrkede banksamarbejde (bankunionen), SSM, og de nationale hvidvasktilsynsmyndigheder inden for det styrkede banksamarbejde senest i januar 2019 færdiggør en aftaleprotokol mht. informationsudveksling i hvidvasksager.

Kommissionen varslers derudover mulige kommende initiativer på *længere sigt*, der skal sikre bedre håndtering af hvidvaskrisici i EU. Kommissionen vil gøre sig overvejelser herom i den rapport om implementeringen af hvidvaskdirektivet, som Kommissionen i henhold til direktivet senest skal udarbejde i sommeren 2019. Kommissionen vil bl.a. overveje på

---

<sup>5</sup> Den prudentielle tilsynsmyndighed for kreditinstitutter er i Danmark Finanstilsynet. Anti-hvidvask myndighederne er Finanstilsynet, Erhvervsstyrelsen, Advokatrådet og Spillemyndigheden.

længere sigt at gøre dele af hvidvaskdirektivet til en forordning, samt at samle de europæiske beføjelser på hvidvaskområdet hos en eksisterende institution på europæisk niveau.

#### **4. Europa-Parlamentets udtalelser**

Europa-Parlamentet er medlovgiver på forslaget. Europa-Parlamentets holdning foreligger endnu ikke.

#### **5. Nærhedsprincippet**

Kommissionen anfører, at formålet med forslaget om at forbedre tilsyn, tilskynde til samarbejde mellem kompetente myndigheder og øge effektiviteten i anvendte kompetencer og ressourcer til bekæmpelse af hvidvask og terrorfinansiering og derigennem styrke det indre marked ikke kan nås af EU-landene på egen hånd.

Regeringen foreløbige vurdering er, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

#### **6. Gældende dansk ret**

Forordningerne for EBA, ESMA og EIOPA, som ændres i forslaget, finder umiddelbar anvendelse i dansk ret.

Fjerde hvidvaskdirektiv er implementeret i dansk ret i Lov om forebyggende foranstaltninger mod hvidvask og finansiering af terrorisme (hvidvaskloven) af 8. juni 2017.

#### **7. Konsekvenser**

##### Lovgivningsmæssige konsekvenser

De forordninger, der i forslaget lægges op til at ændre, finder umiddelbar anvendelse i dansk ret. En vedtagelse af forslaget forventes derfor at have relativt begrænsede lovgivningsmæssige konsekvenser, om end der kan være behov for visse tilpasninger.

##### Økonomiske konsekvenser

###### *Statsfinansielle konsekvenser*

Forslaget forventes ikke at have direkte statsfinansielle konsekvenser. Forslaget vil betyde, at de nationale tilsyn i højere grad vil blive forpligtet til at udveksle data og oplysninger med det fælles europæiske banktilsyn, men disse udgifter ventes at være minimale. Eventuelle udgifter til Finanstilsynet forbundet hermed dækkes af den finansielle sektor.

###### *Samfundsøkonomiske konsekvenser*

Forslaget kan have positive samfundsøkonomiske konsekvenser, i det omfang det mindsker risikoen for hvidvask og øvrig kriminalitet samt styrker integriteten, stabiliteten og effektiviteten i det finansielle system.

### *Erhvervsøkonomiske konsekvenser*

Forslaget forventes ikke at have erhvervsøkonomiske konsekvenser, der vil overstige de fastsatte bagatelgrænser.

### *Andre konsekvenser og beskyttelsesniveauet*

Forslaget forventes ikke at have konsekvenser for beskæftigelsen, arbejdsmarkedet, ligestilling, miljø eller sundhed i Danmark. I det omfang forslaget fører til en mere modstandsdygtig finansiel sektor, kan det have positive konsekvenser for forbrugerne.

## **8. Høring**

Forslaget samt meddelelsen har været i skriftlig høring i EU-Specialudvalget for den finansielle sektor med frist for bemærkninger den 27. september 2018.

Nedenfor sammenfattes hovedindholdet af de indkomne høringssvar fra Finans Danmark (FIDA) og FSR - danske revisorer (FSR).

FIDA støtter overordnet forslaget og meddelelsen vedr. hvidvask, og støtter tiltag både på EU- og national plan. Endvidere anfører FIDA i deres høringssvar, at man fortsat bør beholde den risikobaserede tilsynsmodel, som finder forankring i fjerde hvidvaskdirektiv. Slutteligt ser FIDA gerne, at det i forhandlingerne om forslaget fuldt ud afklares, hvilke standarder for bekæmpelse af hvidvask, der udarbejdes, og hvem der inddrages i disse processer, da standarder kan have stor betydning for den finansielle sektor.

FSR støtter forslaget og anfører, at Kommissionen og nationale tilsynsmyndigheder bør overveje obligatoriske hvidvasktjek fra uvildige tredjeparter, som vil kunne trække på "best-practice" fra revision af andre finansielle virksomheder. FSR bemærker, at et sådant krav dog kan begrænses til kun at gælde større virksomheder.

## **9. Generelle forventninger til andre landes holdninger**

På ECOFIN den 2. oktober 2018 var der bred opbakning til at styrke rammerne for bekæmpelse af hvidvask og terrorfinansiering i EU, herunder at styrke samarbejdet og informationsudvekslingen mellem tilsynene. En række lande gjorde opmærksom på, da dette var et område af hastende karakter, som krævede hurtig handling. En række andre lande udtalte en vis skepsis og havde gerne set, at der forud for fremsættelse af forslaget, var blevet foretaget mere grundige analyser af behovet for forslagets indhold. Enkelte lande udtrykte tvivl om behovet for at tilføre yderligere beføjelser på området til EU-niveauet, og hvorvidt EBA var den rette institution at give sådanne kompetencer.

## **10. Regeringens foreløbige generelle holdning**

Regeringen finder, at bekæmpelse af hvidvask er et grænseoverskridende problem, hvorfor regeringen er positiv overfor forslaget om at styrke EU's indsats.

Regeringen lægger stor vægt på en styrket bekæmpelse af hvidvask, og vil derfor gå aktivt og positivt ind i drøftelserne om nye europæiske initiativer til bekæmpelse af hvidvask mhp. at styrke integriteten, stabiliteten og effektiviteten i det finansielle system.

Regeringen ser frem til et videre arbejde herom med udgangspunkt i Kommissionens forslag. Hensigten med Kommissionens forslag ligger i forlængelse af regeringens egne initiativer til at styrke bekæmpelse af hvidvask og terrorfinansiering.

Regeringen støtter et stærkere fokus på at styrke samarbejdet mellem relevante myndigheder på området, herunder i grænseoverskridende tilfælde. Regeringen lægger desuden vægt på, at der sikres implementering og håndhævelse af allerede vedtagne tiltag.

Regeringen lægger vægt på, at arbejdet prioriterer tiltag, som har størst mulig effekt i bekæmpelse af hvidvask. Regeringen er åben for at drøfte at give europæiske myndigheder, herunder den europæiske banktilsynsmyndighed, EBA, øgede kompetencer til bekæmpelse af hvidvask, hvor det er velbegrundet og skaber merværdi. Samtidig er det vigtigt at undgå dobbelte standarder og unødigt overlap med andre tiltag, herunder særligt arbejdet i FATF.

Regeringen lægger endvidere vægt på, at tiltag skal rettes mod at bekæmpe hvidvask og terrorfinansiering i den finansielle sektor såvel som i andre sektorer, herunder advokater, revisorer m.v.

Endelig vil regeringen arbejde for at få klarhed om anvendelsesområdet for forslaget og den præcise rækkevidde af EBA's beføjelser.

#### **11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg**

I forbindelse med behandling af forslaget i ECOFIN blev der oversendt samlenotat til Folketingets Europaudvalg den 21. september 2018.