



15. oktober 2021

GRUND- OG NÆRHEDSNOTAT TIL FOLKETINGETS EUROPAUDVALG

Kommissionens forslag til forordningen om forebyggende foranstaltninger mod anvendelse af det finansielle system til hvidvask af penge eller finansiering af terrorisme, KOM (2021) 420

Kommissions forslag til direktiv om de mekanismer, medlemsstaterne skal indføre for at forebygge, at det finansielle system anvendes til hvidvask af penge eller finansiering af terrorisme, og om ophævelse af direktiv (EU) 2015/849, KOM (2021) 423

Kommissionen forslag til forordning om oplysninger, der skal medsendes pengeoverførsler og ved overførsler af visse udvalgte kryptoaktiver, KOM (2021) 422

1. Resumé

Kommissionen præsenterede den 20. juli 2021 følgende forslag som en del af en pakke af lovforslag om styrkelse af bekæmpelsen af hvidvask og terrorfinansiering:

- *forslag til hvidvaskforordning,*
- *forslag til hvidvaskdirektiv,*
- *forslag til pengeoverførselsforordning.*

Forslagene er en del af en pakke, hvis formål overordnet er at styrke EU's regler til forebyggelse og bekæmpelse af hvidvask og terrorfinansiering, øge reglernes klarhed samt at sikre overensstemmelse med internationale standarder og anden EU-lovgivning. Forslagene indebærer en øget harmonisering af EU's fælles regelsæt, der skal styrke og sikre høje og mere harmoniserede standarder for forebyggelse og bekæmpelse af hvidvask og terrorfinansiering i EU (en såkaldt "EU single rulebook").

Regeringen støtter generelt Kommissionens pakke af forslag til forebyggelse og bekæmpelse af hvidvask og terrorfinansiering, som kan bidrage betydeligt til en styrket indsats på området. Regeringen har stort fokus på at bekæmpe hvidvask og terrorfinansiering. Det er afgørende, at der bliver sat effektivt ind over for denne type kriminalitet.

Regeringen støtter en mere ensartet regulering på området for bekæmpelse af hvidvask og terrorfinansiering ved at omdanne relevante dele af hvidvaskdirektivet til en forordning, hvor det kan give merværdi, idet det dog

generelt ikke bør medføre lempeligere regler end de nuværende danske på området. Det er vurderingen, at forslaget generelt gør det muligt at opretholde de ambitiøse danske regler på området, som går videre end det eksisterende direktiv, idet det dog skal analyseres nærmere i forhold til enkelte tiltag (fx det danske forbud med 500-eurosedlen). Regeringen støtter Kommissionens forslag til yderligere harmonisering, idet det bl.a. kan øge anvendelsen af teknologi i kundekendingsprocedurer. Ligeledes kan det medføre mere ensartede kundekendingsprocedurer på tværs af landegrænser, hvilket er en fordel for nationale tilsynsmyndigheder og forpligtede enheder.

Forslagene ventes at have positive samfundsøkonomiske konsekvenser og kan have statsfinansielle og erhvervsøkonomiske konsekvenser.

Forslagene forhandles nu i Rådet mhp. at fastlægge en generel indstilling, hvorefter det skal forhandles og vedtages med Europa-Parlamentet.

2. Baggrund

Europa-Kommissionen præsenterede den 20. juli 2021 en hvidvaskpakke med en række lovforslag til at styrke EU's regler om forebyggelse og bekæmpelse af hvidvask og finansiering af terrorisme¹, herunder forslag til en hvidvaskforordning og hvidvaskdirektiv samt revision af pengeoverførselsforordningen. Hvidvaskpakken bygger videre på arbejdet med en generelt styrket EU-indsats mod hvidvask de senere år.²

De nye EU-tiltag til at bekæmpe hvidvask og finansiering af terrorisme skal ses i lyset af en række hvidvaskssager de senere år, der involverede kreditinstitutter i EU-landene. Kommissionen offentliggjorde i juli 2019 en analyse (såkaldt "post-mortem" analyse³) af en række af disse sager. Ifølge Kommissionen skønner Europol, at omkring 1 pct. af EU's årlige økonomiske aktivitet (BNP) er involveret i mistænkelige finansielle aktiviteter.

Kommissionen angiver, at formålet med den samlede pakke overordnet set er at adressere tre problemstillinger:

- 1) mangel på klare og konsistente regler på hvidvaskområdet, herunder som følge af EU-landenes uens gennemførelse af EU-reglerne;
- 2) uensartet tilsyn på tværs af det indre marked og utilstrækkelig koordination mellem de nationale tilsynsmyndigheder i grænseoverskridende sager;
- 3) utilstrækkelig koordinering og udveksling af information mellem nationale finansielle efterretningsenheder (FIU'er – i Danmark

¹ I det følgende alene betegnet "hvidvask".

² Link til Kommissionens hjemmeside vedr. hvidvaskpakken: [Anti-money laundering and countering the financing of terrorism legislative package | European Commission \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/anti-money-laundering-and-counterterrorism-legislative-package/).

³ Link til post-mortem analyse: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/report_assessing_recent_alleged_money-laundering_cases_involving_eu_credit_institutions.pdf.

Hvidvasksekretariatet hos SØIK⁴) og mellem FIU'erne og de nationale hvidvasktilsynsmyndigheder, bl.a. som følge af en manglende central FIU-kordinationsmyndighed på EU-niveau.

Hvidvaskpakken skal ifølge Kommissionen adressere disse problemstillinger og består af følgende forslag:

- 1) Forslag til etablering af en fælles EU-hvidvasktilsynsmyndighed ("Anti-Money Laundering Authority" – AMLA), der også inkluderer en mekanisme for styrket samarbejde og informationsudveksling mellem nationale finansielle efterretningsenheder, FIU'er;
- 2) Forslag til en ny hvidvaskforordning ("Anti-Money Laundering Regulation" – AMLR), som dele af det eksisterende hvidvaskdirektiv overføres til;
- 3) Forslag til et nyt EU's hvidvaskdirektiv ("Anti-Money Laundering Directive – AMLD);
- 4) Forslag til ændring af pengeoverførselsforordningen, som implementerer en anbefaling fra Financial Action Task Force (FATF).⁵

Dette notat omhandler alene forslagene nr. 2, 3 og 4. Forslag nr. 1 behandles i et særskilt grund- og nærhedsnotat⁶.

Forud for hvidvaskpakken offentliggjorde Kommissionen den 7. maj 2020 en handlingsplan for nye EU-tiltag til at styrke forebyggelsen og bekæmpelsen af hvidvask og finansiering af terrorisme^{7 8}.

Derefter vedtog EU-landene på ECOFIN den 5. november 2020 rådskonklusioner om EU's strategiske prioriteter for nye tiltag på hvidvaskområdet⁹. EU-landene anmodede bl.a. Kommissionen om at prioritere og fremsætte forslag til at harmonisere EU-reglerne på hvidvaskområdet ("EU single rule book"), etableringen af en EU-hvidvasktilsynsmyndighed og at styrke samarbejde og informationsudveksling mellem FIU'er.

⁴ Den danske FIU, dvs. den danske finansielle efterretningsenhed, er Hvidvasksekretariatet, der hører under Statsadvokaten for Særlig Økonomiske og International Kriminalitet (SØIK) og som blev oprettet i 1993. FIU'er modtager og analyserer underretninger vedrørende mistænkelige finansielle transaktioner fra forpligtede enheder. I det nuværende hvidvaskdirektiv er der også krav om, at FIU'er skal samarbejde og udveksle information på tværs af landegrænser.

⁵ FATF blev etableret i 1989 og er et mellemstatsligt internationalt samarbejde om bl.a. bekæmpelse af hvidvask. Danmark har været fast medlem af FATF siden 1991. Herudover er Kommissionen og 14 andre EU-lande medlemmer.

⁶ Derudover har Kommissionen 20. juli 2021 fremsat forslag til ændring af direktiv vedr. politimæssigt samarbejde. Forslaget er ikke en del af hvidvaskpakken. Der henvises til grund- og nærhedsnotat om forslaget, som udarbejdes af Justitsministeriet.

⁷ Link til handlingsplan, maj 2020: https://ec.europa.eu/info/publications/200507-anti-money-laundering-terrorism-financing-action-plan_en.

⁸ Erhvervsministeren oversendte grund- og nærhedsnotat vedr. handlingsplanen d. 9. juni 2020: [https://www.eu.dk/samling/20191/kommissionsforslag/C\(2020\)2800/bilag/1/2208190.pdf](https://www.eu.dk/samling/20191/kommissionsforslag/C(2020)2800/bilag/1/2208190.pdf)

⁹ Link til ECOFIN's konklusioner, november 2020: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12608-2020-INIT/en/pdf>

EU's nuværende regler på hvidvaskområdet består i AMLD4 gældende fra 2015 senere suppleret af AMLD5, gældende fra 2018. Hvidvaskdirektivet er gennemført af EU-landene i deres respektive nationale lovgivninger. Direktivet er et minimumsharmoniseringsdirektiv, der gør det muligt for EU-landene at have strammere regler nationalt.

Retsgrundlaget for forslagene er artikel 114 i Traktat om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF), som vedrører harmonisering af bestemmelser vedr. det indre marked. Europa-Parlamentet og Rådet er medlovgivere. Rådet træffer beslutning med kvalificeret flertal.

3. Formål og indhold

Formålet med forslagene er overordnet at styrke EU's regler til forebyggelse og bekæmpelse af hvidvask, øge reglernes klarhed samt at sikre overensstemmelse med internationale standarder og anden EU-lovgivning¹⁰. Forslagene indebærer en øget harmonisering af EU's fælles regelsæt med det formål at sikre styrkede standarder for forebyggelse og bekæmpelse af hvidvask i EU (en såkaldt "EU single rulebook").

De vigtigste elementer i forslagene gennemgås nedenfor.

3.1 Forslag til ny hvidvaskforordning

Forslaget til en ny hvidvaskforordning fastsætter overordnet krav til virksomheder og personer underlagt EU's hvidvaskregler ("forpligtede enheder"), krav om gennemsigtighed af reelle ejere i virksomheder, fonde mv. samt foranstaltninger til begrænsning af brugen af ihændehaveraktier og kontanter.

Forslaget indeholder dels en række bestemmelser fra de gældende hvidvaskdirektiver og dels en række nye bestemmelser. De nye bestemmelser har til formål at øge harmonisering og konvergens i håndhævelsen af reglerne i EU. Forordningen indeholder desuden beføjelser til den nye EU-tilsynsmyndighed for bekæmpelse af hvidvask (AMLA) til at fastsætte nærmere regler på en række områder, herunder til de forpligtede enheder.

Forordningens væsentligste nye bestemmelser, som gennemgås i det følgende, er:

- Udvidelse af listen over forpligtede enheder (3.1.1)
- Øget detaljeringsgrad i kravene til de forpligtede enheders politikker, forretningsgange og kontroller (3.1.2)
- Yderligere krav til kundekendskab (3.1.3)
- Yderligere krav til transparens i reelle ejere af virksomheder, fonde mv. (3.1.4)
- Yderligere krav til underretning af mistænkelige transaktioner (3.1.5)

¹⁰ Hvidvaskreglerne spiller bl.a. sammen med betalingstjenestedirektivet, E-pengedirektivet mv.

- Kontantloft (3.1.6)
- Tredjelandspolitik (3.1.7)

3.1.1 Udvidelse af listen over forpligtede enheder

Kommissionen foreslår, at listen af forpligtede enheder udvides med udbydere af kryptoaktivtjenester, så definitionen lever op til FATF's anbefalinger. Udbydere af kryptoaktivtjenester omfatter udbydere af veksling mellem kryptoaktiver og fiat-valuta¹¹, udbydere af virtuelle tegnebøger, udbydere af veksling mellem en eller flere typer af kryptoaktiver, udbydere af overførsel af kryptoaktiver samt udstedere af kryptoaktiver. I Danmark er udbydere af kryptoaktivtjenester dog allerede udpeget som forpligtede enheder og derved underlagt hvidvaskreglerne.

Derudover omfattes crowdfunding-tjenesteudbydere¹², der falder udenfor anvendelsesområdet for crowdfunding-forordningen, 1503/2020/EU. Crowdfunding-forordningen omfatter crowdfunding-platforme fokuseret på investerings- og lånebaseret crowdfunding, men ikke donations- og reward-baseret crowdfunding¹³.

Ligeledes foreslås det, at realkreditformidlere og forbrugerkreditudbydere, der ikke er finansielle institutioner, tilføjes. I Danmark er udbydere af forbrugerkredit dog allerede udpeget som forpligtede enheder og derved underlagt hvidvaskreglerne. I denne sammenhæng dækker forbrugerkreditudbydere blandt andet over kviklånsvirksomheder, mens realkreditformidlere dækker over blandt andet de af bankerne ejede ejendomsmæglere.

Virksomheder og personer, der handler med varer og tjenesteydelser, vil ikke længere være omfattet af EU's hvidvaskregler (hidtil har disse skulle indberette kontanttransaktioner over DKK74.604 (EUR 10.000). Det gælder dog ikke forhandlere af ædle metaller og sten¹⁴, som tilføjes listen over forpligtede enheder. Lempelsen for virksomheder og personer, der handler med varer, skal ses i sammenhæng med det kontantloft, der samtidig foreslås indført, og som beskrives nedenfor i afsnit 3.1.6 om "kontantloft".

3.1.2 Øget detaljeringsgrad i reglerne om de forpligtede enheders politikker, forretningsgange og kontroller

¹¹ Fiat-valuta er en valuta, der udstedes og erklæres som lovligt betalingsmiddel fra en centralbank eller offentlig myndighed, for eksempel den danske krone og euro.

¹² Crowdfunding-tjenester defineres i crowdfunding-forordningen som matching af investorer og projektejerers erhvervsfinansieringsinteresser ved anvendelse af en crowdfunding-platform, såfremt der er tale om låne- eller investeringsbaseret crowdfunding. Crowdfunding finder dog i princippet sted i alle situationer, hvor finansieringen til et givent projekt opnås fra den brede offentlighed.

¹³ Reward- og donationsbaseret crowdfunding adskiller sig fra låne- og investeringsbaseret crowdfunding i den forstand, at investor som udgangspunkt ikke modtager et afkast på en given investering. Ved rewardbaseret crowdfunding medfølger dog et ikke-monetært afkast, så som en vare eller en tjeneste, og denne type crowdfunding karakteriseres således ofte som "almindeligt internetsalg".

¹⁴ Disse er i dag ikke underlagt hvidvaskloven, bortset fra kravene til kontantforbuddet i hvidvasklovens § 5.

Kommissionen foreslår, at kravene til de forpligtede enheder om at have politikker, forretningsgange, kontroller og risikovurderinger overføres fra det eksisterende hvidvaskdirektiv til forordningen. Samtidig uddybes og udvides kravene, så de forpligtede enheder har mere klarhed over, hvad der kræves.

Derudover ændres kravene til de hvidvaskansvarlige i de forpligtede enheder. Ændringen af det eksisterende direktivs formulering om proportionalitet kan betyde, at alle forpligtede enheder underlægges forpligtelsen til som minimum at have en hvidvaskansvarlig.

De forpligtede enheders politikker, forretningsgange, kontroller og risikovurderinger skal fremover blandt andet også tage højde for EU's sanktionsforordninger og rådsafgørelser omhandlende finansiering af spredning af masseødelæggelsesvåben¹⁵.

Det foreslås, at den nye EU-hvidvasktilsynsmyndighed udarbejder minimumskrav til koncernpolitikker, forretningsgange og kontroller samt minimumskrav til forpligtede enheders etablering af filialer og datterselskaber i tredjelande, hvor hvidvaskreglerne er lempeligere end i EU.

3.1.3 Krav til kundekendskab

Kravene til kundekendskab ("Customer Due Diligence" - CDD) overføres fra direktivet til forordningen. Som i det eksisterende direktiv skelnes der også i forordningen mellem simple og skærpede kundekendingsprocedurer afhængig af kundens risikoprofil.

I Kommissionens forslag udspecificeres de nuværende krav til den almindelige kundekendingsprocedure, så identifikation af kunder og kontrol af kundens identitet bl.a. skal indeholde fornavn, efternavn, fødested og -dato samt nationalitet. Oplysninger indhentet via den almindelige kundekendingsprocedure skal bruges til at fastsætte kundens risikoprofil.

EU-hvidvasktilsynsmyndigheden skal udarbejde retningslinjer og vejledninger for bl.a. identificering af risikofaktorer ved indgåelse af et kunde-forhold, indhentelse af kundekendingsoplysninger og løbende overvågning af kunde-forhold.

I Kommissionens forslag foreslås en ny bestemmelse, der behandler mulighederne for at outsource kundekendingsprocedurerne til en agent eller ekstern udbyder. Det adskiller sig fra det nuværende hvidvaskdirektiv,

¹⁵ FN har i sikkerhedsrådsresolutioner fastsat en række restriktioner mod såvel lande som personer, grupper, juridiske enheder og organer. Sikkerhedsrådsresolutionerne fra FN får retsvirkning i Danmark via EU-forordninger, der er direkte gældende i Danmark. Danske virksomheder mv. er således forpligtede til at overholde sikkerhedsrådsresolutionerne via EU's sanktionsforordninger. FN har fastsat en række restriktioner i relation til finansiering af spredning af masseødelæggelsesvåben.

hvor mulighederne for outsourcing kun behandles i en præambelbetragtning og ikke sætter nogen specifikke begrænsninger på, hvilke aktiviteter der må outsources. Kommissionens forslag lister derimod en række aktiviteter, der ikke må outsources. Det indebærer bl.a. risikoklassificeringen af kundeforholdet, udarbejdelsen af kriterier til at identificere mistænkelig adfærd i transaktionsovervågningen, samt rapporteringen af mistænkelige aktiviteter til FIU'en.

3.1.4 Yderligere krav til transparens i reelle ejere af virksomheder, fonde mv.

Kommissionen foreslår, at kravene til identificering af reelle ejere af virksomheder, fonde mv. overføres fra det gældende direktiv til forordningen. Ved reelle ejere forstås den eller de fysiske personer, der i sidste ende ejer eller kontrollerer virksomheden, fonden mv. Bestemmelserne præciseres og uddybes med flere detaljer, herunder oplysninger om reelle ejers fødested samt eventuelt dobbelt statsborgerskab, og krav om at alle virksomheder og andre juridiske personer identificerer deres egne reelle ejere senest 14 dage efter stiftelsen eller efter enhver ændring i ejerforholdene og mindst en gang om året.

Derudover ændres formuleringen af, hvilke enheder der er omfattet af pligten til at registrere reelle ejere til, at alle selskaber og juridiske enheder (med visse undtagelser¹⁶) skal indhente og opbevare oplysninger om deres reelle ejere. Det fremgår ikke klart af forslaget, om den ændrede formulering indebærer en udvidelse til alle danske selskaber og andre juridiske enheder og dermed også en udvidelse af registreringspligten for de juridiske enheder, der ikke er omfattet, bl.a. ca. 80.000 frivillige foreninger.

Der foreslås endvidere som noget nyt, at reel ejer-registret udvides til også at skulle omfatte juridiske enheder stiftet uden for EU, når enheden enten indgår i en forretningsforbindelse med en forpligtet enhed i Danmark eller har købt fast ejendom i Danmark.

Endelig foreslås det, at Kommissionen kan komme med anbefalinger og kriterier for identifikation af reelle ejere ud fra et ”følg eller forklar”-princip, hvorefter der over for Kommissionen skal redegøres for, hvorfor en eller flere anbefalinger ikke følges.

3.1.5 Underretning af mistænkelige transaktioner

Det foreslås, at kravene til de forpligtede enheders underretning af mistænkelige forsøgte og gennemførte transaktioner til FIUs overføres til forordningen og samtidig præciseres. Det foreslås også, at EU-hvidvasktilsynsmyndigheden udarbejder retningslinjer for det format, som mistænkelige transaktioner underrettes på, hvilket vil indebære, at forpligtede enheder i EU underretter på samme harmoniserede måde.

¹⁶ Undtaget er selskaber, hvis kapitalandele handles på et reguleret marked, eller offentlige organer som defineret i art. 2(1)(4), i direktiv 2014/24/EU

3.1.6 Kontantloft

Kommissionen foreslår at fastsætte et loft for modtagelse og betaling af kontanter på ca. 74.600 DKK (EUR 10.000), der dog ikke gælder handler mellem privatpersoner eller til og fra forpligtede enheder. EU-landene har dog mulighed for at sætte lavere grænser¹⁷.

3.1.7 Tredjelandspolitik

Kommissionen foreslår at ændre måden, hvorpå EU anvender FATF's sorte¹⁸ og grå¹⁹ liste ved identificeringen af højrisikolande på EU's liste. I dag skelner EU ikke mellem, om lande identificeret af FATF er på grå eller sort liste.

Det foreslås, at lande identificeret på FATF's sorte liste som udgangspunkt klassificeres som værende højrisikotredjelande i EU-regi. Forpligtede enheder i EU bliver således underlagt alle skærpede kundekendskabsprocedurer i relation til enhver kunde og transaktion fra eller til det pågældende tredjeland.

Lande identificeret på FATF's grå liste klassificeres som udgangspunkt også som værende højrisikotredjelande i EU-regi. Derudover foreslår Kommissionen, at Kommissionen selvstændigt skal kunne udpege tredjelande som højrisikotredjelande i EU, selvom de ikke er identificeret på FATF's højrisikolister. Det kan skyldes, at de udgør en specifik trussel mod EU's finansielle system. For begge disse kategorier af lande vil det være op til EU-hvidvasktilsynsmyndigheden i samarbejde med EU-landene at udarbejde retningslinjer for, hvilke skærpede kundekendskabskrav de forpligtede enheder skal efterleve.

3.2 Forslag til nyt hvidvaskdirektiv

Forslaget til et nyt hvidvaskdirektiv fastsætter overordnet reglerne vedrørende foranstaltninger, der gælder for sektorer, der er særligt udsatte for hvidvask.

Forslaget til et nyt direktiv bygger i høj grad på de to nuværende hvidvaskdirektiver, men indeholder væsentlige nye krav på følgende områder:

- Supranationale og nationale risikovurderinger (3.2.1)
- Indberetning af data til EU-hvidvasktilsynsmyndigheden (3.2.2)
- Egnetheds- og hæderlighedskrav til ledelsesmedlemmer og reelle ejere (3.2.3)
- Reelle ejere (3.2.4)
- Bankkonti (3.2.5)

¹⁷ I den danske hvidvasklovs § 5, gælder for virksomheder, der ikke er underlagt hvidvaskloven, et kontantforbud på kr. 20.000 eller derover.

¹⁸ Den sorte liste omfatter lande, der efter FATF's opfattelse har betydelige strategiske mangler i bekæmpelsen af hvidvask, og hvor det enkelte land ikke er i dialog med FATF om en handlingsplan.

¹⁹ Den grå liste omfatter lande, hvor der efter FATF's opfattelse er forhøjet risiko for hvidvask, men hvor det enkelte land er i dialog med FATF om en handlingsplan (såkaldt "øget overvågning").

- Ejendomsregistre (3.2.6)
- Finansielle efterretningsenheder (FIU'er) (3.2.7)
- Nationalt hvidvasktilsyn, herunder selvregulerende organer (3.2.8)
- Myndighedssamarbejde (3.2.9)

3.2.1 *Supranationale og nationale risikovurderinger*

Det nuværende krav om, at Kommissionen udarbejder supranationale²⁰ (overnationale) risikovurderinger opretholdes, men disse skal fremover udarbejdes hvert fjerde år frem for hvert andet år. Det foreslås, at EU-hvidvasktilsynsmyndigheden også leverer bidrag til risikovurderingen. Det foreslås ydermere, at de supranationale risikovurderinger skal indeholde anbefalinger til EU-landene om foranstaltninger, der er egnede til at tackle de identificerede risici.

Hvad angår nationale risikovurderinger²¹ foreslås det, at EU-landene som minimum skal udarbejde disse hvert fjerde år. Kravene til de nationale risikovurderingers formål og indhold specificeres yderligere, fx skal der tages højde for EU's sanktionsforordninger og rådsafgørelser omhandlende finansiering af spredning af masseødelæggelsesvåben.

3.2.2 *Indberetning af data til EU-hvidvasktilsynsmyndigheden*

Det foreslås, at EU-landene årligt skal indberette en lang række data til den nye EU-hvidvasktilsynsmyndighed. Disse indbefatter bl.a. oplysninger om størrelse og vigtighed af de forskellige sektorer omfattet af direktivet, data om retslige processer, tilsynsaktiviteter, overtrædelser og sanktioner.

3.2.3 *Egnetheds- og hæderlighedskrav til ledelsesmedlemmer og reelle ejere*

Kommissionen foreslår, at tilsynsmyndighederne jævnligt skal sikre, at kravene til forpligtede enheders ledelsesmedlemmers egnethed og hæderlighed er opfyldt. Alle tilsynsmyndigheder skal desuden kunne fjerne en person fra ledelsen, som er dømt for hvidvask, eller som ikke vurderes som egnet eller hæderlig.

Tilsvarende foreslås det, at alle tilsynsmyndigheder skal kunne fjerne en reel ejer, herunder ved at kræve frasalg af ejerandele, når vedkommende er dømt for hvidvask.

3.2.4 *Register over reelle ejere*

²⁰ De supranationale risikovurderinger vurderer hvidvask- og terrorfinansieringsrisici på EU-niveau. Den seneste supranationale risikovurdering fra 2019 kan findes på: https://ec.europa.eu/info/files/supranational-risk-assessment-money-laundering-and-terrorist-financing-risks-affecting-union_en

²¹ I Danmark udarbejder Hvidvasksekretariatet nationale risikovurderinger for hvidvask (udgivet i 2015 og 2018), og Politiets Efterretningstjeneste udarbejder risikovurderinger for finansiering af terrorisme (udgivet i 2016 og 2019).

De eksisterende krav til etablering af register over reelle ejere fastholdes i direktivet. Med hvidvaskforordningen og direktivet foreslås en række ændringer, der kan nødvendiggøre en tilpasning af reel ejer registret. Nedenfor fremgår de væsentligste forhold.

Det foreslås, at registreret udvides med oplysninger om bl.a. nominee-aktionærer og -direktører. "Nominee"-kapitalejere og -direktører eller tilsvarende skal opbevare oplysninger om identiteten af deres nominee og nomineeens reelle ejere samt krav om at udlevere oplysningerne til selskabet. Begrebet aktionær "nominees" anvendes i dansk kontekst som hovedregel kun ift. børsnoterede selskaber. Børsnoterede selskaber er imidlertid undtaget fra reglerne om reelle ejere efter forordningen, så det er for nuværende uklart, hvorfor Kommissionen finder, at der er behov for at registrere kapitalejer-nominees eller tilsvarende.

Kommissionen foreslår, at den person, der er ansvarlig for opbevaring af oplysningerne om reelle ejere, herunder personer udpeget af selskabet, administratorer eller likvidatorer eller andre, der er involveret i opløsningen, skal registreres i reel ejer registret. I Danmark er ledelsen ansvarlig for opbevaringen. Såfremt ansvaret udvides til at omfatte flere personer, som selskabet selv kan udpege, kan det medføre at en stråmand kan registreres som ansvarlig for opbevaringen, hvilket kan medføre at en kontrol af oplysningerne og dokumenterne besværliggøres eller bliver helt umulig.

Kommissionen foreslår, at forpligtede enheder kan afhjælpe uoverensstemmelser, som de bliver bekendte med i forbindelse med udførelsen af kundekendskabsprocedurer, der bl.a. omfatter kendskab til kundens reelle ejere. Denne mulighed omfatter alene uoverensstemmelser af teknisk karakter, der ikke hindrer identifikation af reelle ejere. Det er f.eks. stavfejl i adressen, der ikke hindrer identifikationen af den reelle ejer. Dette er en ændring ift. i dag, hvor alle uoverensstemmelser som udgangspunkt kan afhjælpes, herunder manglende opdatering af oplysningerne. I Danmark er indført krav om, at uoverensstemmelser skal indberettes hurtigst muligt, og inden for den frist tillades at uoverensstemmelser afhjælpes. Såfremt alene uoverensstemmelser af teknisk karakter kan afhjælpes, vil det medføre en betydelig stigning i antallet af indberetninger, som den relevante ressortmyndighed skal undersøge.

Det foreslås desuden, at kravet om at registret over reelle ejere skal indeholde en meddelelse om enhver indberettet uoverensstemmelse. Der er tale om en ændring ift. i dag, hvor der alene er krav om en meddelelse, når det vurderes hensigtsmæssigt. Meddelelsen skal som minimum være synlig for kompetente myndigheder og de forpligtede enheder. Det gældende direktiv stiller ikke krav om synlighed. Det er i Danmark valgt en model, hvor den, som indberetningen vedrører, vil få mulighed for at gøre indsigelse forinden, såfremt det vurderes, at der skal offentliggøres en meddelelse om indberetningen. Meddelelsen vil fremgå af CVR.

Herudover foreslås det, at Kommissionen udarbejder retningslinjer om formatet for fremsendelse af oplysninger om reelle ejere til de nationale registre.

Kommissionen foreslår, at den myndighed, der er ansvarlig for reel ejer registret skal være bemyndiget til at udføre kontrol, herunder udgående kontrol på hjemstedsadressen, at følge op på indberettede uoverensstemmelser, at fastsætte passende sanktioner samt foretage indberetninger om hvidvask, som myndigheden bliver bekendt med ifm. kontrollen, til Hvidvasksekretariatet. Det vil være en ændring ift. i dag, hvor den ressortansvarlige myndighed udfører kontrol, følger op på uoverensstemmelser og pålægger sanktioner. Der er i dag ikke mulighed for udgående kontrol af oplysninger om reelle ejere, dvs. kontrol på selskabets, fondens m.v. hjemsted. Kontrol af og opfølgning på indberetninger om uoverensstemmelser i oplysninger om reelle ejere foretages af den myndighed, der er ressortansvarlig for de omfattede selskaber, fonde m.v. For hovedparten af de omfattede selskaber m.v. er registrering af reelle ejere en forudsætning for at registrere en ny virksomhed. Såfremt oplysningerne om reelle ejere efterfølgende slettes eller er mangelfulde, vil det i sidste ende kunne føre til tvangsopløsning eller sletning af virksomheden.

3.2.5 Bankkontiregistre

Hvad angår bankkontoregistre, der følger af det nuværende femte hvidvaskdirektiv, foreslås det at specificere reglerne herfor, så EU-landene skal notificere Kommissionen om kriterierne for udvælgelsen af den information, der skal indgå i sådanne registre. Det foreslås også, at Kommissionen skal udarbejde retningslinjer for de tekniske specifikationer og procedurer for sammenkoblingen af de nationale bankkontoregistre.

3.2.6 Ejendomsregistre

Hvad angår ejendomsregistre foreslås det at fastsætte minimumskrav til adgangen for nationale kompetente myndigheder, så de nationale kompetente myndigheder får mulighed for at identificere fysisk eller juridisk persons ejendomme. Det gælder også information, som giver de kompetence myndigheder mulighed for at identificere og analysere ejendomsrelaterede transaktioner.

3.2.7 Finansielle efterretningsenheder (FIU'er)

Forslaget bygger for så vidt angår FIU'erne i høj grad på det nuværende hvidvaskdirektiv, hvorefter medlemsstaterne er forpligtede til at etablere en operativt uafhængig og autonomt virkende FIU (i Danmark Hvidvasksekretariatet), der kan modtage, analysere og videregive underretninger vedrørende mistænkelige finansielle transaktioner fra forpligtede enheder. I de nuværende krav ligger også, at FIU'erne skal have adgang til relevant information fra blandt andet administrative og retshåndhævende myndigheder, samt at de skal kunne samarbejde og udveksle information på tværs af landegrænser med andre finansielle efterretningsenheder. Samtidig skal FIU'er være i stand til at træffe hastende foranstaltninger med henblik på

at suspendere eller tilbageholde en godkendelse af en igangværende transaktion, ligesom de efter anmodning skal kunne gøre det på vegne af en anden medlemsstats FIU.

Kommissionen foreslår at præcisere og øge kravene til FIU'ernes analytiske funktion, operationelle uafhængighed samt ressourcer og sikkerhedsmæssige foranstaltninger, ligesom der lægges op til at præcisere, hvilke oplysninger de nationale FIU'er som minimum skal have adgang.

Det foreslås også at præcisere FIU'ernes beføjelser til at suspendere transaktioner og bankkonti, såfremt der er mistanke om forbindelser til hvidvask eller finansiering af terrorisme, samt at der fastsættes tidsfrister for suspendering af såvel transaktioner som frysning af konti, herunder hvor lang tid en suspendering eller frysning kan strække sig over.

I relation til samarbejdet og informationsudvekslingen af oplysninger mellem FIU'erne foreslås det, at den nye EU-hvidvasktilsynsmyndigheden udarbejder retningslinjer og vejledninger for bl.a. informationsudveksling og kriterier, der skal tages i betragtning ved afgørelsen af om underretninger er af interesse for FIU'er i andre medlemsstater.

Forslaget lægger samtidig op til, at der indføres tidsfrister, inden for hvilke en FIU, der modtager en anmodning fra en anden FIU, skal reagere.

Som noget nyt foreslås det også, at der kan oprettes fælles analysehold (Joint Analysis Teams) med deltagere fra flere FIU'er, når en national analyse viser sig særligt krævende og grænseoverskridende, samt når der gennemføres operative analyser, der involverer flere lande, og det er nødvendigt for analysen, at flere nationale FIU'er deltager. En national FIU kan anmode om, at der sættes et fælles analysehold, samtidig med, at ikke-deltagende FIU'er kan blive anmodet om at deltage eller levere oplysninger.

3.2.8 Nationalt hvidvasktilsyn, herunder selvregulerende organer

EU-landene er i henhold til det nuværende hvidvaskdirektiv forpligtet til at etablere nationale hvidvasktilsynsmyndigheder til at føre tilsyn med de forpligtede enheder. Derudover beskriver det nuværende direktiv også de nationale tilsynsmyndigheders opgaver, beføjelser og ansvar. Forslaget bygger på eksisterende bestemmelser om krav til nationale tilsynsmyndigheder, men det foreslås at udpensle kravene til tilsynsmyndighedernes opgaver, beføjelser og ressourcer.

Kommissionens forslag tydeliggør kravene til tilsynsmyndighedernes beføjelser, herunder minimumsbødeniveauer for administrative bøder og krav om offentliggørelse af påbud samt rammerne for den risikobaserede tilgang til hvidvasktilsyn, dvs. at indsatsen og ressourcer i hvidvasktilsynet anvendes der, hvor risikoen for hvidvask anses for at være størst.

Der er lagt op til, at bestemmelserne om administrative bøder i det fjerde hvidvaskdirektiv videreføres, idet forslaget dog ikke indeholder det nuværende direktivs mulighed for EU-landene til at benytte strafferetslige sanktioner som alternativ for administrative sanktioner²².

Derudover foreslås det at øge kravene til samarbejde og informationsudveksling mellem nationale tilsynsmyndigheder for så vidt angår forpligtede enheder, der opererer under etableringsfriheden og tjenesteydelseernes frie bevægelighed, herunder også som agenter. Dette gælder også for forpligtede enheder, som har agenter i andre EU-lande.

Kommissionen foreslår også at tydeliggøre hjemlands- og værtslandstilsynets respektive opgaver²³ og de nærmere vilkår for samarbejde for tilsyn på koncernniveau ("Group-wide supervision"). Definitionen af koncerner foreslås udvidet, således at netværk og partnerskaber²⁴ falder ind under koncernbegrebet. EU-hvidvasktilsynsmyndigheden vil på et senere tidspunkt skulle udarbejde retningslinjer, hvori det afklares, hvordan tilsynet skal fungere.

EU-hvidvasktilsynsmyndigheden skal udarbejde retningslinjer om bl.a. vurderingen og klassificeringen af forpligtede enheders iboende og residuale risici²⁵ ansvar og nærmere vilkår for samarbejde og betingelserne for oprettelse af hvidvasktilsynskollegier²⁶ samt indikatorer til at klassificere alvoren af lovbrud og de kriterier, der skal tages i betragtning ved udmålingen af administrative bøder.

²² Administrative bøder giver imidlertid anledning til forfatningsretlige betænkeligheder, idet grundlovens § 3 må antages at indebære, at lovgivningsmagten ikke i almindelighed kan henlægge behandlingen af strafferetlige bødesager til administrative myndigheder. Det er i øvrigt i dansk retspleje et grundlæggende princip, at bødestraf kun kan pålægges af domstolene i overensstemmelse med retsplejelovens regler. Dette sikrer borgernes retssikkerhed, idet domstolsprocessen giver en effektiv beskyttelse af den sigtede.²³ Hjemlandet er det land, hvor en virksomhed er etableret. Værtslandet er det land, hvor virksomheden har en filial. På hvidvaskområdet fører hjemlandet tilsyn med virksomheden, mens værtslandet fører tilsyn med en filial etableret i værtslandet.

²³ Hjemlandet er det land, hvor en virksomhed er etableret. Værtslandet er det land, hvor virksomheden har en filial. På hvidvaskområdet fører hjemlandet tilsyn med virksomheden, mens værtslandet fører tilsyn med en filial etableret i værtslandet.

²⁴ Med netværk og partnerskaber menes forpligtede enheder, som deler ejerskab, ledelse og compliance-kontroller.

²⁵ Den iboende risiko er den risiko, som en virksomhed i kraft af sin forretningsmodel har for at blive misbrugt til hvidvask. Den residuale risiko er den risiko, for at blive misbrugt til hvidvask, der kan være tilbage, selv med en effektiv forebyggelse, begrænsning og styring.

²⁶ Et hvidvasktilsynskollegie er en samarbejds- og informationsvekslingsmekanisme mellem kompetente nationale finansielle tilsynsmyndigheder, der fører tilsyn med grænseoverskridende kredit- og finansieringsinstitutter.

Der indføres krav om, at selvregulerende organer²⁷ underlægges tilsyn af offentlige myndigheder. Selvregulerende organer kan fx være organisationer, der har hvidvasktilsynet med en gruppe forpligtede enheder²⁸. Den offentlige myndighed skal som minimum kunne påbyde det selvregulerende organ at ændre praksis eller at tage affære over for de forpligtede enheder.

3.2.7 Myndighedssamarbejde

Forslaget bygger videre på det nuværende direktivs krav om øget samarbejde mellem nationale kompetente myndigheder. Kommissionen foreslår, at EU-hvidvasktilsynsmyndigheden integreres i dette samarbejde.

Derudover foreslås det at øge kravene til samarbejde mellem nationale kompetente hvidvaskmyndigheder samt med tilsynsmyndigheder, der varetager det ordinære tilsyn med fx likviditet, ledelse osv.

3.3 Forslag til ændring af pengeoverførselsforordningen

Forslaget til ændringer i pengeoverførselsforordningen implementerer en anbefaling fra FATF²⁹, der indeholder en anbefaling om informationsdeling mellem udbydere af kryptoaktivtjenester ved overførsler af kryptoaktiver³⁰ på samme måde som ved ”almindelige” pengeoverførsler.

Kommissionen foreslår således at udvide anvendelsesområdet for pengeoverførselsforordningen til også at omfatte overførsler af kryptoaktiver foretaget af kryptoaktivtjenester (”CASPer”).

Kravene i den ændrede forordning gælder kryptoaktivtjenester, når deres transaktioner involverer a) en traditionel pengeoverførsel, eller b) en overførsel af kryptoaktiver mellem en kryptoaktivtjeneste og en anden forpligtet enhed (fx mellem to kryptoaktivtjenester, eller mellem en kryptoaktivtjeneste og et pengeinstitut). Kravene gælder for overførsler på mindst EUR 1.000. For transaktioner under EUR 1.000 gælder lempede krav til hvilken information, der skal medsendes overførslen.

Alle transaktioner, der involverer overførsler af kryptoaktiver, skal behandles som værende grænseoverskridende, uanset om overførslen sker inden for samme EU-land eller på tværs af EU-lande.

3.3.1 Forpligtelser for betalere kryptobetalingstjenesteudbydere/-formidler

²⁷ Et organ, der repræsenterer medlemmer af et erhverv og spiller en rolle i reguleringen af disse i udførelsen af visse tilsyns- eller overvågningsfunktioner og i sikringen af, at reglerne vedrørende de pågældende medlemmer håndhæves. I Danmark Advokatrådet.

²⁸ I Danmark har Advokatrådet hvidvasktilsyn med advokater.

²⁹ FATFs ”travel rule” findes i anbefaling 15 (9) (b), der trådte i kraft i 2019. Reglen fastsætter krav om hvilke informationer der skal medsendes ved overførsler af kryptovaluta.

³⁰ Kryptovaluta er virtuel valuta og er defineret i Hvidvaskloven som værende et digitalt udtryk for værdi, som ikke er udstedt eller garanteret af en centralbank eller en offentlig myndighed, ikke nødvendigvis er bundet til en lovlig oprettet valuta og ikke har samme retsstatus som valuta eller penge, men som accepteres af fysiske og juridiske personer som vekslingsmiddel, som kan overføres, lagres og handles elektronisk. Et eksempel herpå er kryptovalutaen ”Bitcoin”.

Kommissionen foreslår, at betalers kryptobetalings tjenesteudbyder/-formidler skal sikre, at overførsler af kryptoaktiver ledsages af navnet på betaler, betalers kontonummer, hvor en sådan konto findes, og bruges til at behandle transaktionen og betalers identitetsoplysninger. Betalers kryptobetalings tjenesteudbyder skal desuden sikre, at overførsler af kryptoaktiver også ledsages af navnet på betalingsmodtageren samt modtagerens kontonummer, hvor en sådan konto findes og bruges til at behandle transaktionen.

3.3.2 Forpligtelser for betalingsmodtagers kryptobetalings tjenesteudbyder/-formidler

Betalingsmodtagers kryptobetalings tjenesteudbyder skal indføre effektive procedurer til at konstatere, om de påkrævede oplysningerne om betaler er inkluderet i eller følger overførslen af kryptoaktiver. Betalingsmodtagers kryptobetalings tjenesteudbyder skal også gennemføre efterfølgende overvågning eller realtidsovervågning for at konstatere, om de påkrævede oplysninger om betaleren eller betalingsmodtageren er til stede.

4. Europa-Parlamentets holdning

Europa-Parlamentet er medlovgiver på forslagene. Europa-Parlamentet har endnu ikke fastlagt sin holdning til Kommissionens forslag.

Europa-Parlamentet ventes på baggrund af tidligere beslutninger generelt at støtte forslagene. Europa-Parlamentet vedtog den 10. juli 2020 en beslutning om en samlet EU-politik for forebyggelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme.³¹ I beslutningen fremfører Europa-Parlamentet bl.a., at man støtter Kommissionens hensigt om at tilvejebringe et samlet regelsæt på området for bekæmpelse af hvidvask og finansiering af terrorisme, herunder ved at gøre de relevante dele af hvidvaskdirektivet til en forordning med henblik på at sikre et mere harmoniseret regelsæt for bekæmpelse af hvidvask og finansiering af terrorisme.

5. Nærhedsprincippet

Kommissionen anfører, at hensigten med forslagene ikke i tilstrækkelig grad kan opfyldes af EU-landene alene gennem det nuværende minimumsdirektiv, da kriminelle grundet hvidvask og terrorfinansierings grænseoverskridende natur kan udnytte forskellene i EU-landenes implementering. Forskelle i implementering kan hindre, at forpligtede enheder etablerer optimale forretningsgange for forebyggelse af hvidvask på koncernniveau. For at forebygge disse risici for hvidvask er det afgørende, at der er et godt samarbejde mellem de nationale tilsynsmyndigheder og FIU'erne.

Regeringen er enig med Kommissionen i, at hvidvask og terrorfinansiering er grænseoverskridende kriminalitet, og at der kan være en risiko for, at de kriminelle vælger at udøve de kriminelle aktiviteter i de EU-lande, hvor

³¹ Link til Europa-Parlamentets beslutning af 10. juli 2020: [Vedtagne tekster - En samlet EU-politik for forebyggelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme – Kommissionens handlingsplan og den seneste udvikling - Fredag den 10. juli 2020 \(europa.eu\)](#).

reglerne er mest lempelige. Det er på den baggrund regeringens vurdering, at forslagene er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

6. Gældende dansk ret

Pligten til at indhente, opbevare og registrere reelle ejere blev indført med lov nr. 262 af 16. marts 2016 om ændring af selskabsloven, lov om visse erhvervsdrivende virksomheder, lov om erhvervsdrivende fonde og forskellige andre love (Indførelse af register over reelle ejere). Loven gennemfører 4. hvidvaskdirektivs (2015/849/EU) kapitel III om oplysninger om reelt ejerskab.

4. hvidvaskdirektiv er implementeret i lov nr. 651 af 8. juni 2017 - om forebyggende foranstaltninger mod hvidvask og finansiering af terrorisme (hvidvaskloven). 5. hvidvaskdirektiv er implementeret i ændringslovene: lov nr. 553 af 7. maj 2019, lov nr. 554 af 7. maj 2019 og lov nr. 1563 af 27. december 2019. Herudover har der løbende været mindre ændringslove³², som enten har implementeret mindre dele af hvidvaskdirektiverne eller som gennemfører nationale initiativer.

Den gældende lovbekendtgørelse er Lov nr. 1062 af den 19. maj 2021.

Der er en række bekendtgørelser, som er udstedt i medfør af hvidvaskloven³³, herunder:

bekendtgørelse nr. 488 af 18. maj 2017 om registrering og offentliggørelse af oplysninger om ejere i Erhvervsstyrelsen som ændret bekendtgørelse nr. 1378 af 10. december 2019 og nr. 1977 af 8. december 2020 og bekendtgørelse nr. 1376 af 12. december 2019 om indberetning af uoverensstemmelser i oplysninger om reelle ejere.

7. Konsekvenser

7.1 Lovgivningsmæssige konsekvenser

Kommissionens forslag til hvidvaskforordning og hvidvaskdirektiv vil få lovgivningsmæssige konsekvenser for hvidvaskloven, som den er udformet i dag. Forordningen og direktivet går på nogle områder videre end den gældende hvidvasklov, og der vil derfor være behov for ændringer af nogle bestemmelser. Hertil skal det bemærkes, at store dele af de krav, der i dag findes i 4. og 5. hvidvaskdirektiv vil overgå til den foreslåede forordning, som er direkte gældende for EU-landene, hvorfor dele af hvidvaskloven vil skulle ophæves, da det vil være i strid med EU-retten at have national lovgivning om forhold, der er reguleret direkte i forordninger. Endelig skal det vurderes om de nationale tiltag på hvidvaskområdet (fx midlertidigt

³² Lov nr. 1547 af 19. december 2017, § 9, lov nr. 708 af den 8. juni 2018, § 3, lov nr. 1535 af 18. december 2018, § 1, lov nr. 1940 af 15. december 2020, § 12, og lov nr. 1163 af 8. juni 2021, § 7

³³ BEK nr. 1417 af 25/06/2021, BEK nr. 1280 af 02/12/2019, BEK nr. 1704 af 20/12/2017, BEK nr. 1403 af 01/12/2017, BEK nr. 311 af 26/03/2020, BEK nr. 1358 af 30/11/2017, BEK nr. 1288 af 15/11/2017, BEK nr. 727 af 09/06/2017, og BEK nr. 1567 af 23/12/2014.

stop for nye kunder og forbud mod 500-eurosedlen) er forenelige med den foreslåede forordning og direktiv.

Kommissionens forslag til hvidvaskforordning og -direktiv vil medføre et behov for at foretage ændringer i de love, hvori reglerne om reelle ejere er indført. Det omfatter på Erhvervsministeriets område selskabsloven, lov om visse erhvervsdrivende virksomheder, lov om erhvervsdrivende fonde, SE-loven, SCE-loven, lov om administration af Det Europæiske Økonomiske Fællesskabs forordninger om indførelse af europæiske økonomiske firmagrupper, lov om finansiel virksomhed, lov om firmapensionskasser samt lov om forvaltere af alternative investeringsfonde m.v., lov om investeringsforeninger m.v. og hvidvaskloven. På Justitsministeriets område omfatter det ændring af lov om fonde og visse foreninger.

Herudover kan det være nødvendigt at indføre regler om reelle ejere i anden lovgivning, såfremt anvendelsesområdet omfatter alle selskaber og andre juridiske enheder samt udenlandske selskaber og juridiske enheder.

7.2 Økonomiske konsekvenser

Statsfinansielle konsekvenser

Nye krav og processer ift. de nationale hvidvasktilsynsmyndigheder kan indebære et behov for yderligere ressourcer til de nationale hvidvasktilsynsmyndigheder fx Finanstilsynet, Erhvervsstyrelsen og Spilmyndigheden. Det gælder både ressourcer til nye og udvidede forpligtelser for de nationale tilsynsmyndigheder, herunder i forbindelse med årlig indsamling af omfattende statistik og øgede ressourcer til samarbejde på tværs af myndigheder. Derudover kan det også kræve yderligere ressourcer at opdatere de nationale hvidvaskmyndigheders tilsynsmetoder til EU-tilsynsmyndighedens regulatoriske og implementerede tekniske standarder og guidelines, samt deltage i udarbejdelsen af disse standarder og guidelines. Eventuelle behov for IT-implementering kan også medføre et resourcebehov fx hos skattemyndighederne, som vil skulle give FIU'en direkte adgang til en række registeroplysninger.

Ydermere kan der være behov for flere ressourcer hos Erhvervsstyrelsen til eventuelt krav om registrering af enheder under tilsyn, der ikke for nuværende er registreret, større fokus på egnethed og hæderlighed samt øget samarbejde på tværs af EU-lande.

Herudover vil forslagene vedrørende registret over reelle ejere nødvendiggøre en tilpasning af registreringsløsningen, der kan medføre væsentlige it-omkostninger, og øge resourcebehovet til kontrol af reel ejer oplysninger og kommunikations- og vejledningsindsatsen. Det er uafklaret, hvad det foreslåede ”følg eller forklar”-princip for så vidt angår Kommissionens anbefalinger og kriterier for identifikation af reelle ejere og Kommissionens retningslinjer om formatet for fremsendelse af oplysninger om reelle ejere

til de nationale registre kan få af betydning for Erhvervsstyrelsens registerløsning.

Forslaget analyseres nærmere med henblik på at kortlægge de statsfinansielle konsekvenser nærmere.

Det bemærkes, at Finanstilsynet finansieres af afgifter pålagt virksomhederne under tilsyn, og at Advokatrådet finansieres af årlige bidrag fra advokaterne under tilsyn, hvilket ikke har direkte statsfinansielle konsekvenser. Erhvervsstyrelsen og Spillemyndigheden finansieres på baggrund af en bevilling samt opkrævning af gebyrer, hvorfor et forøget ressourcebehov kan have statsfinansielle omkostninger.

Det bemærkes også, at de afledte nationale udgifter som udgangspunkt skal holdes inden for de berørte ministeriers eksisterende bevillinger, jf. budgetvejledningens pkt. 2.4.1. Såfremt det viser sig, at det ikke er muligt at holde udgifterne inden for eksisterende bevillinger, vil håndteringen af udgifterne skulle afklares særskilt.

Samfundsøkonomiske konsekvenser

Tiltag til styrkelse af hvidvaskbekæmpelsen forventes generelt at have positive samfundsøkonomiske konsekvenser, da de kan forebygge og bekæmpe kriminalitet og styrke tilliden og robustheden af eksempelvis finansielle virksomheder og det finansielle system generelt.

Mere harmoniserede regler på hvidvaskområdet ventes på den baggrund generelt at have positive samfundsøkonomiske konsekvenser.

Erhvervsøkonomiske konsekvenser

Forslagene vil medføre både økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet. Det gælder fx øgede krav til interne politikker, forretningsgange og kontroller for forpligtede enheder. Byrderne vil særligt ramme mindre virksomheder, hvor tidligere hensyn til bl.a. virksomhedens størrelse blev inddraget i forhold til fx krav om en uafhængig revisionsfunktion til at teste interne politikker, forretningsgange og kontroller og udpegning af compliance-ansvarlige. Dette proportionalitetshensyn fremgår ikke umiddelbart i det nuværende forslag. Den nærmere betydning og rækkevidde af ændringen er dog ikke klar.

Forslaget vedr. registrering af reelle ejere kan medføre både økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet, såfremt forslaget indebærer et anvendelsesområde, der omfatter alle selskaber og andre juridiske enheder, fx frivillige foreninger. Det samme gælder udvidelsen af registreringspligtige oplysninger.

8. Høring

Forslaget har været i skriftlig høring i EU-Specialudvalget for den finansielle sektor med frist for bemærkninger d. 16. august 2021.

Nedenfor sammenfattes hovedindholdet af de indkomne høringssvar fra Finans Danmark (FIDA), Forsikring & Pension (F&P), FSR – danske revisorer (FSR), Nationalbanken (NB) og Finans og Leasing (F&L).

8.1 Generelle bemærkninger

Finans Danmark støtter forslaget til et nyt og revideret regelgrundlag og tilsyn for bekæmpelsen af hvidvask og terrorfinansiering i EU. FIDA er meget enige i, at øget harmonisering både i reguleringen og i tilsynet vil styrke den fælles indsats på området. Særligt positivt indstillet er FIDA for navnlig det obligatoriske reel ejer-register, muligheden for at anvende e-ID som pålidelige kilde til verifikation af en kundes identitet, klare governance krav, harmoniserede regler vedrørende reelle ejere samt ensartede kundekendskabskrav ift. identifikation af kunder. FIDA bemærker samtidig, at det er positivt og meget vigtigt, at det risikobaserede princip bevares som fundamentet for hvidvaskreguleringen. Derudover fremhæver FIDA, at det er vigtigt, at princippet om et level playing field styrkes og støttes i forlængelse heraf også pengeoverførselsforordningen. Yderligere fremhæver FIDA også vigtigheden af øget informationsudveksling og offentlig-privat samarbejde. FIDA opfordrer til, at der indsættes en hjemmel hertil i Kommissionens forslag.

Forsikring & Pension støtter op om den vigtige indsats med at bekæmpe hvidvask og terrorfinansiering. For at de nye regler skal virke efter hensigten, er det vigtigt, at der er klarhed omkring selskabernes forpligtelser, herunder hvilke selskaber der er omfattet af hvilke regler. Samtidig er det helt centralt at sikre proportionalitet i reglerne og fastholde en individuel risikovurdering.

FSR – danske revisorer støtter generelt myndighedernes indsats med bekæmpelse af økonomisk kriminalitet, hvidvask og terrorfinansiering. FSR bemærker, at revisorerne gerne påtager sig de forpligtelser, der følger af regelsættet. FSR finder det positivt, at Kommissionen har som ambition, at det skal være lettere for navnlig de grænseoverskridende aktører at overholde reglerne. FSR finder det endvidere positivt, at reglerne på hvidvaskområdet harmoniseres og bliver fortolket og anvendt ensartet i EU, hvilket er en fordel for revisionsvirksomheder, der opererer i flere EU-lande. FSR understreger nødvendigheden af at mindske administrative byrder, når det er muligt, fx ved digitalisering af arbejdsgange og øget data- og informationsudveksling mellem myndigheder.

Nationalbanken er positivt indstillet over for forslaget og bemærker, at det er et skridt i den rigtige retning, at der på kundekendskabsområdet sigtes efter mere harmoniserede regler, og at der skabes klarhed omkring anvendelsen af teknologiske løsninger i forbindelse med kend din kunde-processen. Det er vigtigt at bevare fokus på anvendelsen af teknologiske løsninger til at sikre en høj standard på området. Øget datadeling og samarbejde mellem de forskellige finansielle efterretningsenheder er også et

fremskridt. Det er her vigtigt, at en datadrevet og risikobaseret tilgang prioriteres. Derudover finder NB det positivt, at reglerne på området for kryptoaktiver bringes i overensstemmelse med de seneste internationale standarder på området.

8.2 Specifikke bemærkninger

Identifikation og verifikation af kundens identitet

Finans Danmark foreslår, at der ikke stilles krav til at de forpligtede enheder skal kende kundens fødested, idet det ikke synes at øge sikkerheden for kunders identitet og vil kræve mange ressourcer. Såfremt kravet fastholdes opfordrer FIDA til, at kravet kan implementeres i en overgangsperiode, så det kan opdateres som led i den løbende kundekendingsprocedure. FIDA foreslår endvidere, at formuleringen ”*where applicable*” vedr. anvendelse af nationale identifikationsnumre slettes, idet entydig identifikation er afgørende for kundekendskabet, samt at det for reelle ejere er et ufravigeligt krav.

FSR – Danske Revisorer fremhæver, at kravene i bestemmelsen er væsentlige skærper ift. indhentning af oplysninger om kunder. FSR bemærker, at der i Danmark tidligere har været krav om indhentning af oplysninger om adresse, men at det blev fjernet i 2018. FSR indstiller, at kravene bliver genovervejet og alternativt fastsat nationalt, herunder også i lyset af de digitale muligheder. Derudover foreslår FSR, at kravene om indhentning af oplysninger om kunder, som er selskaber, bør baseres på en risikovurdering.

Finans og Leasing bemærker, at ved onboarding/kend din kunde-proceduren vil kunder bl.a. skulle oplyse fødested, fødselsdato og nationalitet. Fødested og nationalitet kan kun dokumenteres ved fremvisning af pas. Det umuliggør muligheden for et digitalt flow (fx nemID/mitID), som forslaget også ligger op til, at man skal kunne anvende. Endvidere udelukker det brug af anden legitimation som sygesikring, kørekort mv. Såfremt kravet fastholdes, opfordrer F&L til, at det undersøges om det er muligt at give adgang til disse oplysninger via CPR-registreret for at understøtte og opretholde det digitale flow.

Øvrige bestemmelser i forordningen

Finans Danmark har desuden en række mere specifikke bemærkninger til forslaget til forordningens enkelte dele. FIDA bemærker bl.a., at det er væsentligt, at forordningens bestemmelser vedr. ”complianceafdelinger” udformes, så den danske selskabsmodel kan rummes, idet forordningens opgaver for det ansvarlige bestyrelsesmedlem synes at have en karakter, som i en dansk/nordisk selskabsretlig kontekst ville ligge hos et direktionsmedlem. Fsva. bestemmelserne om medarbejdernes integritet finder FIDA det u hensigtsmæssigt at indsnævre anvendelsesområdet til forpligtede enheders medarbejdere med ansvar for overholdelse af hvidvasklovgivningen. Det må være væsentligt, at alle medarbejdere i en finansiel virksomhed,

som har mulighed for at misbruge systemer mv. til transaktioner osv., screenes forinden ansættelse. FIDA mener desuden, at forevisning af ren straffeattest må være et minimum som lovkrav.

Ift. bestemmelserne om politisk eksponerede personer foreslår FIDA, at bestemmelsen også gælder forretningsforhold med kunder, der har en eller flere reelle ejere, der er politisk eksponerede personer.

FIDA ønsker større klarhed ift. definitionen af kontrollerende indflydelse i bestemmelsen om identifikation af reelle ejere for selskaber og andre juridiske enheder, når det drejer sig om forbindelser til direktionen eller bestyrelsens familiemedlemmer, herunder antallet af relationer, der skal afdækkes.

FIDA foreslår, at PEP'er eller deres nære relationer tilføjes til de obligatoriske informationer, som virksomheder skal oplyse om deres reelle ejere, samt at man fremover bør kunne anvende de nationale reelle ejerregistre som pålidelig kilde.

Ift. bestemmelsen om opbevaring af fortegnelser foreslår FIDA, at forpligtelsen til at opbevare information alene skal gælde fem år tilbage i tid, uanset om kundeforholdet er afsluttet eller ej. Endvidere ønsker FIDA uddybning for hvor længe data for relationer mellem fysiske og juridiske personer skal registreres.

FSR – Danske Revisorer har desuden en række mere specifikke bemærkninger til forordningens enkelte dele. FSR mener bl.a., at det giver mening at fastsætte et fælles kontantloft i EU. FSR mener dog, Kommissionens forslag på EUR 10.000 er fastsat relativt højt også set i lyset af det danske kontantloft på 20.000 kr. Ift. bestemmelserne om krav som er indført på koncernplan fremhæver FSR, at det er væsentligt, at informationsdelingen inden for koncernen er i overensstemmelse med EU-reglerne om beskyttelse af personoplysninger i og uden for EU. Derudover peger FSR på politisk eksponerede personer som et område, hvor der er stor forskel på eksponeringen mod hvidvask og terrorfinansiering i de enkelte lande, hvorfor det bør være op til de enkelte EU-lande at analysere og regulere, således de administrative byrder ikke bliver uforholdsmæssige.

Øvrige bestemmelser i direktivet

FSR – Danske Revisorer mener, der bør udstedes vejledning på EU-niveau for, hvem der anses for at være reelle ejere i selskaber ejet af fonde og trusts, opdelt på landeniveau. Dette vil gøre det nemmere i praksis at identificere de korrekte reelle ejere trods forskellig praksis i de forskellige EU-lande.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

EU-landenes nærmere holdning til Kommissionens pakke af forslag til bekæmpelse af hvidvask kendes endnu ikke.

Kommissionen præsenterede sine forslag på et ekstraordinært ECOFIN 26. juli 2021. Landene ventes på den baggrund generelt at støtte forslagene, herunder mere harmoniserede regler gennem en hvidvaskforordning. Nogle lande betoner særligt vigtigheden af brug af teknologi og digitale værktøjer til at styrke bekæmpelsen af hvidvask. Nogle lande finder det særligt vigtigt, at kryptoaktiver inkluderes i regelsættet. Nogle lande støtter et loft for kontantbetalinger på EUR 10.000, gerne med en lavere tærskel, mens andre lande ønsker en højere eller slet ingen tærskel.

10. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen har stort fokus på at bekæmpe hvidvask og terrorfinansiering. Det er afgørende, at der bliver slået hårdt ned over for denne type kriminalitet. En styrket indsats skal både finde sted nationalt og på EU-niveau i lyset af den ofte grænseoverskridende karakter af hvidvask.

Regeringen støtter Kommissionens pakke af forslag til bekæmpelse af hvidvask og terrorfinansiering, herunder oprettelsen af en EU-hvidvasktilsynsmyndighed. Det ligger i forlængelse af de seneste års danske initiativer til hvidvaskbekæmpelse.

Det er en prioritet for regeringen, at de nye initiativer på hvidvaskområdet får den tiltænkte merværdi, styrker indsatsen på området og indeholder en klar ansvarsfordeling og rolle til nationale myndigheder, hvor der gøres bedst mulig brug af deres kompetencer og erfaringer.

Regeringen støtter en mere ensartet og detaljeret regulering på hvidvaskområdet ved at omdanne dele af hvidvaskdirektivet til en forordning, idet det generelt ikke må medføre lempeligere danske regler på hvidvaskområdet. Regeringen finder det generelt vigtigt, at der skabes størst mulig klarhed om reglerne i de primære retsakter. Kommissionens forslag imødekommer en mere harmoniseret regulering, bl.a. ved at omdanne dele af det eksisterende hvidvaskdirektiv til en forordning, og støttes generelt. Det er vurderingen, at forslaget generelt gør det muligt at opretholde de ambitiøse danske regler på området, som går videre end det eksisterende direktiv, idet det dog skal analyseres nærmere i forhold til enkelte tiltag (fx forbuddet mod 500-eurosedlen).

Regeringen støtter indførelse af EU-loft for modtagelse og betaling af kontanter. Regeringen vil i den forbindelse arbejde for, at det bliver lavere end Kommissionens forslag på ca. 74.600 DKK (EUR 10.000) og i videst muligt omfang tilnærmer sig de nuværende danske regler indeholdende et loft på 20.000 DKK. Regeringen støtter Kommissionens forslag om, at EU-landene får mulighed for nationalt at indføre en lavere tærskel end det i forordningen fastsatte.

Regeringen vil arbejde for, at forslagene understøtter de finansielle virksomheders og andre forpligtede enheders mulighed for i højere grad at anvende teknologi. En effektiv og bred anvendelse af teknologi som led i overholdelsen af hvidvaskforpligtigelserne kan indebære, at relevant viden og data deles mellem forpligtede enheder, men også mellem myndigheder og forpligtede enheder, hvilket bl.a. kan bidrage til at forbedre de forpligtede enheders risikoklassificeringer af kundeforhold. Dette bør EU's lovgivningsramme give mulighed for, og regeringen arbejder for, at eksisterende hindringer fjernes og nye begrænsninger ikke indføres med forslagene. Kommissionens forslag vurderes at kunne styrkes på dette område, da forslaget bl.a. begrænser forpligtede enheders mulighed for outsourcing af en række opgaver vedr. kundekendskabsprocedurer til en agent eller ekstern udbyder. Forslaget kan derfor være med til at begrænse udviklingen og udbredelsen af teknologiske løsninger.

Regeringen vil desuden arbejde for, at reglerne generelt skal være proportionale og udformes på en måde, som tager hensyn til forpligtede enheder og kunders størrelse og risiko for hvidvask og potentielle byrder forbundet med at efterleve reglerne; det gælder f.eks. frivillige foreninger. Ligeledes skal reglerne udformes, så de begrænser administrative byder målt op mod formålet med reglerne. Kommissionens forslag vurderes at kunne styrkes på dette område, da det eksisterende hvidvaskdirektivs proportionalitetsbetragtninger ikke er videreført.

Regeringen vil arbejde for, at reglerne og de konkrete krav til virksomhederne fortsat giver mulighed for en risikobaseret tilgang, så der er rum til differentiering fx ud fra et områdes risiko eller en virksomheds størrelse. Det er nødvendigt for dels at sikre proportionalitet, dels for at målrette indsatsen og sætte ind dér, hvor behovet og effekten er størst.

Regeringen vil arbejde for, at det nuværende anvendelsesområde for registrering af oplysninger om reelle ejere videreføres uændret. Det er således væsentligt, at fx frivillige foreninger ikke fremadrettet bliver omfattet af kravet om at skulle registrere reelle ejere.

Regeringen lægger afgørende vægt på, at EU-landene har mulighed for at vælge strafferetlige sanktioner frem for administrative bøder fastholdes, hvilket ikke er tilfældet med det foreliggende direktivforslag. Regeringen vil derfor arbejde for, at det nuværende direktivs mulighed for valgfrihed i forhold til sanktioner videreføres.

Regeringen bemærker, at forslaget om, at selvregulerende organer, der fører tilsyn med forpligtede enheder (i Danmark Advokatrådet, som fører tilsyn med advokater), skal underlægges en offentlig myndigheds tilsyn, kan give anledning til generelle overvejelser i forhold til advokaters uafhængighed af offentlige interesser. Regeringen vil i forbindelse med forhandlingerne og en senere implementeringsfase være opmærksom herpå.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Forslagene har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg.

ECOFIN-konklusioner om strategiske prioriteter på hvidvaskområdet er forelagt Folketingets Europaudvalg forud for ECOFIN 5. december 2019 og 4. november 2020.

Kommissionens handlingsplan på hvidvaskområdet fra maj 2020 er forelagt Folketingets Europaudvalg forud for ECOFIN 19. maj 2020. Grund- og nærhedsnotat om handlingsplanen er oversendt 9. juni 2020.

Kommissionens kommende forslag om nye EU-tiltag på hvidvaskområdet er forelagt Europaudvalget 8. juli 2021 forud for ECOFIN 13. juli 2021 samt skriftligt forud for ekstraordinært ECOFIN 26. juli 2021.