



Bruxelles, den 24.7.2019
COM(2019) 360 final

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG
RÅDET**

**Mod en bedre gennemførelse af EU's ramme for bekæmpelse af hvidvask af penge og
finansiering af terrorisme**

DA

DA

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

Mod en bedre gennemførelse af EU's ramme for bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme

I. INDLEDNING

Risiciene for hvidvask af penge og finansiering af terrorisme udgør fortsat en alvorlig trussel mod det finansielle systems integritet og borgernes sikkerhed i Den Europæiske Union. Ifølge Europol¹ har hele 0,7-1,28 % af Den Europæiske Unions (EU's) årlige bruttonationalprodukt vist sig at være "indblandet i mistænkelige finansielle aktiviteter"². Bekæmpelsen af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme er derfor en vigtig prioritet for EU og et led i gennemførelsen af sikkerhedsunionen.

EU har med tiden udviklet en solid lovramme for forebyggelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme i tråd med de internationale standarder, som Den Finansielle Aktionsgruppe har vedtaget. Lovrammen skal holde trit med den stigende integration af de finansielle strømme i det indre marked, de nye tendenser, den teknologiske udvikling og de kriminelles opfindsomhed med hensyn til at udnytte ethvert hul eller smuthul i systemet.

I denne meddelelse sammenfattes en række rapporter vedrørende EU's lovramme for forebyggelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme og gennemførelsen af den. Den ledsages af den overnationale risikovurdering³, som Kommissionen foretager hvert andet år, af de risici for hvidvask af penge og finansiering af terrorisme, som EU's indre marked står over for, en vurdering af de seneste påstande om hvidvasksager, der involverer kreditinstitutter i EU, samt rapporter om samarbejdet mellem finansielle efterretningsenheder⁴ og om sammenkoblingen af medlemsstaternes centrale automatiske mekanismer for bankkonti⁵.

Konklusionerne i denne meddelelse og i de rapporter, der er vedtaget i dag, har til formål at kvalificere debatten om, hvordan bekæmpelsen af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme kan forbedres yderligere og danne grundlag for yderligere drøftelser med relevante aktører.

II. BAGGRUND: LOVRAMMENS HIDTIDIGE UDVIKLING

EU har styrket sin lovramme for forebyggelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme betydeligt i de senere år. Fjerde direktiv om bekæmpelse af hvidvask af penge⁶ ("fjerde

¹ Europol er EU's retshåndhævende organ, <https://www.europol.europa.eu/da/about-europol>.

² Europol's gruppe for finansielle efterretninger, rapporten "*From suspicion to action*" (fra mistanke til handling), 2017:

<https://www.europol.europa.eu/publications-documents/suspicion-to-action-converting-financial-intelligence-greater-operational-impact>.

³ Rapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om vurderingen af de risici for hvidvask og finansiering af terrorisme, der påvirker det indre marked og vedrører grænseoverskridende aktiviteter (COM(2019) 370).

⁴ Report from the Commission to the European Parliament and the Council assessing the framework for cooperation between Financial Intelligence Units (COM(2019) 371).

⁵ Report from the Commission to the European Parliament and the on the interconnection of national centralised automated mechanisms (central registries or central electronic data retrieval systems) of the Member States on bank accounts (COM(2019) 372).

⁶ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2015/849 af 20. maj 2015 om forebyggende foranstaltninger mod anvendelse af det finansielle system til hvidvask af penge eller finansiering af terrorisme, om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 648/2012 og om ophævelse af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2005/60/EF samt Kommissionens direktiv 2006/70/EF (EUT L 141 af 5.6.2015, s. 73).

hvidvaskdirektiv") blev vedtaget i maj 2015, og medlemsstaterne skulle indarbejde det i deres lovgivning senest i juni 2017⁷.

Som led i handlingsplanen med henblik på at styrke bekæmpelsen af finansiering af terrorisme, der blev vedtaget i februar 2016⁸, og som reaktion på afsløringerne i Panama-papirerne i april 2016 blev femte hvidvaskdirektiv⁹ vedtaget i april 2018, og medlemsstaterne skal gennemføre det i deres nationale lovgivning senest i januar 2020. Denne revision af lovgivningen øger gennemsigtigheden af oplysninger om reelt ejerskab, giver finansielle efterretningsenheder bredere adgang til oplysninger, forbedrer samarbejdet mellem tilsynsmyndigheder og underlægger virtuelle valutaer og forudbetalte kort regulering, så finansiering af terrorisme bedre kan forebygges.

Med hensyn til den finansielle sektor skulle nye regler for udveksling og formidling af oplysninger væsentligt forbedre samarbejdet mellem finansielle tilsynsmyndigheder og tilsynsmyndigheder, der bekæmper hvidvask af penge og finansiering af terrorisme¹⁰, ligesom de skulle styrke Den Europæiske Banktilsynsmyndigheds rolle i at sikre overholdelse af EU-reglerne og forbedre samarbejdet om spørgsmål vedrørende bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme.

Direktiv 2018/1673 om strafferetlig bekæmpelse af hvidvask af penge¹¹ supplerer desuden denne forebyggende ramme ved at harmonisere definitionen af den strafbare handling hvidvask af penge og sanktionerne i forbindelse hermed. Direktivet trådte i kraft i december 2018, og medlemsstaterne skal gennemføre det senest i december 2020.

Direktiv 2019/1153 om regler, der letter brugen af finansielle og andre oplysninger¹² styrker yderligere den strafferetlige ramme ved at fremskynde retshåndhævende myndigheders adgang til finansielle oplysninger og forbedre udvekslingen af finansielle oplysninger mellem retshåndhævende myndigheder og finansielle efterretningsenheder. Direktivet træder i kraft i august 2019, og medlemsstaterne skal gennemføre det senest i august 2021.

III. RISICI FOR HVIDVASK AF PENGE OG FINANSIERING AF TERRORISME SAMT OMRÅDER, HVOR DER BØR SKE FORBEDRINGER

På trods af de seneste forbedringer af lovrammen er der fortsat udfordringer. Kommissionen offentliggør i dag en række rapporter, hvor risiciene vurderes, og der peges på de områder, hvor der bør ske forbedringer.

a) Vurdering af risici for Unionen

For det første fremlægger Kommissionen en **overnational vurdering af de risici** for hvidvask af penge og finansiering af terrorisme, der påvirker EU's indre marked, og som vedrører grænseoverskridende aktiviteter, jf. fjerde hvidvaskdirektivs artikel 6. Heri ajourføres den første

⁷ Kommissionen er ved at vurdere gennemførelsen af fjerde hvidvaskdirektiv og arbejder samtidig på at kontrollere, at medlemsstaterne gennemfører reglerne. Kommissionen har indledt traktatbrudssager mod alle 28 medlemsstater, idet den har vurderet, at medlemsstaternes indsendte meddelelser ikke viser en fuldstændig gennemførelse af direktivet.

⁸ COM(2016) 50 final.

⁹ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2018/843 af 30. maj 2018 om ændring af direktiv (EU) 2015/849 om forebyggende foranstaltninger mod anvendelse af det finansielle system til hvidvask af penge eller finansiering af terrorisme og om ændring af direktiv 2009/138/EF og 2013/36/EU (EUT L 156 af 19.6.2018, s. 43).

¹⁰ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2019/878 af 20. maj 2019 om ændring af direktiv 2013/36/EU, for så vidt angår fritagne enheder, finansielle holdingselskaber, blandede finansielle holdingselskaber, aflønning, tilsynsforanstaltninger og -beføjelser og kapitalbevaringsforanstaltninger (EUT L 150 af 7.6.2019).

¹¹ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2018/1673 af 23. oktober 2018 om strafferetlig bekæmpelse af hvidvask af penge, PE/30/2018/REV/1 (EUT L 284 af 12.11.2018, s. 22).

¹² Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2019/1153 af 20. juni 2019 om regler, der letter brugen af finansielle og andre oplysninger med henblik på forebyggelse, afsløring, efterforskning eller retsforfølgning af visse strafbare handlinger, og om ophævelse af Rådets afgørelse 2000/642/RIA (EUT L 186 af 11.7.2019, s. 122).

overnationale risikovurdering, der blev vedtaget i 2017¹³, og der følges op på henstillinger til aktører, der er involveret i bekæmpelsen af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme¹⁴.

Rapporten viser, at de fleste henstillinger i den første overnationale risikovurdering er blevet gennemført af de forskellige aktører. Der består dog fortsat visse horisontale sårbarheder, især hvad angår anonyme produkter, identifikation af reelle ejere og nye ikkeregulerede produkter som virtuelle aktiver. Nogle af dem forventes at blive taget op i forbindelse med den kommende gennemførelse af femte hvidvaskdirektiv, f.eks. gennem medtagelse af udbydere af virtuelle valutaer i direktivets anvendelsesområde og udvidelse af og bredere adgang til registre over reelt ejerskab. Der peges på andre horisontale sårbarheder vedrørende finansielle efterretningsenheder og finansielt tilsyn i Kommissionens rapport om finansielle efterretningsenheder og Kommissionens rapport om vurderingen af de seneste sager om hvidvask af penge, der involverer kreditinstitutter i EU. Rapporten indeholder henstillinger for de enkelte sektorer, og der vil blive fulgt op på overholdelsen af disse henstillinger i den næste overnationale risikovurdering, der skal udsendes inden for to år.

b) Områder, hvor der er behov for at forbedre EU's ramme for bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme

Rapporten om **vurderingen af de seneste påstande om hvidvasksager, der involverer kreditinstitutter i EU**¹⁵, bygger på data fra casestudier, der omfatter et udsnit på ti sager, hvor kreditinstitutter er indblandet i perioden 2012-2018. Der foretages en vurdering af den rolle, som kreditinstitutterne spiller, og af de beføjelser, som er tillagt tilsynsmyndigheder, der bekæmper hvidvask af penge og finansiering af terrorisme, og finansielle tilsynsmyndigheder, samt de foranstaltninger, de træffer. Rapporten fremlægges som et svar på Rådets konklusioner om handlingsplanen for bekæmpelse af hvidvask af penge af 4. december 2018¹⁶, hvori Kommissionen opfordres til at foretage "en efterfølgende gennemgang af de seneste påstande om hvidvasksager, der involverer EU-banker."

Analysen af disse udvalgte sager har afdækket en række alvorlige hændelser, hvor kreditinstitutter ikke har opfyldt centrale krav i hvidvaskdirektivet, f.eks. med hensyn til risikovurdering, kundelegitimation og underretning af finansielle efterretningsenheder om mistænkelige transaktioner og aktiviteter. I nogle tilfælde var tilsynsmyndighederne effektive med hensyn til at komme mangler i kreditinstitutter i forkøbet og kræve afhjælpende foranstaltninger. I andre tilfælde greb tilsynsmyndighederne dog først ind, efter at der var opstået betydelige risici, eller først efter gentagne tilfælde af manglende overholdelse af reglerne og ledelsesmæssige svigt. Der er stor forskel på, hvor rettidige og effektive de efterfølgende tilsynsforanstaltninger over for kreditinstitutterne har været. Ud fra den indfaldsvinkel, at hvidvask og terrorfinansiering skal bekæmpes, har koncerntilsynet været særdeles mangelfuldt. Opsplitning med hensyn til lovgivning og tilsyn har haft en negativ indvirkning på effektiviteten af samarbejdet mellem de forskellige berørte aktører.

¹³ COM (2017) 340 final af 26.6.2017.

¹⁴ Vurderingen af risici i forbindelse med tredjelande, som frembyder en betydelig risiko for EU's finansielle system, foretages fortsat separat fra den overnationale risikovurdering og ved hjælp af Kommissionens delegerede retsakter, hvori sådanne højrisikotredjelande identificeres. Den nuværende liste over højrisikotredjelande findes i Kommissionens delegerede forordning (EU) 2016/1675 af 14. juli 2016 til supplerings af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2015/849 gennem identificering af højrisikotredjelande med strategiske mangler, senest ændret ved delegeret forordning (EU) 2018/1467 af 27. juli 2018. Efter at Rådet forkastede den delegerede forordning, som Kommissionen havde vedtaget den 13. februar 2019, og som ville have erstattet den nuværende liste, har Kommissionen samarbejdet med Europa-Parlamentet og Rådet om en forbedret metode og har intensiveret sit samarbejde med relevante tredjelande og med Den Finansielle Aktionsgruppe (FATF).

¹⁵ Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the assessment of recent alleged money laundering cases involving EU credit institutions (COM(2019) 373).

¹⁶ <https://www.consilium.europa.eu/da/press/press-releases/2018/12/04/money-laundering-council-adopts-conclusions-on-an-action-plan-for-enhanced-monitoring/>.

I rapporten om **finansielle efterretningsenheder**¹⁷ vurderes rammen for de finansielle efterretningsenheders samarbejde med tredjelande samt hindringer og muligheder for at styrke samarbejdet mellem finansielle efterretningsenheder i Den Europæiske Union, herunder muligheden for at oprette en koordinerings- og støttemekanisme. Kommissionen er juridisk forpligtet til at offentliggøre rapporten i henhold til hvidvaskdirektivets artikel 65, stk. 2.

Vurderingen har vist, at visse finansielle efterretningsenheder ikke fører en meningsfuld dialog med forpligtede enheder, idet de undlader at give dem feedback om nyten af deres indberetninger af mistænkelige transaktioner. Desuden går manglen på modeller til indberetning ud over kvaliteten af de forpligtede enheders indberetninger. Flere finansielle efterretningsenheder overholder ikke fuldt ud deres forpligtelse til at udveksle oplysninger med andre finansielle efterretningsenheder. De tilbagevendende tekniske problemer, som har ramt FIU.net, har tilsyneladende været en vigtig omstændighed, der gør det besværligere for finansielle efterretningsenheder at udveksle oplysninger. Vurderingen har også vist, at den manglende regulering af udvekslingen af oplysninger mellem medlemsstaternes finansielle efterretningsenheder og tredjelandes finansielle efterretningsenheder har ført til en ikkeharmoniseret tilgang til udvekslingen. Der er også behov for at sikre, at udvekslingen overholder EU's databeskyttelsesramme.

Endelig fremlægges rapporten om **sammenkoblingen af medlemsstaternes centrale automatiske systemer for bankkonti**¹⁸ som svar på hvidvaskdirektivets artikel 32a, stk. 5, hvori Kommissionen pålægges at vurdere betingelserne og de tekniske specifikationer for og procedurer til at garantere sikker og effektiv sammenkobling af de centrale automatiske mekanismer. Rapporten indeholder derfor en vurdering af de forskellige IT-løsninger på EU-plan, som allerede er taget i brug eller er under udvikling, og som kan tjene som modeller for en mulig sammenkobling af de centrale mekanismer. Det konkluderes i rapporten, at sammenkoblingen er teknisk mulig, og at det, i betragtning af at en fremtidig sammenkobling af de centrale mekanismer vil fremskynde adgangen til finansielle oplysninger og lette det grænseoverskridende samarbejde, er Kommissionens hensigt at høre relevante aktører, regeringer samt finansielle efterretningsenheder, retshåndhavende myndigheder og kontorer for inddrivelse af aktiver, som kan være potentielle "slutbrugere" af et muligt system til sammenkobling. Gennemførelsen af en sammenkobling forudsætter en retsakt.

IV. KONKLUSION

Bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme er en vedvarende opgave, som understøttes af en lovramme, som det er nødvendigt at ajourføre regelmæssigt for at holde trit med udviklingen. Der er gjort store fremskridt med at forbedre den eksisterende ramme, navnlig gennem de tilpasninger af lovgivningen, der er foretaget de seneste år. Rammen anvendes dog meget forskelligt, og dermed er det et strukturelt problem, at EU ikke har kapacitet til at forhindre, at det finansielle system anvendes til ulovlige formål.

I et integreret indre marked udgør opsplittning og fejl i anvendelsen af den lovrammen en trussel mod integriteten af EU's finansielle system og mere generelt EU's sikkerhed. Dette nødvendiggør en vedvarende, hurtig og sammenhængende indsats for at sørge for, at lovgivningen om bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme gennemføres fuldt ud på sammenhængende og effektiv vis, ikke mindst af centrale kompetente myndigheder som tilsynsmyndigheder og finansielle efterretningsenheder. Kommissionen vil fortsat overvåge gennemførelsen af den ajourførte lovramme og henstillingerne i dens overnationale risikovurdering.

Mange risici og mangler er allerede afhjulpel eller vil snart blive det takket være de nylige ændringer i lovrammen, men nogle af de konstaterede mangler er af strukturel art og er endnu

¹⁷ Report from the Commission to the European Parliament and the Council assessing the framework for cooperation between Financial Intelligence Units (COM(2019) 371).

¹⁸ Report from the Commission to the European Parliament and the on the interconnection of national centralised automated mechanisms (central registries or central electronic data retrieval systems) of the Member States on bank accounts (COM(2019) 372).

ikke blevet afhjulpet.

Konklusionerne i de rapporter, der er vedtaget i dag, har til formål at kvalificere debatten om, hvordan rammen for bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme kan forbedres yderligere og danne grundlag for yderligere drøftelser med relevante aktører.

Det kan overvejes at harmonisere regelsættet om bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme yderligere. En løsningsmodel er at ændre hvidvaskdirektivet til en forordning, som kan etablere en harmoniseret og umiddelbart gældende lovgivningsmæssig EU-ramme for bekæmpelsen af hvidvask af penge. Der kan også overvejes forskellige alternativer for at sikre et tilsyn med bekæmpelse af hvidvask af penge i den finansielle sektor, som er ensartet og af høj kvalitet, hvilket muligvis kræver, at specifikke tilsynsopgaver i forbindelse med bekæmpelsen af hvidvask af penge overdrages til et EU-organ. Desuden viser vurderingerne, at der er behov for en stærkere mekanisme til at koordinere og understøtte de finansielle efterretningsenheders samarbejde og analyser på tværs af grænserne.