

## MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN

### om en handlingsplan for en samlet EU-politik for forebyggelse af hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme

(2020/C 164/06)

#### I. Indledning

Kommissionen er fast besluttet på at bekæmpe hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme både inden for EU og globalt. Der bør være nul-tolerance over for sorte penge inden for Den Europæiske Union. Den seneste stigning i kriminelle aktiviteter i forbindelse med covid-19 pandemien <sup>(1)</sup> er en påmindelse om, at kriminelle vil udnytte alle muligheder for at forfølge deres ulovlige aktiviteter til skade for samfundet. EU skal være lige så fast besluttet på at sikre, at de ikke drager fordel af udbyttet fra disse strafbare forhold.

I løbet af tredive år har EU udviklet en solid lovramme for bekæmpelse af hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme, som er underbygget af EU-Domstolens praksis <sup>(2)</sup>. EU-reglerne er vidtrækkende og går endnu videre end de internationale standarder, der er vedtaget af Den Finansielle Aktionsgruppe (FATF) <sup>(3)</sup>. Den række af virksomheder og erhverv, som er omfattet af disse regler, er støt blevet udvidet.

Den seneste udvikling på det lovgivningsmæssige område har taget sigte på at styrke EU's lovramme for bekæmpelse af hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme (AML/CFT). Det drejer sig om ændringer af det fjerde hvidvaskningsdirektiv (4AML), indført ved det femte hvidvaskningsdirektiv (5AML) <sup>(4)</sup>, et udvidet mandat til Den Europæiske Banktilsynsmyndighed <sup>(5)</sup>, nye bestemmelser om kontrol med likvide midler <sup>(6)</sup>, der finder anvendelse fra juni 2021, ændringer af kapitalkravsdirektivet (CRDV) <sup>(7)</sup>, nye regler om retshåndhævelsesmyndigheders adgang til finansielle oplysninger <sup>(8)</sup> og en harmoniseret definition af strafbare handlinger og sanktioner i forbindelse med hvidvask af penge <sup>(9)</sup>.

Endvidere har EU indført en ny samlet ordning til beskyttelse af whistleblowere, der skal være gennemført senest i december 2021 <sup>(10)</sup>, og som supplerer de gældende regler om beskyttelse af whistleblowere i 4AML. Den nye ordning vil gøre det lettere for de nationale myndigheder og EU-myndighederne at forebygge, afsløre og håndtere overtrædelser af bl.a. reglerne om bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme.

<sup>(1)</sup> Europol, »Pandemic profiteering: how criminals exploit the COVID-19 crisis«, marts 2020. Den Europæiske Banktilsynsmyndighed har også mindet kreditinstitutter og finansielle institutioner om betydningen af effektive systemer og kontroller og anmodet de kompetente myndigheder om at støtte dem i den forbindelse. Se »EBA statement on actions to mitigate financial crime risks in the COVID-19 pandemic«.

<sup>(2)</sup> Domstolen har anerkendt, at målet om at bekæmpe hvidvaskning af penge er knyttet til beskyttelse af den offentlige orden og kan berettige en restriktion af de grundlæggende friheder, der er sikret ved traktaten, herunder den frie bevægelighed for kapital. Restriktioner skal være forholdsmæssige (jf. Jyske Bank Gibraltar, C 212/11, og Lhu Zeng, C-190/17).

<sup>(3)</sup> FATF er et mellemstatsligt organ, der fastsætter standarder for og fremmer en effektiv gennemførelse af foranstaltninger til bekæmpelse af hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme. Kommissionen, 14 EU-medlemsstater og 2 EFTA-EØS-stater er medlemmer af FATF, mens 13 medlemsstater er medlemmer af Moneyval, en regional organisation.

<sup>(4)</sup> 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).

<sup>(5)</sup> Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2019/2175 af 18. december 2019 om ændring af forordning (EU) nr. 1093/2010 om oprettelse af en europæisk tilsynsmyndighed (Den Europæiske Banktilsynsmyndighed), forordning (EU) nr. 1094/2010 om oprettelse af en europæisk tilsynsmyndighed (Den Europæiske Tilsynsmyndighed for Forsikrings- og Arbejdsmarkedspensionsordninger), forordning (EU) nr. 1095/2010 om oprettelse af en europæisk tilsynsmyndighed (Den Europæiske Værdipapir- og Markedstilsynsmyndighed), forordning (EU) nr. 600/2014 om markeder for finansielle instrumenter, forordning (EU) 2016/1011 om indeks, der bruges som benchmarks i finansielle instrumenter og finansielle kontrakter eller med henblik på at måle investeringsfondes økonomiske resultater, og forordning (EU) 2015/847 om oplysninger, der skal medsendes ved pengeoverførsler (EUT L 334 af 27.12.2019, s. 1).

<sup>(6)</sup> Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2018/1672 af 23. oktober 2018 om kontrol med likvide midler, der føres ind i eller ud af Unionen, og om ophævelse af forordning (EF) nr. 1889/2005 (EUT L 284 af 12.11.2018, s. 6).

<sup>(7)</sup> 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, s. 253).

<sup>(8)</sup> 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).

<sup>(9)</sup> Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2018/1673 af 23. oktober 2018 om strafferetlig bekæmpelse af hvidvask af penge (EUT L 284 af 12.11.2018, s. 22).

<sup>(10)</sup> Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2019/1937 af 23. oktober 2019 om beskyttelse af personer, der indberetter overtrædelser af EU-retten (EUT L 305 af 26.11.2019, s. 17).

Der er dog i stigende omfang enighed om, at rammen skal forbedres betydeligt. Det er nødvendigt at tackle de store afvigelser, der er mellem den måde, som rammen anvendes på, og alvorlige svagheder ved regleres håndhævelse.

I meddelelsen med titlen *Mod en bedre gennemførelse af EU's ramme for bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme* <sup>(1)</sup> og ledsagende rapporter af juli 2019 redegør Kommissionen for de foranstaltninger, der er nødvendige for at sikre en samlet EU-politik for forebyggelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme (AML/CFT). De omfatter bedre gennemførelse af gældende regler, et mere detaljeret og harmoniseret regelsæt, ensartet tilsyn af høj kvalitet, herunder ved overdragelse af specifikke tilsynsopgaver til et EU-organ, sammenkobling af centraliserede bankkontoregistre og en stærkere mekanisme til at koordinere og understøtte de finansielle efterretningsenheders (FIU'ers) arbejde.

Europa-Parlamentet og Rådet tilslutter sig dette synspunkt. Europa-Parlamentet opfordrede i sin beslutning af 19. september 2019 <sup>(2)</sup> til, at der sættes yderligere skub i initiativer, der kan håndhæve foranstaltninger til bekæmpelse af hvidvask og af finansiering af terrorisme på EU-plan, og at medlemsstaterne fremskynder gennemførelsesprocessen. Den 5. december 2019 vedtog Rådet (økonomi og finans) konklusioner om strategiske prioriteter vedrørende bekæmpelse af hvidvask af penge og af finansiering af terrorisme <sup>(3)</sup> og opfordrede Kommissionen til at undersøge tiltag til at styrke Unionens de gældende rammer.

Kommissionen har til hensigt at gennemføre en samlet EU-politik for bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme, der er tilpasset de specifikke trusler, risici og sårbarheder, som EU i øjeblikket er konfronteret med <sup>(4)</sup>, og udformet på en måde, som muliggør effektiv udvikling, samtidig med at der tages hensyn til innovation. En stærkere ramme for bekæmpelse af hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme vil yderligere fremme integriteten af EU's finansielle system, hvilket er nødvendigt for at fuldføre gennemførelsen af bankunionen og Den Økonomiske og Monetære Union.

Der bør med forbehold af en konsekvensanalyse, herunder af følgerne for de grundlæggende rettigheder, indføres et integreret AML/CFT-system på EU-plan. Med udgangspunkt i eksemplet med de reformer, der blev indført inden for regulering af tilsynsmæssige krav til banker og banktilsyn, bør systemet bygge på et harmoniseret regelsæt og en tilsynsmyndighed på EU-niveau, som indgår i et tæt samarbejde med nationale kompetente myndigheder, med henblik på at sikre et konsekvent tilsyn af høj kvalitet i hele det indre marked. Dette bør kombineres med oprettelse af en EU-støtte- og -koordineringsmekanisme for FIU'er, som fremmer deres effektivitet, og med sammenkobling af nationale centraliserede bankkontoregistre, som vil fremskynde grænseoverskridende adgang for retshåndhævelsesmyndigheder og FIU'er til bankkontooplysninger.

I denne handlingsplan skitseres det, hvordan Kommissionen har til hensigt at nå disse mål, som hviler på seks søjler:

- sikre effektiv gennemførelse af den gældende EU-ramme for bekæmpelse af hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme
- indføre et fælles EU-regelsæt for bekæmpelse af hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme
- tilvejebringe tilsyn på EU-niveau med bekæmpelse af hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme
- oprette en EU-støtte og -koordineringsmekanisme for FIU'er
- håndhæve strafferetlige bestemmelser og informationsudveksling på EU-niveau
- styrke den internationale dimension af EU-rammen for bekæmpelse af hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme.

## II. Sikre effektiv gennemførelse af den gældende EU-ramme for bekæmpelse af hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme

Førsteprioriteten er at sikre, at EU-reglerne om bekæmpelse af hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme gennemføres konsekvent og effektivt af medlemsstaterne, de kompetente myndigheder og forpligtede enheder. Det kræver en indsats på flere fronter.

<sup>(1)</sup> COM(2019) 360 final.

<sup>(2)</sup> Europa-Parlamentets beslutning af 19. september 2019 om status for gennemførelsen af Unionens lovgivning om bekæmpelse af hvidvaskning af penge (2019/2820(RSP)).

<sup>(3)</sup> Rådets konklusioner af 5. december 2019 om strategiske prioriteter vedrørende bekæmpelse af hvidvask af penge og af finansiering af terrorisme (14823/19).

<sup>(4)</sup> Som fremhævet i Unionens seneste overnationale risikovurdering, dvs. rapporten fra Kommissionen om vurdering af de risici for hvidvask af penge og finansiering af terrorisme, der påvirker det indre marked og vedrører grænseoverskridende aktiviteter (COM (2019) 370 final).

### *Sikre effektiv gennemførelse af hvidvaskningsdirektivet (AMLD)*

For så vidt angår gennemførelsen af 4AMLD har Kommissionen indledt traktatbrudssager mod alle medlemsstaterne for manglende fuldstændig gennemførelse af direktivet. Flere medlemsstater reagerede på sådanne overtrædelser ved at indføre nye love, hvilket har ført til afslutning af de relevante traktatbrudssager. Traktatbrudssager mod andre medlemsstater pågår fortsat. Den faktiske anvendelse af 4AMLD i medlemsstaterne vurderes i forbindelse med en undersøgelse, som afsluttes midt i 2021, og som vil danne grundlag for den rapport, Kommissionen skal forelægge om den faktiske anvendelse af 4AMLD <sup>(15)</sup>.

For så vidt angår gennemførelsen af 5AMLD med frist den 10. januar 2020 har Kommissionen allerede indledt en række traktatbrudssager mod de medlemsstater, som ikke har givet underretning af gennemførelsesforanstaltninger. Kommissionen vil nøje overvåge medlemsstaternes oprettelse af centrale bankkontomekanismer og registre over reelt ejerskab for at sikre, at de indeholder data af høj kvalitet.

Arbejdet med at sammenkoble registre over reelt ejerskab er allerede påbegyndt, og sammenkoblingen vil være operationel i 2021. Kommissionen vil også offentliggøre en tredje overnational risikovurdering (SNRA) i 2021 med henblik på at informere om den risikobaserede metode.

### *Overvåge medlemsstaternes evne til at forebygge og bekæmpe hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme*

Hvidvaskning af penge er ikke blot til skade for stabiliteten i EU's finansielle system, men også for økonomien, god forvaltning og investorernes tillid. Kommissionen analyserer i forbindelse med det europæiske semesters cyklus, hvordan reglerne om bekæmpelse af hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme anvendes i medlemsstaterne i praksis, hvilket fører til AML/CFT-relaterede landespecifikke henstillinger, som vedtages af Rådet. Kommissionen yder endvidere teknisk bistand til medlemsstaterne i forbindelse med gennemførelsen af disse nødvendige reformer med henblik på at fjerne nogle af de vigtigste smuthuller i AML/CFT-systemet på EU-plan gennem støtteprogrammet for strukturreformer. De omfatter utilstrækkeligt personale hos de kompetente myndigheder, mangler ved anvendelsen af den risikobaserede metode og begrænsning af risici som følge af misbrug af skuffeselskaber, gyldne visa og statsborgerskabsordninger.

### *Den Europæiske Banktilsynsmyndighed (EBA)*

EBA's mandat er for nylig blevet udvidet ved forordning (EU) 2019/2175 <sup>(16)</sup>, som giver EBA ansvaret for at lede, koordinere og overvåge de bestræbelser på at bekæmpe hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme, der udfoldes af alle udbydere af finansielle tjenester og kompetente myndigheder i EU. EBA har også beføjelse til at oprette en EU-dækkende AML/CFT-database med oplysninger om risici og tilsynsforanstaltninger, foretage risikovurderinger af kompetente myndigheder og om nødvendigt anmode myndigheder om at undersøge og overveje at træffe foranstaltninger i forhold til individuelle finansielle institutioner. Kommissionen forventer, at EBA fuldt ud gør brug af sine udvidede beføjelser, navnlig i forhold til at undersøge, om en national tilsynsmyndighed har overtrådt EU-retten i forbindelse med varetagelsen af sine opgaver. EBA er allerede begyndt med at foretage gennemførelsesundersøgelser og offentliggjorde den første rapport i februar 2020 <sup>(17)</sup>. I den rapport henvises der til en række udfordringer, og det anføres, at de kompetente myndigheders tilgang til AML/CFT-tilsynet med banker ikke altid var effektiv.

Som anført i afsnit IV vil oprettelsen af en tilsynsmyndighed på EU-plan øge overholdelsen af reglerne. Det vil sikre, at der træffes passende foranstaltninger for i første omgang at forhindre, at der opstår hvidvaskning af penge, og derefter, hvis det ikke er muligt, at der pålægges effektive sanktioner. Den nye tilsynsmyndighed på EU-niveau vil blive udformet således, at det sikres, at den har de AML/CFT-kompetencer, den kapacitet og de beføjelser på efterforskningsområdet og den beslutningsstruktur, der er påkrævet for at gennemføre reglerne mere effektivt og handle på en forebyggende måde, at der opstår mistanke, for at sikre effektiv anvendelse af det fælles regelsæt. Kommissionen er af den opfattelse, at kontrol på stedet for at vurdere AML/CFT-rammens effektivitet i medlemsstaterne vil blive afgørende for at tilvejebringe standarder af høj kvalitet i hele Unionen.

<sup>(15)</sup> Artikel 65, stk. 1, i 4AMLD.

<sup>(16)</sup> Jf. fodnote 5.

<sup>(17)</sup> »EBA report on competent authorities' approaches to the anti-money laundering and countering the financing of terrorism supervision of banks, EBA/Rep/2020/06«.

Kommissionen vil fortsat sikre fuldstændig og korrekt gennemførelse af reglerne om bekæmpelse af hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme og vil fremsætte forslag til landespecifikke henstillinger om bekæmpelse af hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme i det andet kvartal i 2020.

### III. Tilvejebringe en udbygget regelsæt

EU's regelsæt er vidtrækkende. Bestemmelserne har efterhånden udvidet de såkaldte forpligtede enheders anvendelsesområde <sup>(18)</sup> og listen over forudgående forbrydelser, sat mere fokus på reelt ejerskab og den risikobaserede metode og stort set fjernet hindringerne for kommunikation og samarbejde mellem relevante myndigheder. Dette regelsæt har tilvejebragt medlemsstaterne en samlet lovgivningsmæssig ramme til bekæmpelse af hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme.

Den nuværende tilgang til EU-lovgivningen har dog ført til divergerende gennemførelse af rammen i medlemsstaterne og delvis til indførelse af yderligere krav, som går videre end dem, der følger af EU-lovgivningen. Det drejer sig om foranstaltninger som f.eks. identifikation af yderligere forpligtede enheder som crowdfundingplatforme eller diamanthandlere, indrømmelse af beføjelser til FIU'er til at indefryse aktiver og indførelse af restriktioner for kontantbetalinger <sup>(19)</sup>. Konsekvenserne er et opsplittet lovgivningsmæssigt landskab i hele EU, som skaber yderligere omkostninger og byrder for dem, der yder grænseoverskridende tjenester, eller forårsager regelarbitrage, som indebærer, at virksomheder bliver registreret der, hvor reglerne er mere lempelige.

Manglen på detaljer i de regler, som finder anvendelse, og ansvarsopdelingen i forbindelse med grænseoverskridende spørgsmål fører til forskellige fortolkninger af direktivet i medlemsstaterne. Mangelfuldt samarbejde mellem kompetente myndigheder (FIU'er, tilsynsmyndigheder, retshåndhævelses-, told- og skattemyndigheder), både indenlandsk og på tværs af grænser, skaber eventuelle smuthuller, som kriminelle kan udnytte. De europæiske tilsynsmyndigheder har endvidere anført <sup>(20)</sup>, at afvigelser i forbindelse med den lovgivningsmæssige tilgang til tilsyn og anvendelse af den risikobaserede metode undergraver leveringen af grænseoverskridende tjenester og øger omkostningerne for virksomhederne, samtidig med at den velfungerende EU-ramme for bekæmpelse af hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme også undergraves. Dette spørgsmål er navnlig relevant på FinTech-området, og EBA har anbefalet Kommissionen at harmonisere de krav, som bør finde anvendelse på disse virksomheder <sup>(21)</sup>, når de indebærer risici for hvidvaskning af penge/finansiering af terrorisme.

EU-lovgivningen om bekæmpelse af hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme skal gøres mere detaljeret og mere præcis og i mindre grad være genstand for divergerende gennemførelse. Visse yderligere krav, som medlemsstaterne stiller ved gennemførelse af direktiver om bekæmpelse af hvidvaskning af penge, kunne dog bidrage til en stærkere ramme for bekæmpelse af hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme og kunne integreres i det fremtidige EU-regelsæt. For at begrænse divergerende fortolkning og anvendelse af reglerne bør visse dele af hvidvaskningsdirektivet ændres til bestemmelser, der finder direkte anvendelse, i en forordning. Dette tiltag bør i det mindste omfatte bestemmelserne vedrørende listen over forpligtede enheder, kundekendingskrav, interne kontroller og indberetningspligt samt bestemmelserne om registre over reelt ejerskab og centrale bankkontomekanismer. En mere harmoniseret tilgang til identifikation af politisk eksponerede personer bør også overvejes. Der bør navnlig sættes fokus på systemets effektivitet ved at tilvejebringe flere detaljer om tilsynets opbygning og opgaver i forhold til alle forpligtede enheder og FIU'ernes opgaver (jf. de følgende afsnit). Et integreret AML/CFT-system på EU-plan vil også have behov for et tilstrækkeligt detaljeret regelsæt for at fremme direkte tilsyn.

For så vidt angår særlige regler kan der desuden opnås yderligere harmonisering ved hjælp af beføjelser til at vedtage mere detaljerede regler ved hjælp af delegerede retsakter eller gennemførelsesretsakter for at tilpasse sig til skiftende situationer.

<sup>(18)</sup> EU-rammen finder ikke blot anvendelse på den finansielle sektor, retlige aktører og revisorer, men også på ejendomsmæglere, spiltjenester, personer, der handler med varer, udbydere af valutaveksling mellem virtuelle valutaer og fiatvalutaer, udbydere af virtuelle tegnebøger og kunsthåndlere.

<sup>(19)</sup> Rapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om restriktioner for kontantbetalinger (COM(2018) 483 final). Mulighederne for en yderligere målrettet vurdering af dette spørgsmål vil blive undersøgt i løbet af 2021.

<sup>(20)</sup> De europæiske tilsynsmyndigheders »Joint Opinion of the European Supervisory Authorities on the risks of money laundering and terrorist financing affecting the European Union's financial sector«, 4. oktober 2019.

<sup>(21)</sup> »EBA Report on potential impediments to the cross-border provision of banking and payment services«, 29. oktober 2019.

EU-lovgivningens anvendelsesområde skal udvides for at tage højde for konsekvenserne af teknologisk innovation og udviklingen i internationale standarder. Bestræbelser på internationalt plan viser, at der er behov for at udvide rækken af sektorer eller enheder, som reglerne om bekæmpelse af hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme finder anvendelse på, og at vurdere, hvordan reglerne bør finde anvendelse på udbydere af virtuelle aktiver, som endnu ikke er omfattet heraf <sup>(22)</sup>. Andre foranstaltninger kunne omfatte fremme af brugen af digital identifikation til at identificere kunder og verificere kundeidentitet på afstand samt til at etablere forretningsforbindelser på afstand eller indføre et loft over store kontantbetalinger. Endvidere er det nødvendigt med en sammenkobling af centrale bankkontomekanismer i hele EU for at fremskynde retshåndhævelsesmyndigheders og FIU'ers adgang til finansielle oplysninger og fremme samarbejde på tværs af grænser.

I betragtning af stigningen i cyberrelateret finansiell kriminalitet og svig i særdeleshed kunne det overvejes at indføre bestemmelser, som fremmer administrativ indefrysning for FIU'er og forpligter finansielle institutioner til at følge op på anmodninger om opkald og til at foretage sådanne. Ordninger for tildeling af statsborgerskab og opholdsret mod investeringer indebærer yderligere risici. Der bør gøres behørig overvejelser om, hvordan disse risici kan begrænses. Der bør også gøres overvejelser om de risikobehæftede sektorer, der identificeres ved SNRA-vurderingen.

I forbindelse med bestræbelserne på at indføre sådanne nye standarder er det vigtigt at holde yderligere finansielle og administrative byrder for medlemsstaterne og forpligtede enheder på et minimum og at anvende en risikobaseret metode.

Med udsigt til udvidede sanktioner i tilfælde af mangler ved bekæmpelse af hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme har forpligtede enheder ledt efter metoder til at fremme efterlevelse af reglerne – lige fra tildeling af yderligere ressourcer og indførelse af omfattende afhjælpningsprogrammer til radikal revision af deres forretningsmodeller og udelukkelse af visse produkter, kunder eller markeder, herunder korrespondentbankvirksomhed. Det kan få utilsigtede konsekvenser for leveringen af finansielle tjenesteydelser og finansieringen af økonomien. Teknologiske løsninger, som kan medvirke til i højere grad at afsløre mistænkelige transaktioner og aktiviteter, skal være på linje med internationale standarder og EU-standarder for bekæmpelse af hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme og i overensstemmelse med andre EU-bestemmelser, herunder om databeskyttelse og kartelbekæmpelse.

Tanken med Unionens regler om bekæmpelse af hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme er ikke at hindre adgangen til legitime finansielle tjenesteydelser, og derfor er der behov for større klarhed med hensyn til, hvordan reglerne om bekæmpelse af hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme er forbundet med anden lovgivning i den finansielle sektor <sup>(23)</sup>. Det bør overvejes, hvorvidt og under hvilke omstændigheder hvidvaskning af penge eller finansiering af terrorisme kunne føre til en erklæring om at være nødlidende eller forventeligt nødlidende og eventuelt udløse afvikling af en bank i henhold til direktivet om genopretning og afvikling <sup>(24)</sup> eller likvidation i overensstemmelse med almindelig insolvensbehandling og til et behov for at refundere midler til indskydere. Direktivet om indskudsgarantiordninger <sup>(25)</sup> kunne drage fordel af klarere bestemmelser for at mindske risikoen for, at indskydere, som mistænkes for hvidvaskning af penge eller finansiering af terrorisme, refunderes midler ved en udbetaling i henhold til en indskudsgarantiordning (DGS), og samtidig også tydeliggøre, hvilke roller DGS'erne og andre relevante AML/CFT-myndigheder har. Spørgsmålet om, hvordan forpligtelsen i henhold til direktivet om betalingskonti <sup>(26)</sup> til at give alle forbrugere adgang til en grundkonto, kan forenes med forpligtelsen i henhold til reglerne om bekæmpelse af hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme til at bringe forretningsforbindelsen til ophør, hvis forpligtede enheder har mistanke til kunden eller ikke kan indhente opdaterede kundeoplysninger, fortjener også at blive taget op til nærmere overvejelse. Endelig bliver der behov for at vurdere, om de kategorier af betalingstjenesteudbydere, der i øjeblikket er omfattet af lovgivningen om bekæmpelse af hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme, er tilstrækkelige.

Regelsættet om finansielle tjenesteydelser kunne udbygges yderligere for at sikre, at tilsynsmyndighederne har konkrete forpligtelser til at dele oplysninger med deres AML/CFT-modparter. Der bør stilles skærpede AML/CFT-betingelser i forbindelse med de egnetheds- og hæderlighedsprøver, der er omhandlet i lovgivningen om finansielle tjenesteydelser.

<sup>(22)</sup> FATF definerer virtuelle aktiver som digitale udtryk for værdi, som kan handles eller overføres digitalt, og som kan anvendes til betalings- eller investeringsformål. Virtuelle aktiver omfatter ikke digitale udtryk for fiatvalutaer, værdipapirer eller andre finansielle aktiver, som allerede er omfattet af gruppens standarder.

<sup>(23)</sup> Se også meddelelsen i Kommissionens arbejdsprogram om, at Kommissionen har til hensigt at fremsætte forslag til et regelsæt om kryptoaktiver.

<sup>(24)</sup> Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/59/EU af 15. maj 2014 om et regelsæt for genopretning og afvikling af kreditinstitutter og investeringsselskaber (EUT L 173 af 12.6.2014, s. 190).

<sup>(25)</sup> Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/49/EU af 16. april 2014 om indskudsgarantiordninger (EUT L 173 af 12.6.2014, s. 149).

<sup>(26)</sup> Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/92/EU af 23. juli 2014 om sammenlignelighed af gebyrer i forbindelse med betalingskonti, flytning af betalingskonti og adgang til betalingskonti med basale funktioner (EUT L 257 af 28.8.2014, s. 214).

De forpligtede enheder skal, når de tilgår oplysninger, som er relevante for gennemførelse af kundekendingsprocedurer, og de offentlige myndigheder, når de udveksler oplysninger indbyrdes, herunder uden for EU, fuldt ud overholde EU's databeskyttelseslovgivning. Hvis forpligtede enheder får adgang til visse offentligt ejede registre, kunne det f.eks. give anledning til databeskyttelsesmæssige betænkeligheder. Problemerne med at sikre overholdelse af bestemmelserne om databeskyttelse og fortrolighed blev også nævnt i forbindelse med udveksling af oplysninger mellem kompetente myndigheder. Der bør tages behørigt hensyn til disse spørgsmål.

Kommissionen vil fremsætte forslag til lovgivning i det første kvartal af 2021 med henblik på at tilvejebringe et fælles regelsæt inden for bekæmpelse af hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme baseret på en tilbundsående konsekvensanalyse.

#### IV. Tilvejebringe tilsyn på EU-niveau med bekæmpelse af hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme

Tilsyn indgår som et centralt led i en effektiv ramme for bekæmpelse af hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme. Betydningen af et passende tilsyn blev bekræftet i pakken vedrørende hvidvaskning af penge fra juli 2019, hvor analysen af flere tilfælde af hvidvaskning af penge afslørede væsentlige mangler ved kreditinstitutternes risikostyring og tilsynet med dem både fra AML/CFT-tilsynsmyndighedernes og de generelle tilsynsmyndigheders side. Samtidig tyder påståede tilfælde af hvidvaskning af penge, som for nyligt er bragt for dagen ved undersøgende journalistik, også på, at der er tale om mangelfuldt tilsyn med ikke-finansielle enheder.

Disse alvorlige problemer skyldes både tilsynsrammens udformning og gennemførelsen heraf. I EU er tilsynet med bekæmpelse af hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme på indeværende tidspunkt medlemsstatsbaseret. Med hensyn til kvalitet og effektivitet, så er der tale om en ujævn fordeling i EU, for der er betydelig forskel på de menneskelige og finansielle ressourcer og de kompetencer, der afsættes til denne opgave, og den prioritet, som den tillægges. EU råder ikke over tilstrækkeligt effektive foranstaltninger til at håndtere AML/CFT-relaterede hændelser med grænseoverskridende aspekter. EU's ramme for bekæmpelse af hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme er kun så stærk som det svageste led, og mangler ved en enkelt national kompetent myndighed indebærer risici for hele det indre marked. Derved skades EU som helhed både i finansiell og økonomisk henseende og i forhold til omdømme.

EU har ikke råd til at vente på, at der opstår flere problemer, inden der opbygges et effektivt AML/CFT-tilsynssystem, som kan bidrage til et indre marked og en bankunion, som begge er velfungerende. Det er helt afgørende med et AML/CFT-tilsyn af høj kvalitet i hele EU, hvis tilliden blandt borgerne og i det bredere internationale samfund skal genoprettes.

Der er et klart og evidensbaseret behov for at have et integreret AML/CFT-tilsynssystem på EU-niveau, som sikrer, at AML/CFT-regelsættet anvendes konsekvent og på en højt kvalificeret måde i hele EU og fremmer effektivt samarbejde mellem alle relevante kompetente myndigheder. Selv om der kan være stor forskel på de pågældende sektorer og problemer, så kan erfaringerne fra oprettelsen af eksisterende mekanismer på EU-niveau, som er tillagt centraliserede tilsynsopgaver, og deres funktionsmåde, f.eks. den fælles tilsynsmekanisme, Den Fælles Afviklingsinstans og Det Europæiske Finanstillsynssystem, tilvejebringe nyttig indsigt.

Et AML/CFT-tilsynssystem på EU-niveau, der etableres med henblik på at integrere og supplere de nationale tilsynssystemer, vil tackle tilsynsmæssig opsplitning, sikre harmoniseret anvendelse af AML/CFT-reglerne i EU og effektiv håndhævelse heraf, støtte tilsynsaktiviteter på stedet og sikre en konstant strøm af oplysninger om igangværende foranstaltninger og væsentlige identificerede mangler. De nationale tilsynsmyndigheder vil fortsat spille en afgørende rolle inden for dette system og vil fortsat være ansvarlige for hovedparten af det daglige tilsyn. Det prioriteres at få etableret EU-kernen i dette system, og dets funktioner, kompetencer og interaktion med nationale tilsynsmyndigheder skal defineres klart i et lovgivningsmæssigt forslag.

##### *Funktioner tillagt AML/CFT-tilsynsmyndigheden på EU-niveau*

AML/CFT-tilsynsmyndigheden på EU-niveau skal tillægges meget klare beføjelser til at føre tilsyn med nationale myndigheder og pålægge dem at varetage forskellige AML/CFT-relaterede opgaver samt til at styrke koordineringen med tilsynsmyndigheder i tredjelande. En formel proces bør definere EU-tilsynsmyndighedens og de nationale tilsynsmyndigheders interaktion og deres respektive beføjelser.

Behovet for at sikre tilsyn af høj kvalitet i grænseoverskridende tilfælde og for at undgå svage led i tilsynsrammen på EU-niveau er tvingende grunde til at tillægge et EU-organ direkte AML/CFT-tilsynsopgaver i forhold til visse forpligtede enheder, som det kunne have eneansvar eller fællesansvar for. Det indebærer evne til at revidere interne politikker, procedurer og kontroller samt effektiv gennemførelse heraf fra de tilsynsbelagte enheders side og revision af dokumentation om transaktioner og kunder. EU-tilsynsmyndigheden kunne få stillet til opgave, enten alene eller i fællesskab med de nationale tilsynsmyndigheder, at føre tilsyn med klart definerede forpligtede enheder eller typer aktiviteter i en given tidsperiode, baseret på den givne risiko. EU-tilsynsmyndigheden ville tilvejebringe merværdi ved at overvåge og vurdere risici i hele EU. Med inspiration fra oprettelsen af EU-organer, som er aktive inden for andre områder, kunne tilsyn på EU-niveau sikres ved en mekanisme, hvor beslutninger træffes på EU-niveau og håndhæves af EU-kontorer i medlemsstaterne.

En anden mulighed ville være at kombinere direkte tilsynsbeføjelser for visse typer forpligtede enheder, som skal varetages sammen med medlemsstaterne, med koordinerings- og tilsynsbeføjelser for andre enheder. Kommissionen vil fremsætte forslag til en tilsynsmekanisme, der tager højde for proportionalitetsprincippet og nærhedsprincippet og overholder gældende retspraksis i forhold til beføjelser, som kan tillægges EU-agenturer.

#### *Omfanget af tilsynet på EU-niveau*

Risici for hvidvaskning af penge opstår både i og uden for den finansielle sektor og udvikler sig over tid og fra den ene medlemsstat til den anden. Tilvejebringelsen af et mere effektivt tilsyn vil kræve, at det mandat, som AML/CFT-tilsynsmyndigheden på EU-niveau tillægges, i erkendelse af de alvorlige risici, som alle sektorer står over for, omfatter alle risikoområder helt fra begyndelsen. Det vil sikre, at EU-tilsynsmyndigheden helt fra begyndelsen råder over alle de redskaber, der er nødvendige for at harmonisere praksis i hele EU og sikre tilsyn på højt niveau i alle sektorer. I betragtning af de komplicerede opgaver og det store antal forpligtede enheder i hele EU kan AML/CFT-tilsynsmyndigheden også udformes trin for trin, således at den i takt med, at den konsolideres og beviser sin effektivitet, kan dække alle (finansielle og ikke-finansielle) sektorer, som er omfattet af AML/CFT-forpligtelser.

Som et alternativ kunne EU-tilsynsmyndigheden være direkte ansvarlig for den finansielle sektor som led i et integreret system med nationale tilsynsmyndigheder og være ansvarlig for det indirekte tilsyn med den ikke-finansielle sektor. Indirekte tilsyn med den ikke-finansielle sektor ville gøre det muligt for EU-organet at gribe ind, hvis det skønnes nødvendigt for at sikre tilsyn af høj kvalitet med den ikke-finansielle sektor i hele Unionen.

Andre muligheder, som ville indebære et snævrere anvendelsesområde, ville betyde, at EU-tilsynsmyndigheden kun fører tilsyn med finansielle institutioner, som tegner sig for hovedparten af alle finansielle transaktioner. Det ville være lettere at opnå et centraliseret tilsyn i denne sektor, da den allerede er reguleret og tilsynsbelagt i vidt omfang. Denne mulighed ville dog efterlade svage led i tilsynsrammen på EU-niveau og ikke sikre et effektivt AML/CFT-system.

Under alle omstændigheder indebærer den risikobaserede tilgang til AML/CFT-tilsyn, som forankret både i EU-lovgivningen og i internationale standarder, at der stilles krav om identifikation af ML/TF-risikofaktorer, og at der tildeles tilsynsmæssige ressourcer baseret på resultaterne af en specifik risikovurdering. Tilsynet på EU-niveau skal udformes således, at der tages højde for risiko og bygges videre på den ekspertise, som nationale tilsynsmyndigheder har oparbejdet i denne henseende.

Endelig kunne det også undersøges, om en sådan tilsynsmyndighed bør tillægges visse beføjelser til at overvåge og til at støtte gennemførelse af infrysning af aktiver omfattet af restriktive EU-foranstaltninger (sanktioner) i alle medlemsstaterne. Selv om de givne opgaver og udfordringer kan variere på forskellig måde mellem bekæmpelse af hvidvaskning af penge eller finansiering af terrorisme og restriktive foranstaltninger, findes der også visse fælles udfordringer og synergier, som det er værd at vurdere.

#### *Hvilket EU-organ?*

Opgaven med at sikre tilsyn på EU-niveau kan enten gives til et eksisterende EU-agentur, dvs. EBA, eller til et nyt særligt organ.

I henhold til lovgivning, der er vedtaget for nylig, skal EBA lede, koordinere og overvåge de bestræbelser på at bekæmpe hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme, der udfoldes i hele EU i forhold til finansielle institutioner. Det ville klart indebære fordele i forhold til at sikre kontinuitet og hurtig iværksættelse, hvis EBA tillægges yderligere AML/CFT-tilsynsopgaver. Denne valgmulighed ville dog også kræve en væsentlig reform af EBA samt en væsentlig opbygning af viden og kompetencer inden for bekæmpelse af hvidvaskning af penge eller finansiering af terrorisme. Det ville være

nødvendigt at revidere myndighedens ledelses- og beslutningsprocesser væsentligt for at sikre, at tilsynsmæssige beslutninger altid træffes uafhængigt, udelukkende i EU's interesse. Endvidere ville den skulle udvide sin kapacitet og sine beføjelser på efterforskningsområdet. I betragtning af EBA's mandat og kapacitet kunne det vise sig at blive noget af en udfordring at organisere tilsyn på EBA-niveau med forpligtede enheder uden for den finansielle sektor.

Alternativt kunne der etableres et nyt, særligt AML-tilsynsorgan på EU-niveau, som ville have kompetence til at føre tilsyn med forpligtede enheder både i og uden for den finansielle sektor. Det ville give maksimal fleksibilitet i forhold til at udforme et system, der er skræddersyet i organisatorisk og ledelsesmæssig henseende, med forenkede og hurtige beslutningsprocesser, som kan reagere hurtigt på risici, samt synergier med koordinerings- og støttemekanismen for FIU'er (jf. næste afsnit). Det kunne dog komme til at vare længere, inden et nyt organ bliver operationelt, omkostningerne kunne blive relativt højere, og der skal tages højde for gennemførelsesrisici. Afhængigt af hvilke opgaver dette organ tillægges, bør risikoen for unødvendige overlapninger og/eller uoverensstemmelser i forhold til andre tilsynsmyndigheders arbejde, som f. eks. EBA's, undgås.

De budgetmæssige konsekvenser af enhver valgmulighed vil indgå som et centralt spørgsmål i overvejelserne. Navnlig i den nuværende økonomiske situation taler meget for at sikre finansiering af tilsynsmæssige aktiviteter gennem bidrag fra de tilsynsbelagte enheder i den private sektor, sådan som det allerede er tilfældet for flere EU-organer.

Kommissionen vil fremsætte forslag til oprettelse af en AML/CFT-tilsynsmyndighed på EU-niveau i det første kvartal af 2021, baseret på en tilbundsående konsekvensanalyse af forskellige valgmuligheder med hensyn til funktioner, anvendelsesområde og struktur.

## V. Oprette en koordinerings- og støttemekanisme for FIU'er

Ved den nuværende EU-ramme stilles der krav til forpligtede enheder om at indberette alle mistænkelige transaktioner til den nationale FIU. Forpligtede enheders indberetninger og kontantrelaterede data fra toldmyndighederne danner grundlag for FIU'ers finansielle analyser, som dernæst sendes til retshåndhævelsesmyndigheder, tilsynsmyndigheder, skattemyndigheder eller andre FIU'er. De anvendes f.eks. af retshåndhævelsesmyndighederne i forbindelse med efterforskning i kriminalsager. FIU'ernes strategiske analyse af tendenser og mønstre indgår også i vejledning og feedback til forpligtede enheder med henblik på at hjælpe dem med at identificere mønstre i hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme.

Der er identificeret en række svagheder med hensyn til, hvordan de anvender reglerne og samarbejder indbyrdes og med andre myndigheder på nationalt niveau og i hele EU.

På nationalt plan er brugen af indberetningsskemaer for forpligtede enheder stadig begrænset, og skemaerne er ofte skræddersyet til behovet i bestemte virksomheder (f.eks. banker). Flere FIU'er mangler stadig de nødvendige IT-redskaber til effektiv behandling og analyse af oplysningerne.

FIU'er er forpligtet til at give feedback til forpligtede enheder i forhold til deres indberetning. En sådan feedback forbliver dog begrænset. Feedback eksisterer så godt som ikke, når forpligtede enheders indberetninger vedrører en anden medlemsstat. Denne mangel på feedback bevirker, at forpligtede enheder ikke har de nødvendige redskaber til at tilpasse eller målrette deres forebyggende foranstaltninger.

Den begrænsede udveksling af oplysninger mellem FIU'er og andre kompetente myndigheder giver anledning til stor bekymring, i betragtning af hvor stor en del af hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme der foregår på tværs af grænser. Selv om toldmyndighederne i EU regelmæssigt tilsender FIU'er kontantrelaterede data, modtager de f.eks. meget sjældent feedback fra dem, hvilket ellers er af afgørende betydning for at kunne foretage en mere konkret og effektiv risikoanalyse.

Udfordringer med hensyn til funktionsmåde og hosting i forhold til FIU.net – EU-systemet for udveksling af oplysninger mellem FIU'er – nødvendiggør også en indsats, idet der er tale om et ældre IT-redskab, som kræver en væsentlig opgradering af både software og hardware samt udvikling af nye funktioner til at lette samarbejdet.



De fleste mistænkelige transaktioner, som indberettes til FIU'er, har en grænseoverskridende dimension, men det er fortsat begrænset, hvad der foreligger af fælles analyser. Det resulterer i manglende forbindelsesled til at identificere grænseoverskridende tilfælde. Det er nødvendigt med avanceret kapacitet til at analysere sådanne oplysninger i en grænseoverskridende kontekst, især i lyset af de stadigt mere komplicerede tilfælde af hvidvaskning af penge.

#### *En EU-koordinerings- og støttemekanismes rolle*

En EU-koordinerings- og støttemekanisme for FIU'er ville afhjælpe ovennævnte svagheder. Denne mekanisme ville spille en vigtig rolle i forbindelse med koordinering af nationale FIU'ers arbejde. Det bør omfatte identifikation af mistænkelige transaktioner med en grænseoverskridende dimension, fælles analyse af grænseoverskridende tilfælde samt identifikation af tendenser og faktorer, som er relevante for at vurdere risikoen for hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme på nationalt og overnationalt plan. Mekanismen bør også vedtage eller foreslå gennemførelsesforanstaltninger eller standarder, jf. de mere harmoniserede bestemmelser i regelsættet om FIU'ers indberetningsforpligtelser og FIU'ers karakteristika, aktiviteter, samarbejde og skemaer, samt fremme undervisning og kapacitetsopbygning for FIU'er. EU-koordinerings- og støttemekanismen bør også fremme samarbejde mellem kompetente myndigheder (FIU'er, tilsynsmyndigheder, retshåndhævelses- og told- og afgiftsmyndigheder), både nationalt og på tværs af grænser, og med FIU'er i tredjelande.

Der ville være fordele ved at opbygge en mere central kapacitet, baseret på IT-redskaber, som kunne identificere mistænkelige grænseoverskridende transaktioner og gøre det lettere at identificere tendenser.

Bæredygtigheden i forhold til FIU.net, som på indeværende tidspunkt forvaltes af Europol, er også et vigtigt element i denne forbindelse. Der er et påtrængende behov for at investere i webstedets udvikling for at løse de nuværende problemer, som hæmmer udveksling af oplysninger og sammenholdning af data. I betragtning af den planlagte overførsel af den tekniske forvaltning af systemet fra Europol bør der findes en passende og finansielt levedygtig løsning. På kort sigt vil Kommissionen overtage forvaltningen af FIU.net for at sikre, at systemet fungerer fortløbende og uden afbrydelser <sup>(27)</sup>. På længere sigt kunne EU-koordinerings- og støttemekanismen få til opgave at hoste FIU.net eller webstedets efterfølger. Andre løsninger kunne overvejes.

#### *Organ, der er ansvarligt for en EU-koordinerings- og støttemekanisme*

Opgaven med at tilvejebringe en støtte- og koordineringsmekanisme for FIU'er vil afhænge af den rolle, som tiltænkes denne mekanisme.

I overensstemmelse med målet om at give denne koordinerings- og støttemekanisme en bred rolle, som sigter på at håndtere alle de aspekter, der er analyseret ovenfor, kunne forvaltningen heraf varetages af et eksisterende EU-agentur eller af et nyt, særligt organ. Hvis der oprettes et nyt EU-organ med henblik på tilsynsspørgsmål, kunne det gives den opgave også at forvalte denne mekanisme. I den forbindelse er det værd at bemærke, at tolv FIU'er i EU i øjeblikket har tilsynsmæssige opgaver i det mindste for den ikke-finansielle sektor, mens nogle af dem har tilsynsmæssige opgaver for alle sektorer.

En mere begrænset rolle for koordinerings- og støttemekanismen ville gøre det muligt at håndtere nogle af de identificerede mangler, men ville ikke tilvejebringe en effektiv EU-koordinerings- og støttemekanisme. Flere valgmuligheder kunne overvejes under sådanne omstændigheder. Hvis opgaverne f.eks. begrænses til at fremlægge udkast til reguleringsmæssige standarder og retningslinjer, kunne dette opnås ved at ændre FIU-plattformen, som i øjeblikket er et uformelt udvalg i Kommissionen, til et komitologiudvalg og overlade det til Kommissionen at vedtage resultaterne af dets arbejde gennem delegerede retsakter eller gennemførelsesretsakter. Et formelt netværk af FIU'er med eget mandat og egne opgaver kunne være et alternativ.

Uanset hvilken udformning koordinerings- og støttemekanismen får, så bør ledelses- og beslutningsprocessen være tilstrækkeligt uafhængig, samtidig med at mekanismen fungerer som et netværk af nationale FIU'er med et EU-centrum.

Kommissionen vil fremsætte forslag til oprettelse af en EU-koordinerings- og støttemekanisme for FIU'er i det første kvartal af 2021, baseret på en tilbundsående konsekvensanalyse af valgmuligheder med hensyn til dens rolle og struktur. Kommissionen vil overtage forvaltningen af FIU.net i det fjerde kvartal af 2020.

<sup>(27)</sup> Med behørig hensyntagen til arten af de pågældende oplysninger.

## VI. Håndhæve strafferetlige bestemmelser og informationsudveksling på EU-niveau

Flere retsakter og institutionelle ordninger gør det lettere at håndhæve strafferetlige bestemmelser og informationsudveksling på EU-niveau.

Foranstaltninger, der er truffet for nylig, har lukket huller i definitionen af og sanktionerne for hvidvaskning af penge i hele EU og lettet det retlige og politimæssige samarbejde <sup>(28)</sup>. Kommissionen vil overvåge, at de inkorporeres og gennemføres rettidigt. Brugen af finansielle oplysninger i forbindelse med alvorlige lovovertrædelser er også blevet fremmet ved at give retshåndhævelsesmyndigheder direkte adgang til den centrale bankkontomekanisme, og samtidig er samarbejdet mellem retshåndhævelsesmyndigheder, FIU'er og Europol i forbindelse med sådanne alvorlige lovovertrædelser blevet forbedret <sup>(29)</sup>. Disse foranstaltninger vil fremskynde efterforskningen i kriminalsager og gøre det muligt for myndighederne at bekæmpe grænseoverskridende kriminalitet mere effektivt. En sammenkobling af centrale bankkontomekanismer i hele EU vil fremskynde retshåndhævelsesmyndighedernes og FIU'ernes adgang til finansielle oplysninger og fremme samarbejdet på tværs af grænser og bør under alle omstændigheder også omfatte retshåndhævelsesmyndighederne. En sådan sammenkobling bør anses for at være en prioritet.

Der er udarbejdet afgørende standarder for inddrivelse af udbytte fra strafbart forhold <sup>(30)</sup>. Kommissionen vil i 2020 offentliggøre en rapport for at give en oversigt over, hvordan disse regler gennemføres, og beskrive, hvordan den rolle, som kontorer for inddrivelse af aktiver spiller, kan forbedres. Nye foranstaltninger, som finder anvendelse fra december 2020 <sup>(31)</sup>, vil fremme grænseoverskridende inddrivelse af aktiver og gøre det hurtigere og enklere at indefrysning og konfiskere udbytte af kriminelle handlinger i hele EU.

Samtidig er det også af kritisk betydning at opbygge kapacitet på EU-niveau til at undersøge og retsforfølge finansiell kriminalitet.

Europol har øget indsatsen for at tackle økonomisk og finansiell kriminalitet med det nye europæiske center for økonomisk og finansiell kriminalitet (European Economic and Financial Crimes Centre (EFECC), som forventes at blive operationelt i løbet af 2020. Med EFECC samles hele den kapacitet, der findes på området finansielle efterretninger og økonomisk kriminalitet, i en enkelt enhed inden for Europol, og centret vil bestræbe sig på at øge den operationelle effektivitet, fremme den operationelle synlighed og forbedre styringen af interessentrelationer og finansieringsmuligheder. Kommissionen støtter fuldt ud oprettelsen af EFECC og mener, at oprettelsen fremhæver betydningen af finansiell efterforskning inden for alle de former for kriminalitet, hvor Europol har enekompetence.

Kommissionen mener, at EFECC ville være en naturlig modpart til EU-støtte- og -koordineringsmekanismen for FIU'er, og at de to enheder kunne udvikle løsninger, som kan fremme udveksling af oplysninger, navnlig i grænseoverskridende tilfælde.

For at forbedre efterforskningen og retsforfølgelsen af sager om hvidvaskning af penge i hele EU yder Kommissionen finansiering <sup>(32)</sup> til det operationelle netværk til bekæmpelse af hvidvaskning af penge (Anti-Money Laundering Operational Network (AMON)), som forbinder relevante retshåndhævelsesmyndigheder. Netværket letter grænseoverskridende finansiell efterforskning og har global rækkevidde. AMON's arbejde bør styrkes og fremmes, og netværket bør udstyres med et driftsbudget til støtte for konkrete sager. Alle EU-medlemsstater bør tage del heri. Endvidere bør medlemsstaterne fortsat gøre brug af støtte fra Eurojust til at fremme grænseoverskridende samarbejde til støtte for retsforfølgelse i forbindelse med bekæmpelse af hvidvaskning af penge. Endelig vil Den Europæiske Anklagemyndighed, som skal påbegynde sit virke i slutningen af 2020, have kompetence til at efterforske og retsforfølge hvidvaskning i tilknytning til forbrydelser til skade for EU's budget.

Der er fortsat mulighed for at styrke og fremme udveksling af oplysninger mellem alle kompetente myndigheder (FIU'er, tilsynsmyndigheder, retshåndhævelses- og told- og afgiftsmyndigheder), både nationalt og på tværs af grænser.

For at gøre bedre brug af finansielle efterretninger bør den rolle, som offentligt-private partnerskaber (OPP'er) spiller, tilskyndes i videst muligt omfang, for i nogle tilfælde kan oplysningernes art begrænse udvekslingen heraf, og en sådan udveksling skal overholde lovgivningen om databeskyttelse. OPP'er omfatter udveksling af oplysninger mellem retshåndhævelsesmyndigheder, FIU'er og den private sektor. De kan antage forskellige former. Nogle er begrænset til udveksling af oplysninger om typologier og tendenser mellem FIU'er/retshåndhævelsesmyndigheder og forpligtede enheder. Andre

<sup>(28)</sup> Jf. fodnote 9.

<sup>(29)</sup> Jf. fodnote 8.

<sup>(30)</sup> Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/42/EU af 3. april 2014 om indefrysning og konfiskation af redskaber og udbytte fra strafbart forhold i Den Europæiske Union (EUT L 127 af 29.4.2014, s. 39).

<sup>(31)</sup> Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2018/1805 af 14. november 2018 om gensidig anerkendelse af afgørelser om indefrysning og afgørelser om konfiskation (EUT L 303 af 28.11.2018, s. 1).

<sup>(32)</sup> Midler under ISF-politi.

omfatter udveksling af operationelle oplysninger om mistænkte mellem retshåndhævelsesmyndigheder og forpligtede enheder med henblik på at overvåge de mistænkte transaktioner. Udveksling af oplysninger, som omfatter personlige data, skal være i fuld overensstemmelse med lovgivningen om databeskyttelse og de implicerede myndigheders mandater.

I den gældende EU-ramme for bekæmpelse af hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme stilles der allerede krav til FIU'er om at udveksle oplysninger om typologier og tendenser med den private sektor. Denne forpligtelse kunne gøres klarere og udvides som led i bestræbelserne på at fremme visse former for OPP'er og forbedre udvekslingen af oplysninger. Som følge af forskellige regelsæt og praktiske ordninger i medlemsstaterne anser Kommissionen det samtidig for at være helt centralt med vejledning og udveksling af oplysninger om god praksis for OPP'er i forhold navnlig til kartelregler, sikkerhedsforanstaltninger og begrænsninger i forbindelse med databeskyttelse og garanti for grundlæggende rettigheder.

Kommissionen udsender en vejledning om OPP'er senest i det første kvartal af 2021. Med hensyn til databeskyttelsesaspekterne i forbindelse med OPP'er overvejer Kommissionen muligheden for at anmode Det Europæiske Databeskyttelsesråd om at afgive en udtalelse. Mulighederne for at styrke AMON-netværket og forbedre indenlandsk og grænseoverskridende udveksling af oplysninger blandt alle kompetente myndigheder vil blive overvejet.

## VII **Styrke den internationale dimension af rammen for bekæmpelse af hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme**

Hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme er globale trusler, som EU er fast besluttet på at bekæmpe i samarbejde med sine internationale partnere. FATF har som den globale standardsætter ført an i bekæmpelsen af hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme på globalt plan. Kommissionen bidrager aktivt til FATF's arbejde og forbliver fast besluttet på at gennemføre FATF-standarder og fremme regeloverholdelse på globalt plan. Men den nye samlede tilgang til bekæmpelse af hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme, som EU har behov for, kræver, at EU spiller en større rolle i forbindelse med fastsættelsen af sådanne internationale standarder.

Kommissionen godkendte på EU's vegne det nye FATF-mandat<sup>(33)</sup> og har til hensigt at spille en fremtrædende rolle i forbindelse med bestræbelserne på at styrke globale standarder og hæve dem op til det niveau, der gør sig gældende for EU's egne standarder på nøgleområder. Som et eksempel kan nævnes gennemsigtighed i oplysningerne om reelt ejerskab, hvor EU har valgt en ambitiøs tilgang til at håndtere de risici, der er forbundet med uklare strukturer. På samme måde vil Kommissionen aktivt støtte bestræbelserne på at tackle nye risici, som dukker op på globalt plan. For at det skal lykkes, er det helt afgørende, at EU taler med én stemme i FATF. Det kan opnås ved at give Kommissionen til opgave at repræsentere EU i FATF i overensstemmelse med traktatbestemmelserne. Som det første skridt bør der etableres en udvidet mekanisme til koordinering af Kommissionen og medlemsstaterne med henblik på at sikre, at repræsentanter for EU kan give udtryk for koordinerede holdninger i FATF.

Gensidige evalueringer foretaget af FATF medvirker til at fremme global overensstemmelse med internationale standarder, da gruppepres fortsat en vigtig drivkraft for ændringer. Hidtil er der ved evalueringer af EU-medlemsstaternes rammer for bekæmpelse af hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme ikke i tilstrækkelig grad taget hensyn til EU-reglernes overnationale karakter. Dette problem vil blive større, hvis der indføres nye strukturer som f.eks. tilsyn på EU-niveau med bekæmpelse af hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme og en koordinerings- og støttemekanisme for FIU'er. Kommissionens mål er at sikre, at standarder gennemført på EU-niveau vurderes på samme måde. I den forbindelse kunne det også overvejes, om EU-regler skal vurderes af FATF på EU-niveau.

Kommissionen er også nødt til fortsat at føre en selvstændig politik over for tredjelande for at beskytte EU's finansielle system. Forpligtede enheder er nødt til at træffe afhjælpende foranstaltninger baseret på geografiske og andre relevante risikofaktorer. De skal også skærpe overvågningen i forbindelse med transaktioner eller forretningsforbindelser, som omfatter lande med strategiske mangler i deres rammer for bekæmpelse af hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme. I henhold til 5 AMLD skal Kommissionen opbygge en selvstændig kapacitet til at identificere lande, som udviser sådanne strategiske mangler<sup>(34)</sup>.

<sup>(33)</sup> Godkendt af ministrene og repræsentanterne i Den Finansielle Aktionsgruppe den 12. april 2019.

<sup>(34)</sup> Jf. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?qid=1581497419034&uri=CELEX:02016R1675-20181022>.

Kommissionen vil identificere de lande, som udgør en særlig trussel mod EU's finansielle system, ved brug af en uafhængig metode, som tager behørigt hensyn til synergien med FATF's procedure for listeopførelse, en styrket dialog med tredjelande i samarbejde med Tjenesten for EU's optræden udadtil (EU-Udenrigstjenesten) og snævert samråd med eksperter fra medlemsstaterne. Med udgangspunkt i den ændrede metode <sup>(35)</sup>, som offentliggøres samtidig med denne handlingsplan, indebærer denne proces, at Kommissionen, i samarbejde med EU-Udenrigstjenesten, indledningsvist tager kontakt til tredjelande, hvor der er identificeret mangler, med henblik på om muligt at udarbejde en handlingsplan, som kan løse disse problemer. Efter en observeringsperiode vil Kommissionen vurdere de fremskridt, der er gjort med hensyn til at gennemføre disse forpligtelser, for at nå frem til en endelig vurdering.

Med EU's liste over højrisikotredjelande får forpligtede enheder og offentlige myndigheder et vigtigt redskab, men listen kan også få indvirkning uden for rammen for bekæmpelse af hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme. Kommissionen er fast besluttet på at overvåge, om sådanne listeopførelser har indvirkning på ækvivalensafgørelser <sup>(36)</sup>, og sikre, at der gives passende garantier i forbindelse med finansielle instrumenter i overensstemmelse med artikel 155 i finansforordningen <sup>(37)</sup>.

De erfaringer, der er gjort med EU-proceduren for listeopførelse, og etableringen af nye AML/CFT-funktioner på EU-niveau kunne føre til en revision af tilgangen til de risici, som tredjelande indebærer. Som medlem af FATF bør Kommissionen fortsat tage hensyn til opfordringer fra FATF til at håndtere de risici, som tredjelande indebærer – og opretholde kapacitet til også at træffe passende foranstaltninger uafhængigt af opfordringer fra FATF i overensstemmelse med internationale standarder. I den forbindelse kunne en tilsynsmyndighed på EU-niveau også bidrage til at begrænse de risici, som tredjelande indebærer, ved at udvikle passende risikobegrænsende foranstaltninger for forpligtede enheder afhængigt af, hvilken type mangler det drejer sig om, og hvor alvorlige de er. Det ville bl.a. betyde, at der skal udvikles mere detaljerede og risikobaserede foranstaltninger med henblik på at håndtere de risici, som andre jurisdiktioners ramme for bekæmpelse af hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme indebærer. En sådan proces kunne også suppleres med en transaktionsbaseret metode, eftersom ingen jurisdiktioner er immune over for nye risici for hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme. På samme måde ville en koordinerings- og støttefunktion for FIU'er kunne tilvejebringe værdifuldt input med hensyn til at identificere nye udviklingstendenser og risici, som tredjelande – samt eventuelle problemer i det internationale samarbejde – indebærer.

Som led i denne række foranstaltninger, som har til formål at styre eksterne risici, er Kommissionen i gang med at udvikle en teknisk facilitet <sup>(38)</sup>, som skal yde teknisk assistance til tredjelande, således at de kan udvide deres kapacitet og håndtere svagheder i deres rammer for bekæmpelse af hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme. EU ville som en af de vigtigste internationale bidragsydere på dette område og med udgangspunkt i sit omfattende diplomatiske netværk bruge denne kapacitet til at styrke barrierer mod hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme i hele verden. Handelspolitik bidrager også til at udvikle passende sikkerhedsforanstaltninger i forbindelse med investeringer <sup>(39)</sup> og handelsstrømme. Kommissionen vil søge tilsagn fra EU's handelspartnere om at gennemføre foranstaltninger til bekæmpelse af hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme og vil opretholde et reguleringsområde, som gør det muligt at handle, hvis EU's finansielle system konfronteres med risici for hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme.

Sammen med denne handlingsplan offentliggøres der en ny metode til vurdering af højrisikotredjelande. Kommissionen vil fortsat arbejde sammen med medlemsstaterne og øge sit engagement i FATF, således at EU kan spille en større rolle globalt.

## VIII. Vejen frem: en køreplan

Kommissionen vil som nærmere beskrevet i denne handlingsplan fremsætte forslag til flere foranstaltninger med henblik på at styrke rammen for bekæmpelse af hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme. Der vil blive udarbejdet en konsekvensanalyse, som omfatter grundlæggende rettigheder og navnlig retten til beskyttelse af personoplysninger, med henblik på at vurdere de forskellige muligheder for lovgivningsmæssige ændringer:

<sup>(35)</sup> SWD(2020)99.

<sup>(36)</sup> Jf. COM(2019) 349 final af 29.7.2019.

<sup>(37)</sup> Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Euratom) 2018/1046 af 18. juli 2018 om de finansielle regler vedrørende Unionens almindelige budget (EUT L 193 af 30.7.2018, s. 1).

<sup>(38)</sup> EU's globale facilitet vedrørende hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme (EU Global Facility on Money Laundering and Terrorism Financing).

<sup>(39)</sup> Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2019/452 af 19. marts 2019 om et regelsæt for screening af udenlandske direkte investeringer i Unionen (EUT L 79I af 21.3.2019, s. 1).

Aktion	Midler	Tidsplan
Effektiv gennemførelse af den gældende EU-ramme for bekæmpelse af hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme	Traktatbrudssager/retssager Undersøgelse af 4AMLD's anvendelse Den tredje overnatte risikovurdering Arbejde med sammenkobling af registre over reelt ejerskab Landespecifikke henstillinger/det europæiske semester Nuværende EBA-arbejde	Alle igangværende foranstaltninger
Styrke og udvide det fælles EU-regelsæt for bekæmpelse af hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme	Lovgivningsmæssigt forslag: — identificere områder, som kan indgå i en forordning, side om side med et ændret direktiv — beskrive nye områder, som skal reguleres på EU-niveau — identificere de ændringer, der er nødvendige i forhold til anden eksisterende lovgivning	1. kvartal af 2021
Tilvejebringe tilsyn på EU-niveau med bekæmpelse af hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme	Lovgivningsmæssigt forslag	1. kvartal af 2021
Oprette en støtte og -koordineringsmekanisme for FIU'er	Lovgivningsmæssigt forslag Overdragelse til Kommissionen af den tekniske forvaltning af FIU.net	1. kvartal af 2021 4. kvartal af 2020
Retshåndhævelse på det strafferetlige område og udveksling af oplysninger	Oprettelse af EFEC Vejledning om OPP'er og eventuel udtalelse fra EDPB om databeskyttelsesaspekter Overvåge inkorporering og gennemførelse af direktiver vedrørende samarbejde på det strafferetlige område og om retshåndhævelse Muligheder for at forbedre indenlandsk og grænseoverskridende udveksling af oplysninger blandt alle kompetente myndigheder	2. kvartal af 2020 1. kvartal af 2021
Styrkelse af den internationale dimension	Kommissionens finjusterede metode til identifikation af højrisikotredjelande Delegerede retsakter	1. kvartal af 2020 Som relevant (foreløbig planlægning for 2020: 2. kvartal, 3. kvartal og 4. kvartal)

Kommissionen hører gerne interessenters synspunkter om den vej frem, der er beskrevet i denne handlingsplan, og opfordrer alle til at indsende bidrag inden den 29. juli 2020 ved at besvare det spørgeskema, der findes på »Deltag i debatten«.